

2025-2
Policy Paper

EINWANDERUNGSPOLITIK UND WÄHLERAUFTRAG

**HALTEN PARTEIEN, WAS SIE
VERSPRECHEN?**

VON MARIANA S. MENDES UND STEVEN SCHÄLLER

Zitiervorschlag:

Mendes, Mariana S. / Schäller, Steven 2025: Einwanderungspolitik und Wählerauftrag. Halten Parteien, was sie versprechen? MIDEM-Policy Paper 2025-2, Dresden.

INHALTSVERZEICHNIS

	ZUSAMMENFASSUNG	4
1	EINLEITUNG	4
2	DIE VERMESSUNG DER DISKREPANZ	5
3	FALLSTUDIEN	7
4	FRANKREICH	9
	4.1 DIE ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK	9
	4.2 ERFÜLLUNG DER WAHLVERSPRECHEN UND EINWANDERUNGSPOLITIK IM ZEITVERLAUF (2007-2022)	10
	4.3 ERFÜLLUNG DER WAHLVERSPRECHEN NACH RESTRIKTIVITÄT UND POLITIKBEREICH	15
	4.4 ZUSAMMENFASSUNG	16
5	DEUTSCHLAND	16
	5.1 DIE ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK	16
	5.2 ERFÜLLUNG DER WAHLVERSPRECHEN UND EINWANDERUNGSPOLITIK IM ZEITVERLAUF (2005-2021)	17
	5.3 ERFÜLLUNG DER WAHLVERSPRECHEN NACH RESTRIKTIVITÄT UND POLITIKBEREICH	21
	5.4 ZUSAMMENFASSUNG	23
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN	24
	LITERATURVERZEICHNIS	26
	AUTOREN	30
	IMPRINT	31

ZUSAMMENFASSUNG

In Debatten über die Migrationspolitik ist oft von einer Kluft zwischen politischen Ankündigungen und politischem Handeln die Rede – ein Phänomen, das unter dem Begriff „discourse policy gap“ bekannt ist. Mit markigen Sprüchen, so die pointierte These, würde zunächst um die Gunst der Wählerinnen und Wähler gebuhlt. Kaum im Amt würden die Regierungsvertreterinnen und -vertreter ihre Versprechen aus dem Wahlkampf jedoch selten umsetzen oder aber eine deutlich gemäßigte Politik verfolgen als zuvor angekündigt. In dem vorliegenden Bericht wird exemplarisch für Frankreich und Deutschland aufgezeigt, inwieweit Regierungen ihre Wahlversprechen zur Migrationspolitik einhalten oder nicht. Dafür wurden (1) die migrationsbezogenen Versprechen in den Wahlprogrammen sowohl französischer Präsidenten als auch deutscher Regierungsparteien herausgearbeitet, und (2) eine Bewertung vorgenommen, inwieweit diese Versprechen eingehalten wurden. Entgegen der Annahme, dass es speziell in der Migrationspolitik oft nicht zur Umsetzung von Wahlversprechen kommt, lassen unsere Ergebnisse darauf schließen, dass ein erheblicher Anteil dieser Versprechen eingelöst wird. Dies gilt insbesondere auch für die beiden untersuchten, deutlich voneinander verschiedenen politischen Systeme: In Frankreich haben die jeweiligen Präsidenten im Zeitraum 2007-2022 etwa 71 % ihrer Wahlversprechen erfüllt, und in Deutschland wurden zwischen 2005 und 2021 etwa 58 % der Wahlversprechen umgesetzt, trotz der komplizierteren Lage angesichts von Koalitionsregierungen. Auch in den verschiedenen Politikbereichen (Einreise-/Ausreisepolitik vs. Integrationspolitik) und der ideologischen Ausrichtung (restriktive vs. liberale Wahlversprechen) lassen sich keine eindeutigen Unterschiede in der Umsetzung der Wahlversprechen ausmachen. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der Migrationspolitik keine Sonderrolle zukommt und dass Regierungen ihre Versprechen hier ähnlich einhalten wie in anderen Politikbereichen.

1. EINLEITUNG

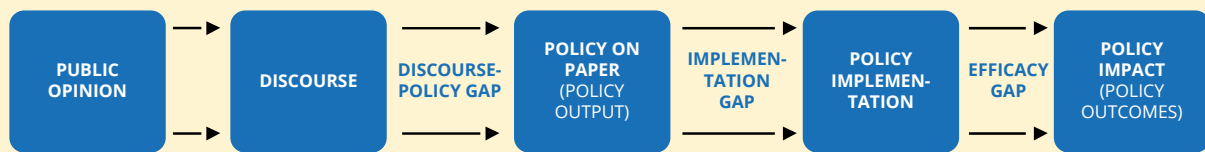
Die Einwanderung zählt heute zu den umstrittensten und am stärksten polarisierenden Themen in den westlichen Demokratien. Das Erstarken illiberaler Kräfte wird häufig in Verbindung gebracht mit einer zunehmend einwanderungskritischen Stimmung in der Gesellschaft und der scheinbaren Unfähigkeit etablierter politischer Akteure, angemessen darauf zu reagieren (Oesch 2008; Dennison/Geddes 2018; MIDEM 2018). Tatsächlich kritisieren Befürworterinnen und Befürworter einer strengeren Einwanderungspolitik oft, dass politische Eliten eine liberale Migrationspolitik verfolgen, die nicht dem Mehrheitswunsch nach geringeren Einwanderungszahlen und strengeren Kontrollen entspricht (Freeman et al. 2013). Diese Sichtweise knüpft an eine langjährige wissenschaftliche Debatte über das Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Meinung – die häufig schärfere Migrationsregulierung fordert – und politischen Maßnahmen an, die entweder liberaler ausfallen oder ihre restriktiveren Ziele nicht erreichen. Auch wenn Parteienforscher bei vielen Parteien zunehmend restriktive Positionen in der Migrationspolitik ausmachen (Alonso/da Fonseca 2011; Dancygier/Margalit 2021), legen Untersuchungen zur allgemeinen Entwicklung migrationspolitischer Maßnahmen nahe, dass der Trend generell eher in die Richtung einer Liberalisierung der Migrationspolitik weist – entgegen den wahrgenommenen Präferenzen aus öffentlichen und politischen Debatten (Helbling/Kalkum 2017; de Haas et al. 2018). Restriktivere Tendenzen lassen sich stattdessen vor allem in bestimmten Teilbereichen, wie etwa beim Thema Grenzkontrollen beobachten (siehe Mendes 2023; SVR 2024).

Diese Diskrepanzen wurden bereits von Hollifield (1992) hervorgehoben, der den Begriff des „liberalen Paradoxons“ prägte. Gemeint ist damit der widersprüchliche Druck, dem liberale Staaten bei der Gestaltung ihrer Einwanderungspolitik ausgesetzt sind. Einerseits drängt die öffent-

liche Meinung – oft geprägt von Sorgen um nationale Identität, Sicherheit oder sozialen Zusammenhalt – Regierungen zu einer restriktiven Migrationspolitik, andererseits stehen dem ökonomische und rechtliche Zwänge entgegen: Staaten sehen sich etwa aus demographischen Gründen veranlasst, ihre Arbeitsmärkte für die Erwerbsmigration zu öffnen und die Rechte von Migrantinnen und Migranten, entsprechend internationalen Konventionen und liberalen Verfassungsgrundsätzen, zu schützen. Für Hampshire (2013) liegen diese Spannungen darin begründet, dass die ökonomischen und konstitutionellen Elemente liberaler Staaten tendenziell Inklusion begünstigen, während demokratische (d. h. die öffentliche Meinung) und nationalstaatliche Faktoren (d. h. die nationale Identität) eher die Exklusion forcieren.

Diese Ambivalenz trägt dazu bei, die wahrgenommene Kluft zwischen politischem Diskurs und tatsächlichem Handeln in der Migrationspolitik zu erklären. Da demokratische Regierungen unter dem Druck stehen, die Anliegen ihrer nationalen Wählerschaft zu priorisieren, neigen sie insbesondere im Vorfeld von Wahlen dazu, weitreichende Versprechungen zu machen und sich einer besonders restriktiven Rhetorik zu bedienen. Sobald sie jedoch im Amt sind, sehen sich politische Entscheidungsträgerinnen und -träger mit einer Vielzahl anderer Zwänge konfrontiert. Dazu zählen wirtschaftliche Interessen, rechtliche Verpflichtungen und internationale Vereinbarungen, die häufig zu einer weniger restriktiven Politik führen, als es die Wahlkampf rhetorik erwarten ließ. Diese Diskrepanz zwischen restriktiven öffentlichen Forderungen und politischer Rhetorik einerseits sowie den letztlich oft liberaleren Entscheidungen in der Migrationspolitik andererseits wird in der wissenschaftlichen Debatte als „discourse policy gap“ bezeichnet (Czaika/de Haas 2013; Lutz 2021).

Abb. 1: Übersicht über die verschiedenen „policy gaps“



Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl diese „discourse policy gap“ ein zentrales Thema in der Forschung zur Migrationspolitik darstellt, gibt es bislang nur wenige empirische Studien, die diese Hypothese systematisch überprüfen (eine bemerkenswerte Ausnahme bildet Lutz 2021). Besonders bei Wahlversprechen – einem der greifbarsten und sichtbarsten Aspekte der politischen Rhetorik wie auch des Handelns – überrascht dieses Forschungsdefizit. Wahlversprechen spielen eine entscheidende Rolle für die demokratische Repräsentation und Rechenschaftspflicht. Sie ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur, zukünftige politische Entscheidungen mitzugestalten, sondern dienen auch als Maßstab, um Amtsinhaberinnen und -inhaber an ihren Wahlzusagen zu messen. Trotz des weitverbreiteten Interesses an möglichen Demokratiedefiziten in der Migrationspolitik wissen wir jedoch erstaunlich wenig darüber, ob Regierungen ihre migrationspolitischen Versprechen tatsächlich einhalten oder nicht.

Diese Frage ist umso relevanter, wenn man bedenkt, dass die allgemeine Forschung zum Wählerauftrag auf der Grundlage von Wahlprogrammen gezeigt hat, dass Regierungsparteien entgegen der weitverbreiteten Annahme häufig gebrochener Wahlversprechen einen erheblichen Teil ihrer im Wahlkampf gemachten Zusagen tatsächlich auch einhalten (Thomson et al. 2017; Naurin et al. 2019). Vergleichende Analysen belegen, dass politische Entscheidungsträgerinnen und -träger in unterschiedlichen Ressorts regelmäßig mehr als die Hälfte ihrer Wahlversprechen einlösen – in manchen Fällen sogar deutlich mehr (siehe Thomson et al. 2017). Doch gilt dieses Muster auch für die Migrationspolitik? Oder bestätigt sich hier die Annahme vieler Migrationsforscherinnen und -forscher, dass die Kluft zwischen politischen Ankündigungen einerseits und tatsächlich durchgeführten Maßnahmen andererseits im Bereich der Einwanderungspolitik besonders groß ist?

„Policy gaps“ beschränken sich nicht nur auf die in dieser Studie untersuchte „discourse policy gap“. In der Vergangenheit herrschte begriffliche Unklarheit darüber, was genau mit einer „gap“ (Kluft) im politischen Prozess gemeint ist. Besonders intensiv wurde dabei die Diskrepanz zwischen den beabsichtigten Zielen von Politik und ihrer tatsächlichen Fähigkeit, Migration wie vorgesehen zu regulieren, diskutiert. Diese wird häufig als „control gap“ oder auch „efficacy gap“ bezeichnet (Hollifield et al. 2022; Czaika/de Haas 2017; Brekke et al. 2016; Helbling/Leblang 2018). Czaika und de Haas (2013)

haben in dieser konzeptionellen Debatte eine hilfreiche Differenzierung vorgenommen, indem sie drei Arten von „gaps“ unterscheiden: die „discursive gap“ (die Diskrepanz zwischen politischem Diskurs und den schriftlich fixierten, legislativen Maßnahmen), die „implementation gap“ (die Differenz zwischen beschlossenen Maßnahmen und ihrer praktischen Umsetzung) und die „efficacy gap“ (das Ausmaß, in dem umgesetzte Maßnahmen tatsächlich Auswirkungen auf die Migration haben). Andere Forscherinnen und Forscher haben diese Liste um die „opinion policy gap“ erweitert, und damit die öffentliche Meinung als weitere Dimension in die Analyse einbezogen (Morales et al. 2015; Lutz 2021). Ein Resultat dieser Diskussion ist die Notwendigkeit, verschiedene Dimensionen oder Phasen des politischen Prozesses klar voneinander zu trennen: (1) öffentliche Meinung, (2) politische Diskurse, (3) schriftlich fixierte, legislative Maßnahmen (politischer Output), (4) Umsetzung politischer Maßnahmen und (5) politische Ergebnisse bzw. Auswirkungen (Abb. 1). Diese Unterscheidung ist nicht nur wichtig, um begriffliche Unschärfen zu vermeiden, sondern auch, um „policy gaps“ oder gar Politikversagen nicht vorschnell überzubewerten. Daher ist es sinnvoll, sich bei der Untersuchung der „discourse policy gap“ auf den politischen Output zu konzentrieren, anstatt auf die politischen Auswirkungen. Denn Letztere hängen nicht nur von der eigentlichen Umsetzung, sondern auch von zahlreichen externen Faktoren ab, die die Wirkung migrationspolitischer Maßnahmen beeinflussen können.

2. DIE VERMESSUNG DER DISKREPANZ

Um die Kluft zwischen politischen Versprechungen und tatsächlichem politischen Handeln präzise zu messen, haben wir uns an der empirischen Forschung zu Partei-mandaten und der Einhaltung von Wahlversprechen orientiert. Unser Ansatz folgt einem zweistufigen Verfahren: (1) der Identifizierung von Wahlversprechen zur Einwanderung in den Wahlprogrammen der Regierungsparteien, und (2) der Bewertung des Erfüllungsgrads der jeweiligen Versprechen (vgl. Royed 1996; Mansergh/Thomson 2007; Thomson et al. 2017). Als zentrale Datenquelle dienen dabei Wahlprogramme, die umfassendsten Dokumente, in denen Parteien ihre politischen Ziele detailliert darlegen. Unser Fokus liegt dabei ausschließlich auf den Regierungsparteien, da diese maßgeblichen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess haben und somit die Umsetzung ihrer Wahlversprechen aktiv gestalten können.

Wahlversprechen sind Aussagen, die eine Partei zu bestimmten Handlungen oder Ergebnissen verpflichten. Entscheidend ist, dass diese Aussagen so klar formuliert sind, dass nach der Wahl überprüft werden kann, ob sie eingehalten wurden (Thomson et al. 2017). Mit anderen Worten: Eine Aussage gilt nur dann als Versprechen, wenn die angekündigte Maßnahme oder das angestrebte Ergebnis eindeutig nachprüfbar ist. Gerät eine Aussage hingegen so vage, dass ihre Einhaltung allein durch subjektive Interpretation bewertet werden kann, handelt es sich um reine Rhetorik, nicht aber um ein überprüfbares Versprechen. Ein Beispiel: Die Ankündigung „Wir werden das Prinzip des Säkularismus strikt anwenden“ ist eine rhetorische Floskel, da unklar bleibt, was genau darunter zu verstehen ist. Dagegen ist die Aussage „Wir werden für Geistliche eine universitäre Ausbildung in Säkularismus anbieten“ ein konkretes Versprechen, dessen Umsetzung sich eindeutig überprüfen lässt.

Trotz dieser scheinbar klaren Kriterien zeigen methodische Debatten, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Wahlversprechen unterschiedlich definieren. Während einige einen sehr engen Ansatz verfolgen, der nur eindeutig formulierte Handlungszusagen einbezieht, sind andere großzügiger in ihrer Interpretation (siehe Anhang von Thomson et al. 2017). In unserer Studie haben wir einen Mittelweg gewählt: Wir beschränken uns nicht nur auf Aussagen, die eine konkrete Maßnahme versprechen, da dies viele potenzielle Versprechen ausschließen würde. Stattdessen berücksichtigen wir auch Formulierungen, die auf verschiedene Weise erfüllt werden können, solange sie nicht ein hohes Maß an subjektiver Interpretation erfordern. Um die Zuverlässigkeit unserer Klassifikation sicherzustellen, haben wir zunächst einen sogenannten Inter-coder-Reliabilitätstest durchgeführt. Dabei kategorisierten zwei Codierer unabhängig voneinander 244 Aussagen, wobei die Übereinstimmungsrate mit 75 % zufriedenstellend war. Dennoch wollten wir die Identifizierung von Wahlversprechen nicht allein einem einzelnen Codierer überlassen. Daher kategorisierten drei Codierer jede Aussage in dem Datensatz und diskutierten sie bei Unklarheiten oder Uneinigkeit.

Ebenso haben wir entschieden, dass mindestens zwei Codierer an der Bewertung der Einhaltung von Wahlzusagen beteiligt sein müssen. Die Erfüllung wurde in drei Hauptkategorien eingeteilt: „vollständig erfüllt“, „teilweise erfüllt“ und „nicht erfüllt“. Zusätzlich gab es eine vierte Kategorie („unbestimmt“), um jenen Fällen Rechnung zu tragen, in denen die Erfüllung nicht eindeutig festgestellt werden konnte. Ein Wahlversprechen gilt dann als erfüllt, wenn konkrete Maßnahmen ergriffen und verabschiedet werden, die mit dem Versprochenen übereinstimmen, oder wenn das angestrebte Ergebnis erreicht wird. Sie wird als teilweise erfüllt eingestuft, wenn die getroffenen Maßnahmen oder erzielten Ergebnisse hinter dem ursprünglichen Versprechen zurückbleiben. Die Bewertung basiert dabei in erster Linie auf dem politischen Output, also auf konkreten Maßnahmen oder politischen Ent-

scheidungen. Falls ein Wahlversprechen keine spezifischen Maßnahmen enthält, sondern nur ein Ergebnis verspricht, wird die Erfüllung anhand dieses Ergebnisses bewertet. Dabei werden nur solche Maßnahmen oder Ergebnisse berücksichtigt, die während der Amtszeit der Regierung umgesetzt werden, an der die Partei beteiligt war, die das Versprechen abgegeben hatte. Wird ein Versprechen erst von einer nachfolgenden Regierung erfüllt, zählt es als nicht erfüllt. Um zu überprüfen, ob das Wahlversprechen eingelöst wurde, haben wir uns auf eine Vielzahl von Primär- und Sekundärquellen gestützt, darunter Gesetze, Rechtsverordnungen, Regierungsberichte, offizielle Statistiken sowie journalistische Berichterstattung.

Zusätzlich haben wir die Wahlversprechen anhand zweier weiterer Kriterien kategorisiert. Erstens bewerteten wir jedes Versprechen in Bezug auf seine ideologische Ausrichtung bzw. Restriktivität – also ob die vorgeschlagene Maßnahme den bestehenden Rechtsrahmen verschärfen oder lockern würde. In Anlehnung an die Kriterien des DEMIG-Datensatzes (de Haas et al. 2015) definierten wir Restriktivität danach, ob mit einem Wahlversprechen die Rechte und Möglichkeiten von Migrantinnen und Migranten eingeschränkt oder erweitert werden. Dafür verwendeten wir drei Kategorien: „restriktiver“, „weniger restriktiv“ und „nicht anwendbar“. Das Hauptziel dieser Kategorisierung war es, zu untersuchen, ob die oft diskutierte Diskrepanz zwischen einer „harten Rhetorik“ und einer „zaghaften Umsetzung“ damit zusammenhängen könnte, dass es politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern eher gelingt, liberalere, also weniger restriktive Wahlversprechen umzusetzen, als dies bei restriktiveren Maßnahmen der Fall ist.

Zweitens haben wir die Wahlzusagen danach kategorisiert, ob sie sich auf die Einreise-/Ausreisepolitik oder auf die Integrationspolitik beziehen. Obwohl beide Bereiche zentrale Aspekte der Einwanderungspolitik darstellen, bilden sie zwei unterschiedliche Dimensionen ab: Die Einreise-/Ausreisepolitik umfasst Maßnahmen, die den Zugang von Migrantinnen und Migranten zum Staatsgebiet sowie ihren rechtlichen Status im Land regeln. Die Integrationspolitik betrifft die Bedingungen für die Eingliederung von Zugewanderten in die Gesellschaft des Aufnahmelandes. Dieser Bereich deckt eine Vielzahl von Aspekten ab – vom Zugang zu öffentlichen und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen bis zur Erlangung der Staatsbürgerschaft. Diese Klassifizierung ermöglichte uns zu überprüfen, ob unsere Ergebnisse mit bestehenden Erkenntnissen übereinstimmen, die darauf hindeuten, dass Parteien in der Integrationspolitik mehr Handlungsspielraum haben als in der Einreise-/Ausreisepolitik (Givens/Luedtke 2005; Lutz 2018, 2021). Da dieser Bereich stärker in den innenpolitischen Zuständigkeitsbereich fällt und weniger von rechtlichen Vorgaben geprägt ist – insbesondere im Vergleich zur Aufnahme- und Asylpolitik, die etwa durch Regelungen zur Familienzusammenführung eingeschränkt ist –, liegt die Vermutung nahe, dass die Erfüllungsquote von Wahlversprechen in der Integrationspolitik höher ist.

Sowohl diese Klassifizierung als auch die Kategorisierung der Zusagen nach Restriktivität erwiesen sich als zuverlässig: Die Codierer erreichten eine Übereinstimmungsrate von über 90 %.

Da es uns nicht nur darum ging, die Erfüllung von Wahlversprechen in der Migrationspolitik zu bewerten, sondern sie auch mit anderen Politikbereichen zu vergleichen, stützt sich diese Studie zusätzlich auf Sekundärquellen, die die allgemeine Umsetzungsquote von Wahlversprechen für Regierungen im gleichen Untersuchungszeitraum berechnet haben. Dabei wurden sowohl journalistische als auch wissenschaftliche Analysen herangezogen. Zwar ist ein solcher Vergleich mit Vorsicht durchzuführen, da unterschiedliche Studien nicht immer dieselben Kriterien zur Identifizierung von Wahlversprechen anlegen. Dennoch liefert er eine erste Einschätzung dazu, ob in der Migrationspolitik politische Wahlversprechen in eingeschränkterem Maße erfüllt werden als in anderen Bereichen – oder ob Migrationsforscherinnen und -forscher möglicherweise die Einzigartigkeit des sogenannten Demokratiedefizits in diesem Politikfeld überschätzt haben.

Soweit wir wissen, ist diese Studie der erste Versuch, die „discourse policy gap“ – oder präziser formuliert die „manifesto policy gap“ – mithilfe der hier entwickelten ausdifferenzierten Methode zu testen. Zwar hat auch Lutz (2021) diese „gap“ empirisch untersucht. Jedoch stützt sich seine Analyse auf hoch aggregierte Daten aus Wahlprogrammen. Somit gelingt ihm lediglich eine grobe Schätzung der allgemeinen Parteipositionen. Dieser Ansatz erlaubt zwar den Vergleich einer großen Zahl von Fällen, stößt aber an seine Grenzen, wenn es darum geht, den genauen Zusammenhang zwischen Wahlprogrammen und realer Politik zu erfassen. Zudem spricht einiges dafür, dass Lutz' Methode die Negativität von Parteipositionen systematisch überschätzt. Daher halten wir es für sinnvoll zu prüfen, ob ein mutmaßliches Demokratiedefizit in der Migrationspolitik auch auf eine begrenzte Umsetzung des Wählerauftrags durch die Regierungsparteien zurückzuführen ist (Lutz 2021: 174).¹

3. FALLSTUDIEN

Diese Studie konzentriert sich auf Frankreich und Deutschland, zwei der wichtigsten Einwanderungsländer Europas. Beide Staaten weisen innerhalb der Europäischen Union die größte im Ausland geborene Bevölkerung auf: Deutschland zählt mehr als 16 Millionen im Ausland

geborene Einwohnerinnen und Einwohner (etwa 20,2 % der Gesamtbevölkerung), während es in Frankreich über neun Millionen sind (etwa 13,6 %) (Eurostat 2024a). Frankreich und Deutschland haben unterschiedliche Konzepte zur Integration entwickelt, doch hinsichtlich der Migrationsgeschichte in der Nachkriegszeit zeigen sich durchaus Parallelen. Beide Länder erlebten eine umfangreiche Arbeitsmigration, gefolgt von einem plötzlichen Stopp der Anwerbeprogramme in den 1970er-Jahren, was dazu führte, dass die Familienzusammenführung zunehmend an Bedeutung gewann. Zugleich setzte sich die Erkenntnis durch, dass Migration weit weniger temporär war als ursprünglich angenommen. Zudem wurde das Thema Migration in beiden Ländern mit der Zeit immer stärker politisiert.

Wir haben uns in der Studie bewusst auf „Kerneinwanderungsländer“ konzentriert – also auf Länder mit einer langen Einwanderungsgeschichte und entsprechend gut entwickelten rechtlichen Rahmenbedingungen. Damit ist sichergestellt, dass Migration ein zentrales politisches Thema ist und die Wahlprogramme der Regierungsparteien eine vergleichende Analyse über mehrere Kabinette hinweg ermöglichen. Unser Untersuchungszeitraum umfasst in beiden Ländern eine weitgehend ähnliche Spanne. In Frankreich sind dies drei Kabinette (2007-2012, 2012-2017, 2017-2022), in Deutschland vier Kabinette (2005-2009, 2009-2013, 2013-2017, 2017-2021). Die Analyse beschränkt sich zunächst einmal auf diese beiden Länder als Fallstudien. Eine Ausdehnung der Analyse auf weitere Länder ist für die Zukunft geplant.

Da Frankreich und Deutschland unterschiedliche politische Systeme haben, nehmen wir an, dass diese institutionellen Unterschiede die Diskrepanz zwischen Wahlprogrammen und Politik in gewisser Weise beeinflussen können. Das parlamentarische und föderale System der Bundesrepublik, das auf Konsensbildung ausgerichtet ist, steht im Gegensatz zum semipräsidentiellen System Frankreichs, das majoritätsbildend und zentralistisch organisiert ist. Ein besonders bedeutsamer Unterschied besteht darin, dass deutsche Regierungen in der Regel als breite Koalitionsregierungen agieren, während in Frankreich die Exekutive vom Präsidenten dominiert wird – außer in den seltenen Fällen der Kohabitation (wenn die Partei des Präsidenten nicht mit der Partei übereinstimmt, die über eine Mehrheit im Parlament verfügt). Diese institutionellen Unterschiede sind insofern relevant, als davon auszugehen ist, dass in Koalitionsregierungen, in denen politische Entscheidungen mehr

¹ Lutz selbst räumt ein (2021: 183), dass seine Analyse auf groben Messungen der allgemeinen Parteipositionen beruht. Konkret vergibt seine Methode für jedes Kabinett einen einzigen Wert zur Einwanderungsposition (-1 bis 1), basierend auf den Daten des Comparative Manifesto Project (CMP). Während dieser Ansatz für breite Vergleiche nützlich ist, ist er für die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Wahlprogrammen und realer Politik nur bedingt geeignet, da eine einzelne Punktzahl wenig über konkrete Wahlversprechen oder erwartete Maßnahmen aussagt. Darüber hinaus halten wir es für möglich, dass Lutz' Analyse die Negativität der Parteipositionen unterschätzt. Da der CMP-Datensatz keine spezifische Kategorie für Einwanderungspolitik enthält, basiert seine Codierung auf indirekten Ersatzwerten – etwa der Kategorie „Recht und Ordnung“ –, was die Ergebnisse verzerren könnte. Um diese Annahme zu testen, haben wir Emmanuel Macrons Wahlprogramm von 2017 neu codiert. Mithilfe der CMP-basierten Methode von Lutz identifizierten wir 50 Quasi-Sätze zum Thema Einwanderung, was zu einem Wert von -0,72 führte. Ein manueller Ansatz fand jedoch nur 30 Quasi-Sätze und ergab einen Wert von -0,4. Dies deutet darauf hin, dass das CMP-basierte Maß die Negativität überzeichnen könnte.

Verhandlungen und Kompromisse erfordern, die „gap“ zwischen programmatischen Ankündigungen und politischer Umsetzung größer ist. Dies entspricht den Ergebnissen früherer Studien, die zeigen, dass Parteien in Einparteienregierungen tendenziell einen höheren Anteil ihrer Wahlversprechen einlösen als Parteien in Koalitionsregierungen (Thomson et al. 2017). Dies zugrunde gelegt, haben wir unsere Analyse im institutionellen Kontext der jeweiligen Länder verortet, anstatt direkte Vergleiche zwischen den beiden Ländern hinsichtlich der Einlösung von Wahlversprechen anzustellen. Dies sollte jedoch nicht als Einschränkung verstanden werden, da unser Hauptziel darin bestand, das Ausmaß der Diskrepanz zwischen Wahlprogrammen und Politik in den einzelnen Ländern zu bewerten.

Im Falle Frankreichs bedeutet dies, dass den Wahlprogrammen der Präsidenten Vorrang eingeräumt wird, da diese eine zentrale Rolle bei der Festlegung der politischen Agenda spielen. Zwar ist dies in Zeiten der Kohabitation nicht immer der Fall, jedoch gab es in unserem Untersuchungszeitraum keine solche Regierungskonstellation. Daher haben wir uns entschieden, den Fokus auf die Wahlprogramme der Präsidenten zu legen (und nicht auf die Parteiprogramme für die

Parlamentswahlen). Dies jedoch nicht allein aus inhaltlichen Erwägungen heraus, die mit den Befugnissen des Präsidenten zusammenhängen, sondern auch aus sehr praktischen Gründen: Da in Frankreich der Präsidentschaftswahlkampf von zentraler Bedeutung ist, veröffentlichen die Parteien nicht immer separate Wahlprogramme.² Zudem richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit in erster Linie auf die Wahlprogramme der Präsidentschaftskandidaten.

Schließlich ist es wichtig zu betonen, dass französische Präsidenten und deutsche Parteien unterschiedliche Kommunikationsstile pflegen, was auch für die Wahlprogramme gilt. Während die Wahlprogramme der Präsidentschaftskandidaten oft persönlicher formuliert sind, stellen die Wahlprogramme deutscher Parteien in der Regel das Ergebnis umfassender interner Beratungen und Kompromissbildungen dar. Sie fallen daher durch einen programmatischen Stil auf. Dennoch ist es bemerkenswert, dass französische Präsidenten, die für ihre rhetorischen Fähigkeiten und große Narrative bekannt sind, in der Regel kurze und prägnante Statements verfassen, die klare und leicht erkennbare Versprechen enthalten. Im Gegensatz dazu sind Wahlprogramme der deutschen Parteien oft wesentlich umfangreicher und

Tab. 1: Länge der Wahlprogramme und Anzahl der Wahlversprechen zur Einwanderung

	Wahlprogramm Anzahl der Seiten	Wahlprogramm Anzahl der Versprechen zur Einwanderung
Frankreich		
Nicolas Sarkozy (2007-2012) (UMP – Union pour un mouvement populaire)	9	5
François Hollande (2012-2017) (PS – Parti Socialiste)	23	4
Emmanuel Macron (2017-2022) (En Marche!)	17	12
Deutschland		
1. Kabinett Merkel (2005-2009)		
CDU/CSU	47	10
SPD	43	5
2. Kabinett Merkel (2009-2013)		
CDU/CSU	94	18
FDP	86	4
3. Kabinett Merkel (2013-2017)		
CDU/CSU	128	15
SPD	120	23
4. Kabinett Merkel (2017-2021)		
CDU/CSU	76	13
SPD	116	40

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

2 Ein Beispiel dafür ist die Partei von Emmanuel Macron, En Marche!, die 2017 kein eigenes Wahlprogramm vorgelegt hat. Ein weiteres Problem besteht darin, dass Parteiprogramme manchmal schwer zugänglich oder sogar vertraulich sind. Dies war beispielsweise der Fall beim gesetzgeberischen Programm der Parti Socialiste im Jahr 2012 (unter François Hollande), das nicht leicht auffindbar war. Wir danken Isabelle Guinaudeau ausdrücklich dafür, dass sie uns auf diesen Aspekt aufmerksam gemacht hat.

Tab. 2: Erfüllung der Wahlversprechen zur Einwanderung, Frankreich (2007-2022)

	Gesamt Wahlversprechen	Insgesamt erfüllt			Insgesamt nicht erfüllt
		Teilweise erfüllt	Vollständig erfüllt	Insgesamt	
Insgesamt 2007-2022	21	3 (14 %)	12 (57 %)	15 (71 %)	6 (29 %)
Nicolas Sarkozy (2007-2012) (UMP – Union pour un mouvement populaire)	5	0 (0 %)	4 (80 %)	4 (80 %)	1 (20 %)
François Hollande (2012-2017) (PS – Parti Socialiste)	4	1 (25 %)	2 (50 %)	3 (75 %)	1 (25 %)
Emmanuel Macron (2017-2022) (En Marche!)	12	2 (17 %)	6 (50 %)	8 (67 %)	4 (33 %)

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

prosaischer. Dies führt zwar zu einer höheren Anzahl identifizierter Versprechen, kann aber auch die Überprüfung erschweren, da viele allgemeine Ziele und Absichtserklärungen nicht konkret in umsetzbare Maßnahmen übersetzt werden können. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Unterschiede in der Länge der Wahlprogramme und der Anzahl der identifizierten einwanderungsbezogenen Versprechen zusammen.

Im Folgenden wird jede Fallstudie einzeln betrachtet, beginnend mit Frankreich. Jedes Kapitel gibt zu Beginn einen Überblick über die allgemeinen Ergebnisse zur Erfüllung von Wahlversprechen in der Migrationspolitik, gefolgt von einem kurzen Vergleich des Umsetzungserfolgs in der Migrationspolitik mit dem Erfolg aller anderen Politikbereiche. Danach wird die Umsetzung migrationsbezogener Versprechen im Zeitverlauf detailliert analysiert, wobei die Bilanz jeder Regierung einzeln betrachtet wird. Abschließend wird untersucht, inwiefern sich die Erfüllung der Wahlversprechen je nach Politikbereich (Einreise-/Ausreisepolitik vs. Integrationspolitik) und ideologischer Ausrichtung (restriktive vs. liberale Versprechen) unterscheidet. Jedes Kapitel endet mit einer Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse.

4. FRANKREICH

4.1 Die Ergebnisse im Überblick

Da die Wahlprogramme der französischen Präsidenten recht kurz gehalten sind, ist die Anzahl der Versprechen zur Einwanderung ebenfalls recht gering. Das mag erklären, warum ein erheblicher Teil davon erfüllt wird. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Ergebnisse. Betrachtet man die drei untersuchten Präsidentschaften zusammen, zeigt sich, dass die französischen Präsidenten rund 71 % ihrer Versprechen zumindest teilweise umgesetzt haben (15 von 21). Diese Quote variiert zwischen den Präsidentschaften, wobei Nicolas Sarkozy die höchste

und Emmanuel Macron die niedrigste Erfüllungsrate aufweist – eine Entwicklung, die im weiteren Verlauf noch detaillierter analysiert wird. Dennoch gelang es allen drei Präsidenten, mehr als die Hälfte ihrer Versprechen einzulösen, was erste Zweifel an der These einer Diskrepanz zwischen Wahlprogrammen und tatsächlicher Politik in Frankreich aufkommen lässt.

Diese Zweifel werden noch verstärkt durch den Vergleich unserer Ergebnisse mit journalistischer Recherche sowie wissenschaftlichen Studien, bei denen das Gesamtniveau der Umsetzung von Versprechen für dieselben Präsidentschaften bewertet wurde. Tabelle 3 zeigt, wie die einzelnen Präsidenten sowohl in Bezug auf die Einwanderung (unsere eigenen Ergebnisse) als auch insgesamt (Sekundärquellen) abgeschnitten haben. Die Gesamtergebnisse für die Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy wurden einer wissenschaftlichen Studie entnommen (Bouillaud et al. 2017), während die Ergebnisse für die beiden anderen Präsidentschaften von der Website *Lui Président* stammen – einer von einer Gruppe von Journalisten eingerichteten Plattform, die von renommierten Medien wie etwa *Le Monde* genutzt wird. Insgesamt zeigt Tabelle 3, dass es, was die Umsetzung von Wahlversprechen betrifft, keine Diskrepanzen zwischen der Migrationspolitik und dem Durchschnitt aller Politikbereiche gibt. Es ist sogar bemerkenswert, dass die Prozentsätze weitgehend übereinstimmen. Und schließlich gibt es mit Nicolas Sarkozy einen französischen Präsidenten, der in der Einwanderungspolitik auf höhere Umsetzungsquoten kommt als in anderen Bereichen. Da es sich jedoch um eine sehr geringe Anzahl von Fällen handelt, sollten solche Vergleiche nicht überbewertet werden.

Insgesamt lassen unsere Ergebnisse den Schluss zu, dass die französischen Präsidenten ihre Versprechen im Bereich der Migration auf überraschend hohem Niveau einlösen.

Tab. 3: Erfüllung der Wahlversprechen in der Migrationspolitik vs. Erfüllung der Wahlversprechen insgesamt, Frankreich (2007-2022)

	Insgesamt	Insgesamt	Erfüllungsquoten Einwanderung		Erfüllungsquote insgesamt	
	Wahlzusagen Einwanderung	Wahlzusagen insgesamt	Vollständig erfüllt	Zumindest teilweise erfüllt	Vollständig erfüllt	Zumindest teilweise erfüllt
Nicolas Sarkozy (2007-2012) (UMP – Union pour un mouvement populaire)	5	164	80 %	80 %	32 %	50 %
François Hollande (2012-2017) (PS – Parti Socialiste)	4	478	50 %	75 %	46 %	73 %
Emmanuel Macron (2017-2022) (En Marche!)	12	365	50 %	67 %	47 %	66 %

Quelle: Eigene Ausarbeitung, basierend auf (a) eigenen Daten und (b) Daten aus Bouillaud et al. 2017.

4.2 Erfüllung der Wahlversprechen und Einwanderungspolitik im Zeitverlauf (2007-2022)

Die Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy (2007-2012)

Während der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy war das Thema Einwanderung hoch aktuell (Carvalho 2016). Viele sehen in Sarkozy eine Schlüsselfigur für den Rechtsruck seiner Partei, der *Union pour un mouvement populaire* (UMP). Seine Amtszeit gilt als ein prägnantes Beispiel dafür, wie die etablierte Rechte mit einer Verschärfung ihrer Positionen auf den Wahlerfolg der radikalen Rechten reagierte (Marthaler 2008). Diese Strategie wurde unter Sarkozy zwar verstärkt, war jedoch keineswegs neu. So propagierte bereits in den frühen 1990er-Jahren der damalige französische Innenminister Charles Pasqua ein „Null-Einwanderungs“-Ziel, und das sogenannte Pasqua-Gesetz von 1993 zielte darauf ab, die Rechte von Ausländerinnen und Ausländern einzuschränken (Hollifield/Héran 2022). Sarkozy selbst war mit der Einwanderungsthematik bestens vertraut. Schon während seiner Zeit als Innenminister, vor seinem Amtsantritt als Präsident 2007, machte er sie zu einem zentralen Anliegen. Er initiierte mehrere Gesetzesreformen, darunter die als *Lois Sarkozy* bekannten Gesetze von 2003 und 2006, die beide eine restriktive Einwanderungspolitik verfolgten.³ Allerdings zielte seine Politik nicht darauf ab, die Einwanderung pauschal zu begrenzen. Ihr Kern lag vielmehr in der Unterscheidung zwischen „erwünsch-

ter“ und „unerwünschter“ Migration – ein Konzept, das sich in seinem Slogan *immigration choisie* (ausgewählte Einwanderung) gegenüber *immigration subie* (aufgezwungene Einwanderung) widerspiegelt. Mit Letzterem meinte Sarkozy vor allem den Familiennachzug sowie Asylsuchende. Sein Modell der „ausgewählten Einwanderung“ verfolgte hingegen einen utilitaristischen Ansatz: Die Zuwanderung sollte gezielt an den Bedürfnissen des französischen Arbeitsmarkts ausgerichtet werden, wobei hoch qualifizierte und wirtschaftlich ‚nützliche‘ Migrantinnen und Migranten bevorzugt aufgenommen wurden.

Obwohl es Sarkozy nicht gelungen ist, die Migration grundlegend in die von ihm gewünschte Richtung zu lenken, ist seine Präsidentschaft auch ein gutes Beispiel dafür, dass die Schwierigkeit, die gewünschten politischen Ergebnisse zu erzielen („*efficacy gap*“), nicht zwangsläufig eine Diskrepanz zwischen politischen Absichten und tatsächlichen Maßnahmen hervorbringen („*discursive gap*“). Einerseits hatte seine Politik nur begrenzte Auswirkungen auf die tatsächliche Zusammensetzung der Migration: Der Familiennachzug blieb mit großem Abstand die wichtigste Form der Einwanderung nach Frankreich, und hoch qualifizierte Migrantinnen und Migranten kamen nicht in nennenswerter Zahl. Dies führte dazu, dass einige Beobachter Sarkozys Politik als eher symbolisch denn inhaltlich wirkungsvoll bewerteten (Viprey 2010). Andererseits setzte die französische Exekutive eine Reihe von rechtlichen und administra-

³ Mit dem Gesetz 2003-1119 vom 26. November 2003 über die Kontrolle der Einwanderung, den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in Frankreich und die Staatsbürgerschaft wurden die Maßnahmen zur Kontrolle irregulärer Migration verschärft. Zudem wurden die Bedingungen für den Erhalt von unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen, insbesondere für Familienangehörige, restriktiver gestaltet. Das Gesetz 2006-911 vom 24. Juli 2006 über Einwanderung und Integration markierte Sarkozys ersten Versuch, ein Modell der „ausgewählten Einwanderung“ (*immigration choisie*) einzuführen. Es schuf neue Aufenthaltstitel für hoch qualifizierte Migrantinnen und Migranten und erleichterte den Zugang zum Arbeitsmarkt für Studierende aus anderen Ländern. Gleichzeitig wurden jedoch die Regeln für die Familienzusammenführung verschärft und ein Regularisierungsmechanismus für Personen, die seit mehr als zehn Jahren in Frankreich lebten, abgeschafft.

tiven Reformen um, die darauf abzielten, den Familiennachzug einzuschränken, die Asylverfahren zu verschärfen und qualifizierte Arbeitskräfte gezielter anzulocken. Falls es eine „discursive gap“ gab, war diese weit weniger ausgeprägt als die „efficacy gap“. Das ist wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass politische Maßnahmen nur begrenzt in der Lage sind, Migrationsströme zu beeinflussen. Andere Faktoren – insbesondere rechtliche, soziale, wirtschaftliche und politische – spielen eine weitaus entscheidendere Rolle (Czaika/de Haas 2013).

Dennoch unternahm Sarkozy konkrete Schritte, um seine zentralen Wahlversprechen zur Migration einzulösen. Sein Wahlprogramm enthielt fünf klar identifizierbare Versprechen in diesem Bereich, von denen vier – also 80 % – als erfüllt gelten können. Dazu gehören (1) die Forcierung der Politik der *selektiven Einwanderung*, (2) die Verschärfung der Kriterien für den Familiennachzug, (3) die Einführung strengerer Sprachanforderungen für Zuwanderinnen und Zuwanderer, die sich in Frankreich niederlassen wollen, sowie (4) die Schaffung eines eigenen Ministeriums für Integration und nationale Identität.

Die ersten drei Ziele wurden im Gesetz 2007-1631 vom 20. November 2007 verankert, das die Kontrolle der Einwanderung, Integration und Asyl regelte und eines der wichtigsten Einwanderungsgesetze während Sarkozys Präsidentschaft war. Mehrere Bestimmungen dieses Gesetzes zielten darauf ab, die Einreise oder den Aufenthalt von Fachkräften oder Personen in Sektoren mit Arbeitskräftemangel zu erleichtern. Dazu gehörten die Erstellung einer Liste von Berufen, die von Arbeitsmarkttests ausgenommen sind, sowie die Schaffung eines Regularisierungsmechanismus für Personen mit sehr gefragten beruflichen Qualifikationen. Das Gesetz erlangte auch deshalb Aufmerksamkeit, weil es die Familienzusammenführung restriktiver gestaltete: So wurde die Mindesteinkommensgrenze von in Frankreich lebenden Migranten angehoben, die erforderlich war, um den Familiennachzug zu ermöglichen. Zudem wurden die Eltern von Migrantenkindern dazu verpflichtet, einen Aufnahme- und Integrationsvertrag für ihre Familie zu unterzeichnen. Im Einklang mit Sarkozys Versprechen, „diejenigen, die sich in Frankreich niederlassen wollen, aufzufordern, sich vorher um das Erlernen der französischen Sprache zu bemühen“, verlangte das Gesetz außerdem einen im Herkunftsland bestanden Test, in dem die Kenntnisse der französischen Sprache und der französischen Werte bewertet werden (DEMIG 2015). Das Gesetz 2007-1631 verdeutlicht jedoch auch, wie liberalisierende Änderungen oft trotz und nicht aufgrund der Absichten politischer Entscheidungsträger erfolgen. Als Reaktion auf eine Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verstärkte das Gesetz den Schutz von Asylbewerberinnen und -bewerbern in

Transitzonen und legte fest, dass Rechtsmittel gegen erste Entscheidungen „aufschiebende Wirkung“ haben, was bedeutet, dass die betroffenen Personen nicht abgeschoben werden können, bevor die vollständige Prüfung des Widerspruchs abgeschlossen ist.⁴

Die Politik der „selektiven Einwanderung“ von Nicolas Sarkozy nahm 2011 eine unerwartete Wendung, als der neu ernannte Innenminister Claude Guéant versuchte, die Arbeitsmigration einzuschränken, angeblich als Reaktion auf die steigende Arbeitslosigkeit in Frankreich. Der berühmterbuchtigte *Circulaire Guéant* vom Mai 2011 zielte insbesondere auf nichteuropäische Studierende an französischen Universitäten ab und schränkte das Aufenthalts- und Arbeitsrecht für diejenigen ein, die ihren Status von Studierenden zu Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern ändern wollten. Diese Reform löste in Frankreich einen Aufschrei aus und führte zu heftigem Widerstand von Studentenorganisationen, Universitäten, Unternehmen und anderen. Viele betrachteten sie als kontraproduktive Wirtschaftspolitik und interpretierten sie eher als politische Reaktion auf das Erstarken des Front National, der die Wirtschaftskrise nutzte, um der Regierung vorzuwerfen, sie würde in Zeiten rasant steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Kaufkraft Tür und Tor für Arbeitsmigration öffnen (Hollifield/Héran 2022). Als Reaktion darauf machte der sozialistische Kandidat François Hollande die Aufhebung des *Circulaire Guéant* zu einem seiner wichtigsten Wahlversprechen, das er nach Amtsantritt im Mai 2012 auch rasch einlöste.

Ein weiteres zentrales Versprechen von Nicolas Sarkozy war die Schaffung eines eigenen Ministeriums zur Überwachung der Einwanderungspolitik, das 2007 als „Ministerium für Einwanderung, Integration, nationale Identität und Entwicklungszusammenarbeit“ die Arbeit aufnahm. Dies war ein höchst umstrittener Schritt, da er Einwanderung und nationale Identität explizit miteinander verknüpfte. Kritiker argumentierten, dass dadurch Migrantinnen und Migranten als Bedrohung für die Nation stigmatisiert würden (Marthaler 2008). Verstärkt wurde diese Annahme im Jahr 2009 noch dadurch, dass die Regierung eine nationale Debatte über die nationale Identität und darüber, was es bedeutet, Franzose zu sein, einleitete. Die überaus heikle Debatte wurde 2010 eingestellt und das erwähnte Ministerium aufgelöst. In einer bemerkenswerten Kehrtwende drückte Sarkozy sein Bedauern über die Schaffung des Ministeriums aus und räumte ein, dass die Diskussion über die nationale Identität zu Missverständnissen und Spannungen geführt hatte (Chrisafis 2018).

Von den fünf in Sarkozys Wahlprogramm enthaltenen Versprechen zur Einwanderung blieb nur eine unerfüllt:

4 Dennoch hatten Asylsuchende nur 48 Stunden Zeit, um Einspruch einzulegen, was von Menschenrechtsgruppen als restriktiv angesehen wurde. Siehe: <https://www.statewatch.org/news/2012/july/statewatch-news-online-france-un-committee-against-torture-suspends-deportation-of-somali-woman> (letzter Zugriff: 2001.2025).

die heiß diskutierte Einführung von Quoten oder „jährlichen Obergrenzen“. Obwohl Sarkozy seine Absichten mehrfach bekräftigte, war er sich durchaus bewusst, dass dieser Vorschlag auf erhebliche rechtliche und politische Hürden stoßen würde. Seine Regierung beauftragte ein spezielles Beratungsgremium – die *Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration* – damit, die Durchführbarkeit von Einwanderungsquoten zu prüfen. Die Ergebnisse waren eindeutig: Eine solche Politik wäre nicht sinnvoll, um den Zustrom von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu steuern, sie wäre unwirksam bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und bei der Familienzusammenführung rechtlich nicht durchführbar, da sie Grundrechte verletzen würde.⁵ Der Plan wurde schließlich aufgegeben. Es ist jedoch anzumerken, dass die französische Regierung in dieser Zeit mit mehreren Ländern eine Reihe bilateraler Abkommen zur Steuerung der Zuwanderung schloss, die häufig spezifische Quoten (oder eine festgelegte maximale Anzahl von Visa) für die Einreise von Fachkräften und Künstlerinnen sowie Künstlern nach Frankreich vorsahen.⁶ Diese Abkommen entsprachen dem französischen Ansatz der „selektiven Einwanderung“: Während sie die legale Einwanderung für bestimmte Berufsgruppen erleichterten, schufen sie Mechanismen zur beschleunigten Abschiebung irregulärer Migrantinnen und Migranten (und förderten im Gegenzug Entwicklungsinitiativen).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Nicolas Sarkozy eine überraschend positive Bilanz in Bezug auf die Erfüllung seiner Wahlversprechen im Bereich der Einwanderung vorweisen kann, da er vier von fünf Versprechen vollständig erfüllt hat. In diesem speziellen Fall kann die Diskrepanz zwischen Wahlprogramm und Politik in der Einwanderungspolitik also widerlegt werden.

Erfüllung der Wahlversprechen unter François Hollande (2012-2017)

Die Präsidentschaft des damaligen Vorsitzenden der Sozialistischen Partei, François Hollande, unterschied sich im Tonfall stark von Sarkozys Amtszeit. Einwanderung spielte in Hollandes Programm bei Weitem keine so große Rolle wie unter Sarkozy. Der neue Amtsinhaber verfolgte zudem einen gemäßigteren Ansatz. Vorausgegangen war ein Wahlkampf, in dem die Einwanderung im Mittelpunkt stand, wobei Sarkozy eine harte Linie vertrat und der *Front National* von Marine Le Pen sein bislang bestes Wahlergebnis erzielte. Hollifield und Héran (2022) zufolge hoffte Hollande, das Thema entpolitisieren zu können. Zugleich schien er die „Grand Bargain“-Strategie der Mitterrand-Ära zu verfolgen, d. h. die Kontrolle über neue (irreguläre) Einwanderungsströme zu verschärfen und gleichzeitig die Bemühungen für eine

bessere Integration der bereits in Frankreich lebenden Menschen zu beschleunigen.

Hollandes Wahlprogramm enthielt nur vier zentrale Wahlversprechen zur Einwanderung. Die ehrgeizigste – und wahrscheinlich aus diesem Grund auch diejenige, die stillschweigend aufgegeben wurde – war die Ankündigung, Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mindestens fünf Jahren legal in Frankreich aufhalten, das Wahlrecht bei Kommunalwahlen zu gewähren. Dies war ein lang gehegtes Versprechen der französischen Linken, doch verwirklicht wurde es nie, was höchstwahrscheinlich an den zu erwartenden institutionellen und politischen Hürden lag. Eine solche Reform hätte eine Verfassungsänderung erfordert, für die eine Dreifünftelmehrheit im Kongress notwendig ist. Die Linke hatte nicht genug Stimmen, um diese durchzusetzen.

Im Gegensatz dazu hat die französische Regierung, wie angekündigt, den sogenannten *Circulaire Guéant* rasch aufgehoben. Dies war ein zentrales Versprechen der Linken, die die Beschränkung des Arbeitsrechts ausländischer Hochschulabsolventinnen und -absolventen als nachteilig für Frankreichs Wirtschaft und die Attraktivität seiner Hochschuleinrichtungen ansah.

Die beiden anderen Zusagen von François Hollande betrafen die irreguläre Migration. Hollande versuchte dabei den Spagat zwischen einschneidenden Maßnahmen bei der Migrationskontrolle und einem pragmatischen Vorgehen bei den Regularisierungsmöglichkeiten für bereits in Frankreich lebende Migrantinnen und Migranten. Zum einen versprach er, objektive Kriterien festzulegen, auf deren Grundlage von Fall zu Fall Regularisierungen vorgenommen werden können. Dies geschah mit dem sogenannten *Circulaire Valls* vom 28. November 2012, der die Bedingungen für die Gewährung eines legalen Aufenthaltsstatus für Eingewanderte ohne Papiere präziserte und standardisierte. Diese Maßnahme war in erster Linie eine Reaktion auf die wahrgenommene administrative Willkür bei der Bearbeitung von Anträgen (Le Monde/AFP 2012). In der Praxis führte sie zu einem Anstieg der Zahl der Legalisierungen von 23.000 im Jahr 2012 auf 35.000 im Jahr 2013 (OECD 2015).

Andererseits versuchte Hollande auch, eine entschlossene Haltung einzunehmen, als er in seinem Wahlprogramm „einen unerbittlichen Kampf gegen illegale Einwanderung und Schwarzarbeit“ versprach. Es ist zwar schwierig zu beurteilen, was mit einem „unerbittlichen Kampf“ tatsächlich gemeint ist – und welche Maßnahmen erforderlich wären, damit dieser Teil des Versprechens als erfüllt gilt –, aber wir sind der Ansicht, dass es genügend nachvollziehbare Gründe gibt, um dieses Versprechen zumindest als teilweise erfüllt zu betrachten. Zumal die

⁵ Bericht verfügbar unter: <https://www.vie-publique.fr/rapport/29935-pour-une-politique-des-migrations-transparente-simple-et-solidaire> (letzter Zugriff: 20.01.2025).

⁶ Während der Präsidentschaft von Sarkozy wurden mindestens 14 solcher Abkommen unterzeichnet, die unter anderem Länder wie Brasilien, Russland, Libanon, Tunesien, Gabun, Kongo, Benin, Kamerun und Serbien betreffen (DEMIG 2015).

französische Regierung verschiedene Initiativen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegalen Einwanderer Netzwerken, die die irreguläre Migration beförderten, ergriffen hat.⁷ Verschiedene Quellen berichten von zusätzlich eingesetzten Inspektoren, von vermehrten Stichprobenkontrollen, einer Zunahme der Sanktionen gegen Unternehmen sowie einer Zunahme der Zahl der zerschlagenen illegalen Netzwerke (Supertino 2017).

Der Grund, warum wir dieses Versprechen als nur teilweise erfüllt ansehen, liegt in anderen bedeutenden Gesetzesänderungen, die dem angeblich „unerbittlichen Kampf gegen illegale Einwanderung“ zu widersprechen scheinen. So wurde durch ein am 31. Dezember 2012 verabschiedetes Gesetz der Straftatbestand des illegalen Aufenthalts abgeschafft und dieser damit entkriminalisiert (während spezifische Fälle, in denen Ausländerinnen und Ausländer einer Abschiebeanordnung nicht nachkommen, weiterhin unter Strafe gestellt wurden). Darüber hinaus schränkte dieses Gesetz den Anwendungsbereich des „Solidaritätsdelikts“ ein und führte Ausnahmen für diejenigen ein, die irregulär im Land befindlichen Migrantinnen und Migranten ehrenamtlich humanitäre, rechtliche oder medizinische Hilfe leisten (EMN 2013). Diese Änderungen dienten zwar teilweise der Einhaltung der europäischen „Rückführungsrichtlinie“, markierten aber dennoch eine Verlagerung hin zu weniger restriktiven rechtlichen Rahmenbedingungen und standen somit im Widerspruch zu Hollandes Versprechen.

Alles in allem ist Hollandes Bilanz in der Einwanderungspolitik vergleichsweise positiv. Von vier Wahlversprechen wird nur eins als nicht erfüllt angesehen, eins als teilweise erfüllt und zwei als vollständig erfüllt. Vergleicht man seine Bilanz in der Einwanderungspolitik mit den von der Website *Lui Président* berechneten Umsetzungsquoten des gesamten Wahlprogramms, so stellt man fest, dass es praktisch keinen Unterschied zwischen seiner Bilanz in der Einwanderungspolitik und seiner Gesamtbilanz gibt (Tabelle 3).

Erfüllung der Wahlversprechen unter Emmanuel Macron (2017-2022)

Ähnlich wie bei François Hollande und im Gegensatz zu Nicolas Sarkozy stellte die Einwanderung für Emmanuel Macron kein zentrales Thema dar. Er konzentrierte seinen Wahlkampf stattdessen auf Fragen wie wirtschaftliche und haushaltspolitische Modernisierung, politische Erneuerung und europäische Integration (Damgé/Sénecat 2017). Angesichts einer starken rechtsextremen

Konkurrentin versuchte Macron, sich in der Frage der Einwanderung als gemäßigte Stimme zu positionieren, was sich in seinem etwas unbeholfenen Slogan „Balance zwischen Menschlichkeit und Härte“ widerspiegelte (Le Monde 2017). Trotzdem ist die Wahrnehmung weitverbreitet, dass Macron seine Haltung zur Migration im Laufe seiner Amtszeit schrittweise verschärfte (z. B. Jarrassé 2019).

Auch wenn Macrons Wahlprogramm insgesamt vergleichsweise kurz war, in Bezug auf einwanderungspolitische Themen ist es detaillierter als die Programme seiner Vorgänger, was die höhere Zahl seiner Wahlversprechen zeigt. Dies lässt sich wahrscheinlich darauf zurückführen, dass das Thema Einwanderung nach der europäischen Migrationskrise 2015/2016 und einer Reihe blutiger Terroranschläge in Frankreich im gleichen Zeitraum, die häufig von französischen Bürgern mit Migrationshintergrund verübt wurden, (noch) brisanter wurde.

Daher konzentrierte sich Emmanuel Macron stärker auf integrationsbezogene Maßnahmen und insbesondere auf den Islam. In einem Versuch, die heikle Balance zwischen dem Schutz individueller Rechte und der Wahrung des französischen Laizismus (*laïcité*) einerseits und der Bekämpfung des Radikalismus andererseits zu finden, versprach Macron, das Schleierverbot nicht auf Universitäten auszudehnen (im Gegensatz zu einigen Gegnern aus dem politisch rechten Lager). Gleichzeitig kündigte er jedoch an, „Vereinigungen zu zerschlagen, die unter dem Deckmantel der Religion die Republik angreifen“ – und ganz konkret, Gotteshäuser, die zum Extremismus aufrufen, zu schließen. Zudem sprach er sich dafür aus, eine universitäre Ausbildung für religiöse Führer in den Bereichen „Laizismus, Werte der Republik und französische Sprache“ zu organisieren, und kündigte an, den Religionsunterricht in den Schulen zu verbessern, um das Wissen über die verschiedenen Religionen zu fördern. Dieses Vorhaben ist in Frankreich umstritten, da es von vielen als Widerspruch zum Prinzip der Laizität empfunden wird.

Macron weist eine gemischte Bilanz auf. Einerseits blieben die beiden zuletzt genannten Versprechen weitgehend unerfüllt, da keine entsprechenden Maßnahmen umgesetzt wurden. Dies gilt trotz verschiedener Bemühungen, religiöse Praktiken enger mit der „Achtung der republikanischen Werte“ zu verknüpfen.⁸ Bei den ersten beiden Versprechen hingegen hat Macron Wort gehalten. So sieht das am 30. Oktober 2017 verabschiedete Gesetz über die innere Sicherheit und die Terrorismusbekämpfung die Schließung von

⁷ Für weitere Einzelheiten siehe: <https://www.lui-president.fr/francois-hollande/engagement/lutte-contre-limmigration-illegale-78> (letzter Zugriff: 28.01.2025).

⁸ So hat der französische Rat für muslimische Religionsausübung als Reaktion auf Macrons Forderung eine „Charta der republikanischen Werte“ entwickelt (de Boissieu/Le Priol 2021). Darüber hinaus verpflichtet das „Anti-Separatismus“-Gesetz von 2021 Vereinigungen, die öffentliche Mittel erhalten, zur Unterzeichnung eines Vertrags, in dem sie sich zu republikanischen Grundsätzen bekennen (Tidey 2021). Die Regierung versuchte zwar, eine einheitliche Institution zur Zertifizierung von Imamen einzurichten, doch erwiesen sich interne Spaltungen innerhalb der muslimischen Organisationen als Hindernis (Le Monde/AFP 2021).

Gotteshäusern vor, die zum Terrorismus aufrufen, ihn rechtfertigen oder Hass und Diskriminierung fördern.⁹ Anfang 2022 berichtete die französische Regierung von der Zerschlagung von mehr als 700 sogenannten separatistischen Strukturen (Donada 2022).

Gleichzeitig äußerte Macron auch Bedenken hinsichtlich der Antidiskriminierungspolitik. Konkret versprach er die Wiedereinführung eines positiven Diskriminierungsprogramms („emplois francs“), bei dem Unternehmen finanzielle Anreize für die Einstellung von Bewohnerinnen und Bewohnern aus „vorrangigen Bezirken“ erhalten. Außerdem sagt er zu, „groß angelegte stichprobenartige und ungeplante Kontrollmaßnahmen hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung oder Wohnraum“ durchzuführen. Seine Erfolgsbilanz in diesem Bereich ist grundsätzlich positiv, auch wenn Menschenrechtsorganisationen seiner Regierung vorwerfen, dass die Maßnahmen nicht weitreichend genug seien. Das erste Programm wurde tatsächlich umgesetzt, und es gibt auch Belege dafür, dass die Regierung eine groß angelegte Kampagne mit Prüfverfahren („opérations de testing“) durchgeführt hat, um Diskriminierungspraktiken bei Einstellungsverfahren ans Tageslicht zu bringen (Chaudière 2020).

Macron zufolge sollten auch Sprachkenntnisse an Bedeutung gewinnen, wenn es um die Erlangung der französischen Staatsangehörigkeit geht. Er kündigte an, die Sprachausbildung für Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten zu intensivieren und „die Beherrschung der französischen Sprache zum Hauptkriterium für die Erlangung der französischen Staatsangehörigkeit zu machen“. Während das erste Versprechen als vollständig erfüllt betrachtet werden kann – die Regierung verdoppelte z. B. die Anzahl der Französischstunden, die Migrantinnen und Migranten angeboten werden –, lässt sich das für das zweite Versprechen nicht behaupten. Wir haben uns dafür entschieden, es als nur teilweise erfüllt anzusehen, da die Anpassungen der sprachlichen Anforderungen für die Einbürgerung vergleichsweise gering waren.¹⁰

In Bezug auf Asyl versprach Macron, Asylanträge in weniger als sechs Monaten zu prüfen, einschließlich der Widerspruchsverfahren, und abgelehnte Antragstellerinnen und Antragsteller unverzüglich in ihr Herkunftsland abzuschieben. Diese Zusagen verdeutlichen das Dilemma, mit dem Forscherinnen und Forscher konfrontiert sind, wenn sie die Erfüllung von Wahlversprechen anhand von Politik-Outputs (Ergebnissen) im Vergleich zu Politik-Outcomes (Wirkungen) bewerten. Einerseits hat die fran-

zösische Regierung wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Verzögerungen bei der Bearbeitung von Asylanträgen zu verringern und die Abschiebung von abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern zu beschleunigen. Dies gehörte zu den Hauptzielen des umstrittenen *Loi Collomb* (Gesetz Nr. 2018-778 vom 10. September 2018 zur kontrollierten Migration, einem wirksamen Asylrecht und erfolgreicher Integration). Andererseits blieben diese Maßnahmen hinter den ursprünglichen Zielen Macrons zurück. Da sein Wahlprogramm diese Versprechen in Form von Ergebnissen formulierte (ohne Bezugnahme auf spezifische politische Maßnahmen), können sie nicht als vollständig erfüllt angesehen werden. Das erste Ziel haben wir als teilweise erfüllt eingestuft, da sich die Bearbeitungszeiten von Asylanträgen bis 2022 zwar erheblich verkürzt haben, das Sechsmonatsziel jedoch nicht ganz erreicht wurde.¹¹ Das zweite Ziel, die Abschiebung abgelehnter Asylbewerberinnen und -bewerber, wurde jedoch als nicht erfüllt betrachtet, da zwischen den Zielen Macrons und den Statistiken zur Abschiebung eine erhebliche Lücke klafft. Trotz der Tatsache, dass Frankreich das EU-Land ist, das die meisten Ausreiseverfügungen verhängt, kämpft es weiterhin mit sehr niedrigen Vollzugsquoten (Eurostat 2024b). Daten aus dem Jahr 2022 zeigen, dass es bei nur 6,4 % dieser Anordnungen tatsächlich zu einer Rückführung kam (Geoffroy/Deroeux 2024). Macrons Scheitern im Hinblick auf die Abschiebezahlen steht im Widerspruch zum Erfolg seines Versprechens, „gemeinsam mit den europäischen Partnern eine 50.000 Mann starke europäische Grenzschutztruppe aufzubauen“, insbesondere angesichts der gleichzeitigen Bemühungen der EU, Frontex zu stärken (Rat der EU 2019).

Während sich Macron zur Arbeitsmigration kaum äußerte, erwähnte er in seinem Wahlprogramm „beschleunigte Aufnahmeformalitäten“ für ausländische Fachkräfte, die in der Umweltforschung tätig sind. Es bleibt jedoch unklar, was Macron genau meinte, da Fachkräfte im Rahmen von Programmen wie dem „Passeport Talent“ bereits von vereinfachten Verfahren profitieren. Zudem gibt es keinen Hinweis darauf, dass er ein spezielles Verfahren eingeführt hat, um Fachleute für den ökologischen Transformationsprozess ins Land zu holen. Angesichts dieser fehlenden konkreten Umsetzung betrachten wir dieses Versprechen daher als nicht erfüllt.

Insgesamt kann Macrons Bilanz in Bezug auf die Erfüllung seiner Wahlversprechen als recht positiv betrachtet werden, da er 67 % seiner Wahlversprechen (8 von 12)

9 LOI n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000035933799/2017-11-01/> (letzter Zugriff: 20.01.2025).

10 Mit dem Dekret Nr. 2019-1597 vom 30. Dezember 2019 trat insofern eine Verschärfung ein, als die Sprachkenntnisse in B1 nun auch in schriftlicher und nicht nur in mündlicher Form belegt werden müssen. Außerdem wurde diese Anforderung auf zuvor ausgeschlossene Gruppen ausgedehnt. Weitere Informationen sind im Text des Dekrets verfügbar: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039696962> (letzter Zugriff 20.01.2025).

11 Die durchschnittliche Dauer des ersten Asylverfahrens in Frankreich hat sich im Jahr 2022 erheblich verkürzt, von 258 Tagen im Jahr 2021 auf 158 Tage im Jahr 2022 (also unter sechs Monate). Wenn jedoch die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für Rechtsmittel berücksichtigt werden (wie sie in Macrons Zusage enthalten sind), bleibt das Sechsmonatsziel unerreicht. Weitere Details dazu finden sich unter: <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/procedures/regular-procedure> (letzter Zugriff: 20.01.2025).

zumindest teilweise erfüllt hat. Dies entspricht in bemerkenswerter Weise dem Gesamtergebnis der Website *Lui Président*, was darauf hindeutet, dass sich Macrons Bilanz in der Einwanderungspolitik nicht wesentlich von seiner Gesamtbilanz unterscheidet.

4.3 Erfüllung der Wahlversprechen nach Restriktivität und Politikbereich

Nachdem wir festgestellt haben, dass es in Bezug auf einwanderungsbezogene Versprechen keine wesentliche Diskrepanz zwischen den Versprechen in den Wahlprogrammen und der Migrationspolitik gibt, ist im nächsten Schritt zu untersuchen, wie sich diese Wahlversprechen hinsichtlich ihrer Restriktivität unterscheiden. Konkret geht es um die Frage, wie liberale im Vergleich zu restriktiven Versprechen in Bezug auf ihre Umsetzung abschneiden. Die weit verbreitete Auffassung, dass es den politischen Entscheidungsträgern schwer fällt, harten Worten ebenso harte Taten folgen zu lassen, könnte zu der Annahme verleiten, dass die Umsetzung liberaler Migrationspolitiken einfacher ist als die Durchsetzung restriktiver Maßnahmen.

Diese Erwartung bestätigt sich im Falle Frankreichs jedoch nicht. Die französischen Präsidenten haben ihre „restriktiveren“ Wahlversprechen weitgehend eingehalten: Acht von neun wurden zumindest teilweise erfüllt (Tabelle 4). Diese Erfüllungsquote ist sogar höher als die der „weniger restriktiven“ Wahlversprechen, bei denen nur drei von fünf zumindest teilweise erfüllt wurden. Natürlich sind diese Ergebnisse angesichts der geringen Anzahl an Wahlversprechen mit Vorsicht zu interpretieren (wäre nur eine weniger restriktive Zusage umgesetzt worden,

wäre der Unterschied vernachlässigbar). Dennoch legen sie nahe, dass die Diskrepanz zwischen harter Rhetorik und schwacher Umsetzung in Frankreich nicht darauf zurückzuführen ist, dass liberale Wahlversprechen leichter umsetzbar wären als restriktive.

Tabelle 4 bestätigt, dass Nicolas Sarkozy eine härtere Haltung einnahm als seine Nachfolger: Während sowohl François Hollande als auch Emmanuel Macron eine Mischung aus restriktiven und liberalen Wahlversprechen machten, waren die von Sarkozy ausschließlich restriktiv. Im Gegensatz dazu war Hollande derjenige mit dem am wenigsten restriktiven Programm, wie man es von einem Präsidenten aus dem linken Lager erwarten kann. Obwohl sein liberalstes Versprechen, das Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer einzuführen, nicht umgesetzt wurde, führten die Aufhebung des *Circulaire Guéant* und ein scheinbar neutrales Versprechen wie die Vereinfachung der Regularisierungsverfahren (codiert als N/A) in der Praxis zu weniger restriktiven Ergebnissen.

Variiert die Restriktivität der Wahlversprechen je nach spezifischem Bereich der Einwanderungspolitik? Interessanterweise zeigt die Kreuztabelle von restriktiven Zusagen und Politikbereichen, dass die französischen Präsidenten in den beiden Politikbereichen, die wir unter Einwanderungspolitik subsumiert haben (Einreise-/Ausreisepolitik sowie Integrationspolitik), ein unterschiedlich hartes Vorgehen an den Tag legten (Tabelle 5). Der Großteil der restriktiveren Wahlversprechen entfällt auf den Bereich der Einreise-/Ausreisepolitik, während das Bild in der Integrationspolitik ausgeglichener ist. Mit anderen Worten: Die französischen Präsidenten verfolgen eine restriktivere Politik, wenn es um den Zugang zum Staats-

Tab. 4: Restriktivität und Erfüllung von Wahlversprechen

	Wahlversprechen insgesamt	Grad der Restriktivität		
		Restriktiv	Weniger restriktiv	N/A
Nicolas Sarkozy (2007-2012) (UMP – Union pour un mouvement populaire)	5	4	0	1
François Hollande (2012-2017) (PS – Parti Socialiste)	4	1	2	1
Emmanuel Macron (2017-2022) (En Marche!)	12	4	3	5
Total				
2007-2022	21	9	5	7
Total – Erfüllungsquote				
Erfüllt		8 (89 %)	3 (60 %)	5 (71 %)
Nicht erfüllt		1 (11%)	2 (40 %)	2 (29 %)

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

Tab. 5 Restriktivität und Erfüllung von Wahlversprechen in den verschiedenen Politikbereichen

Politikbereich	Grad der Restriktivität			Insgesamt	Erfüllung der Versprechen	
	Restriktiv	Weniger restriktiv	N/A		Erfüllt	Nicht erfüllt
Einreise-/Ausreisepolitik	7	2	2	11	8 (72 %)	3 (27 %)
Integrationspolitik	2	3	4	9	6 (67 %)	3 (33 %)

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

gebiet geht, und sie verfolgen eine vergleichsweise liberalere Politik, wenn es um die Integration von Migrantinnen und Migranten geht.

Abschließend wollten wir untersuchen, ob es einen erkennbaren Unterschied in den Umsetzungsquoten der Wahlversprechen in den beiden verschiedenen Politikbereichen gibt. Wie bereits erwähnt, gibt es plausible Gründe für die Erwartung, dass die politischen Entscheidungsträger im Bereich der Integrationspolitik weniger Einschränkungen unterliegen (da sie eher der Innenpolitik und weniger internationalen und rechtlichen Zwängen ausgesetzt sind) und daher mit Blick auf die Umsetzungsquoten besser abschneiden. Auch in diesem Punkt ergibt sich im Falle Frankreichs ein anderes Bild. Die Erfolgsquote für umgesetzte Wahlversprechen im Bereich der Zu- und Abwanderungspolitik (72 %) liegt sogar leicht über der Quote für Integrationsmaßnahmen (67 %) (Tabelle 5). Die Erwartung, dass die Umsetzungsquote von Wahlversprechen bei integrationsbezogenen Maßnahmen besser ausfällt, kann somit nicht bestätigt werden.

4.4 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde untersucht, inwieweit die französischen Präsidenten von 2007 bis 2022 ihre Wahlversprechen zur Einwanderungspolitik erfüllt haben. Entgegen der landläufigen Meinung, dass zwischen Versprechen und Taten eine Lücke klafft, deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass die französischen Präsidenten tatsächlich die meisten ihrer einwanderungsbezogenen Versprechen umgesetzt haben, mit einer Gesamterfüllungsquote von etwa 71 %. Zwar gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Präsidentschaften, wobei Nicolas Sarkozy die höchste und Emmanuel Macron die niedrigste Umsetzungsquote aufweist, doch haben alle drei Staatsoberhäupter mehr als die Hälfte der von ihnen gemachten Wahlversprechen erfolgreich eingelöst.

Die Analyse stellt auch Annahmen über die größeren Schwierigkeiten bei der Durchsetzung restriktiver Maßnahmen infrage, insbesondere in Bezug auf die Einreise-/

Ausreisepolitik. Auch wenn restriktive Wahlversprechen aufgrund rechtlicher oder internationaler Zwänge möglicherweise schwieriger umzusetzen sind, deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass es den französischen Präsidenten dennoch gelungen ist, relevante Schritte zu unternehmen, um einen erheblichen Anteil ihrer restriktiveren Versprechen zu erfüllen. Darüber hinaus trifft die erwartete Diskrepanz bei der Umsetzung von Wahlversprechen zwischen Einreise-/Ausreisepolitik und Integrationsmaßnahmen ebenfalls nicht zu, da die Quoten in diesen beiden Bereichen vergleichbar sind.

Einige der vorherrschenden Annahmen werden folglich infrage gestellt. Die Einwanderungspolitik, so zeigt sich, ist kein Bereich, in dem Wahlversprechen besonders anfällig für Nichterfüllung sind. Zudem verfügen die französischen Präsidenten offenbar über ein beträchtliches Maß an Einfluss auf den Verlauf der Einwanderungspolitik, was darauf hindeutet, dass die Umsetzung von Wahlversprechen in diesem Bereich trotz potenzieller politischer und rechtlicher Herausforderungen durchaus möglich ist.

5. DEUTSCHLAND

5.1 Die Ergebnisse im Überblick

Unsere Daten für Deutschland zeigen, dass die Regierungsparteien 74 von 128 Wahlversprechen zur Zuwanderung zumindest teilweise erfüllt haben, was einer Erfolgsquote von etwa 58 % entspricht. Demgegenüber gelten 44 Versprechen (34 %) als nicht erfüllt, während zehn (8 %) nicht ermittelt werden konnten (Tabelle 6). Ähnlich wie in Frankreich nährt die Tatsache, dass die Mehrheit der Wahlversprechen erfüllt wurde, Zweifel an der Vorstellung einer „discourse policy gap“ in der Migrationspolitik, zumindest was die Verbindung zwischen Wahlprogrammen und konkreter Politik („policy output“) betrifft. Dies gilt insbesondere, wenn man den vergleichsweise komplexeren institutionellen Kontext von Koalitionsregierungen in Deutschland berücksichtigt, in dem die Politikgestaltung oft durch Verhandlungen, Kompromisse und Anpassungen geprägt ist, die die ursprünglichen

Wahlversprechen der einzelnen Parteien verwässern, verändern oder sogar ganz aufheben können.

Tabelle 6 zeigt auch, dass es bei den Umsetzungsquoten erhebliche Unterschiede zwischen den Legislaturperioden und den Parteien gibt. Das dritte Kabinett Merkel (2013-2017) war mit Abstand am erfolgreichsten, während das vierte Kabinett Merkel (2017-2021) die niedrigste Erfüllungsquote aufwies, allerdings mit ähnlichen Ergebnissen wie das erste Kabinett (2005-2009). Die absolute Zahl der Wahlversprechen variiert jedoch erheblich zwischen den Zeiträumen (15 im Jahr 2005 im Gegensatz zu 53 im Jahr 2017). Dies sollte berücksichtigt werden, wenn das vierte Kabinett (2017-2021) als die Regierung mit den schlechtesten Ergebnissen interpretiert wird, da die sehr hohe Zahl der Wahlversprechen auf eine anspruchsvollere politische Agenda schließen lässt. In Abschnitt 2 dieses Kapitels wird die Leistung der einzelnen Kabinette und der Parteien, die ihnen angehörten, genauer untersucht.

Vergleicht man die Ergebnisse mit Studien zur Gesamtleistung deutscher Kabinette, finden sich keine schlüssigen Beweise dafür, dass es deutschen Parteien schwerer fällt, migrationsbezogene Versprechen zu erfüllen als solche in allen anderen Politikbereichen. Während die Parteien in einigen Bereichen insgesamt besser abschneiden als in der Einwanderungspolitik, ist dies in anderen wiederum nicht so (Tabelle 7). Es ist jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass unsere Datenlage begrenzt ist und eine nur vorläufige Einschätzung erlaubt. Dies liegt zum Teil daran, dass wir nur für zwei von vier Kabinetten vergleichbare Daten finden konnten, und zum Teil daran, dass unsere

Kriterien zur Identifizierung von Wahlversprechen nicht gänzlich mit denen von Ferguson (2019) übereinstimmen, der diese enger definiert.

Unter Berücksichtigung dieser Vorbehalte ergibt sich aus Tabelle 6 ein gemischtes Bild. Selbst wenn man diejenigen Regierungsparteien ausklammert, die nur sehr wenige Versprechen zur Zuwanderung gegeben haben (die FDP 2009 und die SPD 2005), zeigen die Ergebnisse für die CDU/CSU, dass es 2005 zwar eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Umsetzungsquote beim Thema Zuwanderung (50 %) und der Gesamterfüllungsquote (69 %) gibt, dies jedoch nicht für die nächste Legislaturperiode gilt, in der die Partei in beiden Bereichen ähnlich gut abschnitt.

5.2 Erfüllung der Wahlversprechen und die Einwanderungspolitik im Zeitverlauf (2005-2021)

Das erste Kabinett Angela Merkel (2005-2009)

Von den vier untersuchten Legislaturperioden sticht das Jahr 2005 als das Jahr heraus, in dem die deutschen Regierungsparteien sich am wenigsten mit Zuwanderung beschäftigten, mit insgesamt nur 15 Wahlversprechen (Tabelle 6). Dies gilt insbesondere für die SPD, die nur fünf Zusagen machte, die sich alle ausschließlich auf die Integrationspolitik bezogen. Es ist auch eine der Legislaturperioden mit den niedrigsten Umsetzungsquoten, da beide Parteien zusammen eine Quote von nur 53 % erreichten. Interessanterweise zeigt dieses Beispiel, dass die Anzahl der Wahlversprechen nicht notwendigerweise mit den Umsetzungsquoten zusammenhängt

Tab. 6: Erfüllung der Wahlversprechen zur Zuwanderung, Deutschland (2005-2021)

	Gesamt Wahlversprechen	Gesamt erfüllt		Gesamt nicht erfüllt	Unbestimmt
		Teilweise erfüllt	Vollständig erfüllt		
Insgesamt 2005-2021	128 (100 %)	9 (7 %)	65 (74 %)	74 (58 %)	44 (34 %) 10 (8 %)
Per party in coalition governments (N)					
Merkel I (2005-2009)					
CDU/CSU	10	1 (10 %)	5 (5 %)	5 (50 %)	5 (50 %) 0 (0 %)
SPD	5	0 (0 %)	3 (60 %)	3 (60 %)	1 (20 %) 1 (20 %)
Merkel II (2009-2013)					
CDU/CSU	18	2 (11 %)	12 (67 %)	12 (67 %)	4 (22 %) 2 (11 %)
FDP	4	1 (25 %)	1 (25 %)	1 (25 %)	2 (50 %) 1 (25 %)
Merkel III (2013-2017)					
CDU/CSU	15	0 (0 %)	12 (80 %)	12 (80 %)	2 (13 %) 1 (6,7 %)
SPD	23	0 (0 %)	14 (61 %)	14 (61 %)	7 (30 %) 2 (9 %)
Merkel IV (2017-2021)					
CDU/CSU	13	1 (8 %)	7 (54 %)	7 (54 %)	6 (46 %) 0 (0 %)
SPD	40	4 (10 %)	20 (50 %)	20 (50 %)	17 (43 %) 3 (8 %)

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

– das heißt, dass eine geringere Anzahl von Versprechen eine Umsetzung nicht unbedingt wahrscheinlicher macht, wie wir es im französischen Fall noch angenommen hatten.

Während sich die SPD in ihrem Wahlprogramm 2005 nur auf die Verbesserung der Integrationschancen bestimmter Gruppen, insbesondere von Migrantenkindern und -frauen, konzentrierte, mahnte die CDU/CSU – die im Wahlkampf 2005 als Opposition agierte – andere dringende Reformbereiche an, wobei sie sich auch auf Arbeitsmigration, Familiennachzug, innere Sicherheit und Einwanderungskontrolle fokussierte und einen deutlich restriktiveren Ton anschlug.

So war im Wahlprogramm der CDU/CSU von einer „Begrenzung der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt auf Mangelberufe und auf Ausländer, die zu Spitzenleistungen in Wissenschaft, Forschung, Wirtschaft und Kultur beitragen können“, die Rede. Auch wenn die Formulierung „Begrenzung“ etwas irreführend ist, so wurde in dieser Legislaturperiode die Zuwanderung für hochqualifizierte Arbeitskräfte erleichtert. Ähnlich wie in Frankreich wurden die Bemühungen, hoch qualifizierte Migrantinnen und Migranten anzuwerben, mit Einschränkungen beim Familiennachzug verbunden. Wie Sarkozy hielt die CDU/CSU an ihrem Versprechen fest, von den Ehepartnerinnen und Ehepartnern der Zugewanderten vor der Einreise nach Deutschland den Nachweis ihrer Deutschkenntnisse zu verlangen. Die CDU/CSU verknüpfte die Migration mit dem Thema Sicherheit und verpflichtete sich, strengere Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz vor terrorverdächtigen Ausländerinnen und Ausländern einzuführen, eine Visa-Warndatei aufzubauen, die Zuständigkeit für die Visa-Vergabe auf den Innenminister zu übertragen und ausländische Straftäterinnen und Straftäter konsequent abzuschubsen. Nur die erste Maßnahme wurde mit der Verabschiedung des Antiterrordateigesetzes als erfüllt angesehen.

Interessanterweise hatten sowohl die SPD als auch die Union versprochen, die Zwangsheirat zum Straftatbestand zu erheben. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht in der Legislaturperiode umgesetzt – möglicherweise aufgrund von Bedenken einiger Rechtsexpertinnen und -experten hinsichtlich einer möglichen rechtlichen Redundanz. In der darauffolgenden Legislaturperiode im Jahr 2011 wurde es verwirklicht.

In Übereinstimmung mit der Integrationsoffensive der SPD räumte die erste Regierung Merkel diesem Thema hohe Priorität ein und entwickelte 2007 den ersten umfassenden Integrationsplan Deutschlands – den Nationalen Integrationsplan. Dieser markierte einen Wandel hin zu koordinierten nationalen Maßnahmen, die verschiedene Regierungsebenen sowie nichtstaatliche Akteure einbezogen. Zudem setzte die Regierung ein zentrales Wahlversprechen der CDU/CSU um, indem sie die Teilnahme an Integrationskursen für bestimmte Gruppen verpflichtend machte und Sanktionen für deren Verweigerung einführte (Deutsche Welle 2007).

Das zweite Kabinett Angela Merkel (2009-2013)

Im Jahr 2009 bildeten die CDU/CSU und die FDP eine Koalitionsregierung. Gemeinsam machten sie 22 Wahlversprechen zur Zuwanderung und erreichten eine Umsetzungsquote von 59 %, was dem allgemeinen Durchschnitt der deutschen Kabinette entspricht. Hinter dieser Zahl verbirgt sich jedoch ein signifikanter Unterschied zwischen den beiden Parteien: Während die CDU/CSU rund 67 % ihrer Zusagen zumindest teilweise umsetzte, konnte ihr Juniorpartner FDP nur eines seiner insgesamt vier Versprechen einlösen.

Interessant am Wahlprogramm der CDU/CSU im Jahr 2009 ist die Schwerpunktverlagerung hin zur Integrationspolitik. Die Partei verspricht unter anderem den Ausbau

Tab. 7: Erfüllung der Wahlversprechen in Bezug auf Zuwanderung vs. Erfüllung von Wahlversprechen insgesamt, Deutschland (2005-2013)

	Wahlversprechen		Erfüllungsquoten Einwanderung*		Erfüllungsraten insgesamt	
	Einwanderung	Insgesamt	Vollständig erfüllt	Zumindest teilweise erfüllt	Vollständig erfüllt	Zumindest teilweise erfüllt
Merkel I (2005-2009)						
CDU/CSU	10	118	40 %	50 %	46 %	69 %
SPD	4	116	80 %	80 %	39 %	66 %
Merkel II (2009-2013)						
CDU/CSU	16	116	63 %	75 %	65 %	78 %
FDP	3	112	0 %	33 %	33 %	51 %

Quelle: Eigene Ausarbeitung, basierend auf (a) eigenen Daten und (b) Daten aus Ferguson (2019).

*Die hier dargestellten Daten unterscheiden sich von denen in Tabelle 6, da die Wahlversprechen, die in Tabelle 6 als „unbestimmt“ eingestuft wurden hier aus den Gesamtergebnissen ausgeschlossen sind. Diese Anpassung wurde vorgenommen, um eine Übereinstimmung mit dem Datensatz von Ferguson zu gewährleisten, der ebenfalls keine unbestimmten Wahlversprechen enthält. Mit anderen Worten: Es wurden nur Zusagen, deren Erfüllung eindeutig festgestellt werden konnte, berücksichtigt.

von Sprach- und Integrationskursen und legt ein besonderes Augenmerk auf Maßnahmen zur Förderung verschiedener Zielgruppen, darunter Migrantenkinder, Migrantinnen, qualifizierte Migranten und migrantengeführte Unternehmen. Die Bilanz der Partei in diesem Bereich fällt insgesamt positiv aus. Zu den erfüllten Versprechen gehören der Ausbau von Ganztagschulen, die Förderung der Erwerbstätigkeit von Migrantinnen sowie das Anerkennungsgesetz von 2012, das die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse erleichtert. Die Wahlversprechen zur Förderung von Integrationskursen überschneidet sich teilweise mit dem Versprechen der FDP, diese Kurse besser auf die jeweiligen Zielgruppen auszurichten – eines der ohnehin schon wenigen Wahlversprechen der FDP, für die wir zumindest einen Erfüllungsnachweis finden konnten.

Die vergleichsweise hohe Umsetzungsquote der CDU/CSU lässt sich zum Teil darauf zurückführen, dass sich im Wahlprogramm mehrere Status-quo-Aussagen finden – also Versprechen, die darauf abzielen, die bestehende Politik beizubehalten. Dazu gehörten unter anderem: kein kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, keine Lockerung der Sprachanforderungen für die Einbürgerung sowie die Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger. Diese Haltung stand in direktem Gegensatz zur FDP, die sich in ihrem Wahlprogramm für ein Kommunalwahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten, die sich seit mindestens fünf Jahren legal in Deutschland aufhielten, ausgesprochen hatte.

In puncto Ein- und Ausreisepolitik fällt die Bilanz der CDU/CSU durchwachsen aus: Während eine zentrale Visa-Warndatei zur Bekämpfung des Visa-Missbrauchs wie versprochen eingerichtet wurde, blieb das Vorhaben, das Abschieberecht zu vereinfachen und die Abschiebegründe auszuweiten, unerfüllt. Zudem steht das Bekenntnis der Partei zur Wahrung der nationalen Souveränität über die Einwanderung – insbesondere die Ablehnung von EU-Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Asylrechts – im Widerspruch zur Tatsache, dass keine nennenswerten Belege für aktiven Widerstand gegen verschiedene EU-Richtlinien in diesem Bereich gefunden wurden, etwa zur Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU oder zur Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

Die FDP hielt sich in der Zuwanderungspolitik eher zurück und konnte in diesem Bereich kein eigenständiges Profil entwickeln. Abgesehen von den bereits erwähnten Wahlversprechen verfolgte die Partei eine wirtschaftsorientierte, auf die Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarkts zugeschnittene Einwanderungspolitik. Ihr zentrales Versprechen, ein „Punktesystem“ zur Steuerung der Zuwanderung einzuführen, wurde nicht umgesetzt.

Das dritte Kabinett Angela Merkel (2013-2017)

Das zunehmende Interesse an der Migrationspolitik kennzeichnete auch die Bundestagswahl 2013, wie die Gesamtzahl der ermittelten Wahlversprechen (n=38) zeigt. Diese Legislaturperiode war bei Weitem die erfolgreichste in Bezug auf die Umsetzung der Wahlversprechen, da etwa 68 % davon umgesetzt wurden.

Die Union war besonders erfolgreich, da die überwiegende Mehrheit ihrer Wahlversprechen als erfüllt betrachtet werden kann (zwölf von 15, also 80 %). Ihr Programm entsprach in etwa dem von 2009, der Fokus lag auf Integrationsmaßnahmen (in den Bereichen Sprache, Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration) sowie auf Grenzkontrollen und auf Sicherheitsfragen. In dieser Legislaturperiode gelang es der CDU/CSU, das Abschiebengesetz für kriminelle Ausländerinnen und Ausländer zu verschärfen. Ebenso wurde das Wahlversprechen, stichprobenartige Kontrollen an den Grenzen einzuführen und sich für ein EU-weites Ein- und Ausreiseregister einzusetzen, umgesetzt. Anders als in den vorherigen Jahren widmete sich das Wahlprogramm 2013 jedoch auch stärker der Asylpolitik: Es bekräftigte das Bekenntnis zum Grundrecht auf Asyl und betonte die Notwendigkeit zügiger Verfahren beim Bundesamt für Migration und den Verwaltungsgerichten. Angesichts der Dringlichkeit dieses Themas wurde, neben anderen Maßnahmen, etwa das Gesetz zur Beschleunigung von Asylverfahren verabschiedet, das im Oktober 2015 in Kraft trat.

Das Programm der SPD war mit insgesamt 23 Versprechen umfangreicher als das der CDU/CSU. Auch die Erfolgsquote war beachtlich, wenn auch etwas niedriger als die des großen Koalitionspartners: Etwa 14 Wahlversprechen (61 %) wurden erfüllt. Das Wahlprogramm der SPD konzentrierte sich stark auf integrative Maßnahmen und deckte eine Vielzahl von Themen ab, darunter maßgeschneiderte Sprachförderung für benachteiligte Kinder, eine stärkere Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst sowie eine schnellere Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. Besonders betont wurde die Bedeutung der lokalen Ebene: So versprach die SPD, die Integration und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, indem sie Stadtteile mit speziellen Aufnahme- und Integrationsleistungen gezielt unterstützen, die lokale Beteiligung durch Migrantenorganisationen fördern und Bundesprogramme für Städte auflegen wollte, die von armutsbedingter Zuwanderung betroffen sind.

Auch den Asylbewerberinnen und -bewerbern widmete die SPD mehr Aufmerksamkeit als zuvor. Ziel war die Abschaffung der restriktiven Residenzpflicht, die Reform der Asyllleistungen, der erleichterte Zugang zum Arbeits-

markt und die Zulassung von Asylbewerberinnen und -bewerbern (neben den Geduldeten) zu Integrationskursen. Die Bilanz der SPD fällt in dieser Hinsicht weitgehend positiv aus, da verschiedene Gesetzesreformen diese Ziele letztlich in irgendeiner Form erfüllten.

Die Programme der SPD und von CDU/CSU unterschieden sich vor allem durch ihre diametral entgegengesetzten Bekenntnisse zum Wahlrecht und zur doppelten Staatsbürgerschaft. Während die Union vom Status quo profitierte, konnte die SPD ihr Ziel, die doppelte Staatsbürgerschaft für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder zu ermöglichen, durchsetzen. Eine wichtige Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im November 2014 ermöglichte es Kindern ausländischer Eltern, sowohl die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern als auch die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten, wodurch die Optionspflicht abgeschafft wurde – die Verpflichtung also, sich bei Erreichen der Volljährigkeit für eine der beiden Staatsangehörigkeiten zu entscheiden (Winter et al. 2015).

Darüber hinaus kann die SPD auf eine weitere bedeutende Gesetzesreform stolz sein, mit der sie eines ihrer Wahlversprechen einlöste: Änderungen des Aufenthaltsgesetzes zum 1. August 2015 erleichterten gut integrierten jungen Menschen mit einer Duldung den Verbleib in Deutschland (Grote/Vollmer 2016).

Das vierte Kabinett Angela Merkel (2017–2021)

Die zunehmende Bedeutung des Migrationsthemas in Deutschland nach 2015 spiegelt sich in den Wahlprogrammen der Parteien wider, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. In quantitativer Hinsicht ist auf die beispiellos hohe Anzahl an Versprechen der beiden Koalitionäre zu verweisen (n = 53). In qualitativer Hinsicht lässt sich eine Verschiebung vom Schwerpunktthema Integration hin zur Ein- und Ausreisepolitik feststellen. Bemerkenswert ist jedoch, dass diese Verschiebungen vor allem von der SPD vorangetrieben wurden, insbesondere was die Gesamtzahl ihrer Wahlversprechen betrifft (n = 40). Insgesamt ist diesem Kabinett die schlechteste Umsetzungsquote (51 %) bei den Wahlversprechen in der Migrationspolitik zu bescheinigen.

Trotz des deutlich geringeren Anteils an Versprechen (im Vergleich zur SPD) sinkt auch die Erfüllungsquote der CDU/CSU im Vergleich zu früheren Legislaturperioden und liegt bei 54 %. Das Wahlprogramm von CDU/CSU beinhaltet nur 13 Versprechen – mit besonderem Fokus auf Migrationskontrolle und Sicherheit. So sollen abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber sowie radikale Islamisten verstärkt abgeschoben, die Aktivitäten von Schleusern bekämpft, die Liste der sicheren Herkunftsländer erweitert und ähnliche Abkommen wie das EU-Türkei-Abkommen mit afrikanischen Staaten geschlossen werden. Die Erfolgsbilanz in dieser Hinsicht ist bestenfalls durchwachsen: Die beiden letztgenannten Wahlver-

sprechen etwa wurden nicht umgesetzt. Das Gleiche gilt für den Bereich der Integration. Vor allem die Ankündigung, „verbindliche Integrationsvereinbarungen“ einzuführen, wurde nicht erfüllt, während bescheidenere Versprechen (wie die „regelmäßige Überwachung der Integration“) als erfüllt gelten können.

Darüber hinaus befasste sich das CDU/CSU-Programm auch mit dem Thema Arbeitsmigration, und dabei schwerpunktmäßig mit Zuwanderung von Fachkräften und der Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs in Deutschland. Konkret wurde ein neues Gesetz, das „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“, angekündigt, welches die Erwerbsmigration von Fachkräften erleichtern soll. Dieses Vorhaben entsprach in etwa dem Versprechen der SPD, „ein Einwanderungsgesetz zu schaffen, das es uns ermöglicht, den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften besser zu steuern“. Auch wenn die CDU/CSU in diesem Punkt eine restriktivere Position vertrat als die SPD, fanden die Parteien bei der Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 15. August 2019 eine gemeinsame Linie. Das Gesetz gilt als eines der wichtigsten Reformprojekte der Großen Koalition in dieser Legislaturperiode.

Wie bereits erwähnt, unterscheidet sich das Wahlprogramm der SPD von 2017 in mehrfacher Hinsicht von vorangegangenen. So ist der Abschnitt zur Migration deutlich umfangreicher als in den Vorjahren. Während sich die Partei in der Vergangenheit vor allem auf die Integrationspolitik konzentrierte, verlagert das Programm 2017 den Schwerpunkt radikal von der Integration hin zur Ein- und Ausreisepolitik, die zuvor bestenfalls zweitrangig war. Natürlich bleibt die Integrationspolitik weiterhin ein zentrales Thema für die Partei. Allerdings werden die Maßnahmen zur Einreise- und Ausreisepolitik zum ersten Mal zahlreicher und stärker betont.

Als Reaktion auf die sogenannte Flüchtlingskrise versucht die Partei, eine „geordnete“ mit einer „humanitären“ Migrationspolitik in Einklang zu bringen. Dabei spiegelt jedoch die Mehrheit ihrer Versprechen eine insgesamt liberalere Haltung wider. Ausnahmen hiervon sind Forderungen nach einer Stärkung des Frontex-Mandats und nach einer konsequenteren Rückführung abgelehnter Asylbewerberinnen und -bewerber in ihre Herkunftsländer. Gleichzeitig setzt sich die SPD für ein „Europäisches Seenotrettungsprogramm“ ein und konzentriert sich auf den Ausbau von Unterstützungsprogrammen für die freiwillige Ausreise. Was Maßnahmen zur Durchsetzung unfreiwilliger Rückführungen betrifft, wird eher Zurückhaltung gewahrt. Darüber hinaus plädiert die Partei unter anderem für EU-weite Solidaritätsmechanismen, setzt auf die Bekämpfung von Fluchtursachen (z. B. durch Entwicklungshilfe und Abrüstungsinitiativen), eine „kontrollierte Aufnahme“ von Flüchtlingen über den UNHCR, bessere und schnellere Asylentscheidungen und die Verbesserung der Anerkennung geschlechtsspezifischer Asylgründe.

Die Gesamtbilanz der SPD in Bezug auf die Ein- und Ausreisepolitik ist gemischt, da nur die Hälfte der Wahlversprechen in irgendeiner Form erfüllt wurde. Während die meisten dieser Versprechen gute Absichten widerspiegeln, stehen die Maßnahmen der Regierung in einigen Fällen in direktem Widerspruch zu diesen Zusagen. Zwei Fälle stechen dabei besonders heraus. Erstens: Trotz des ausdrücklichen Versprechens der SPD, keine Menschen „in Perspektivlosigkeit und Lebensgefahr“ abzuschieben – wobei speziell Afghanistan Erwähnung findet –, hat die deutsche Regierung während dieses Zeitraums weiterhin Abschiebungen in das Land am Hindukusch vorgenommen. Zweitens: Die SPD hatte zwar angekündigt, die ursprünglich auf zwei Jahre befristete Aussetzung des Familiennachzugs für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutzstatus nicht zu verlängern, letztlich ließ sie sich jedoch auf einen Kompromiss mit der CDU/CSU ein, stimmte einer Verlängerung der Frist zu und erklärte sich bereit, eine Obergrenze für den Familiennachzug einzuführen.

Diese Widersprüche stehen im Gegensatz zu Bereichen, in denen die SPD erfolgreicher war. Beispiele hierfür sind die Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie die Einführung der Beschäftigungsduldung, einer neuen Art von Duldung für gut integrierte Personen, die mindestens 18 Monate in Deutschland gearbeitet haben (und andere Kriterien erfüllen). Auch wenn diese Reformen nicht vollständig mit den ursprünglichen Zielvorgaben der SPD übereinstimmen, trugen sie dennoch teilweise zur Verwirklichung wichtiger politischer Ziele bei.

Zudem konnte die SPD während ihrer Regierungszeit auch mehrere ihrer integrationsbezogenen Ankündigungen

umsetzen. Viele dieser Maßnahmen zielten darauf ab, die Stellung von Migrantinnen und Migranten in der deutschen Gesellschaft zu verbessern, insbesondere im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt. Dazu gehören etwa Wahlversprechen zur Erhöhung des Anteils von Berufsauszubildenden und Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Zuwanderungsgeschichte, die Verbesserung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen und die Erhöhung der Kostenbeteiligung für Anerkennungsverfahren.

5.3 Erfüllung der Wahlversprechen nach Restriktivität und Politikbereich

Im nächsten Schritt analysieren wir, wie sich die kodierten Wahlversprechen hinsichtlich ihrer Restriktivität unterscheiden. Auffällig ist, dass liberalisierende Wahlversprechen überwiegen: Von insgesamt 128 Versprechen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg wurden fast die Hälfte (n = 60) als „weniger restriktiv“ codiert, während nur etwa ein Viertel (n = 30) als „restriktiver“ eingestuft wurde. Die restlichen Versprechen konnten nicht eindeutig zugeordnet werden (Tabelle 8). Dies deutet darauf hin, dass die Parteien insgesamt bestrebt waren, die rechtlichen Rahmenbedingungen liberaler zu gestalten. Allerdings zeigen sich auch bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Parteien: Während die CDU/CSU deutlich mehr Wert auf „restriktivere“ Maßnahmen legt, ist bei der SPD das genaue Gegenteil der Fall. Zählt man alle Wahlversprechen über die Jahre zusammen, so fordert die Union in insgesamt 25 Versprechen restriktivere Maßnahmen, nur zwölf zielen auf liberalisierende Maßnahmen. Bei

Tab. 8: Restriktivität in den Wahlversprechen in Deutschland, 2005-2021

	Wahlversprechen insgesamt	Grad der Restriktivität		
		Restriktiv	Weniger restriktiv	N/A
Total 2005-2021	128 (100 %)	30 (23 %)	60 (47 %)	38 (30 %)
Pro Partei in Koalitionsregierungen (N)				
Merkel I (2005-2009)				
CDU/CSU	10	8	0	2
SPD	5	1	3	1
Merkel II (2009-2013)				
CDU/CSU	18	5	5	8
FDP	4	0	3	1
Merkel III (2013-2017)				
CDU/CSU	15	4	5	6
SPD	23	0	21	2
Merkel IV (2017-2021)				
CDU/CSU	13	8	2	3
SPD	40	4	21	15

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

Tab. 9: Restriktivität der Wahlversprechen je Politikbereich

	Restriktiv	Weniger restriktiv	N/A	Insgesamt
Integrationspolitik	10 (33 %)	46 (77 %)	18 (51 %)	74 (58 %)
Einreise-/ Ausreisepolitik	20 (67 %)	14 (23 %)	19 (49 %)	53 (42 %)
Insgesamt	30 (100 %)	60 (100 %)	37 (100 %)	127 (100 %)

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

der SPD ist der Unterschied noch deutlicher: Sie kommt auf insgesamt 45 liberalisierende Versprechen und nur fünf restriktivere. Tatsächlich ist es also vorrangig die deutsche Sozialdemokratie, die sich für eine Liberalisierung der Migrations- und Integrationspolitik einsetzt.

Dennoch zeigen sich, insbesondere bei der CDU/CSU, einige interessante Unterschiede im Verlauf der Zeit. Während das Programm der CDU/CSU im Jahr 2005 noch überwiegend restriktiv gestaltet war, zeigt sich in den Jahren 2009 und 2013 ein ausgeglicheneres Bild, bevor die Partei 2017 wieder ein restriktiveres Profil annimmt. Die SPD bleibt im Lauf der Zeit weitgehend ihrem liberalen Profil treu, bemerkenswert ist jedoch, dass sie 2017 zum ersten Mal mehr als nur ein restriktives Versprechen abgibt (Tabelle 8).

Neben den Unterschieden zwischen den Parteien gibt es eine weitere wichtige Differenz, die hilft, die Dominanz liberaler Wahlversprechen zu verstehen: der spezifische Politikbereich, auf den sich diese Zusagen beziehen. Genauer gesagt fällt auf, dass sich die überwiegende Mehrheit der liberalen Versprechen (77 %) auf den Bereich der Integration bezieht. Bei der Analyse der restriktiven Wahlversprechen nach Politikbereichen (Tabelle 9) zeigt sich, wie stark die restriktive Politik in den beiden großen Bereichen variiert, die wir unter dem Begriff „Einwanderungspolitik“ subsumieren (Einreise-/Ausreisepolitik und Integrationspolitik). Während die überwiegende Mehrheit der „weniger restriktiven“ Wahlversprechen den Bereich Integration betrifft, entfällt bei den „restriktiveren“ Versprechen genau umgekehrt der größere Teil (67 %) auf den Bereich der Einreise-/Ausreisepolitik. Daher ist es treffender, von Bemühungen zu einer Liberalisierung der Integrationspolitik zu sprechen, als von einer Liberalisierung der Einwanderungspolitik im Allgemeinen.

Diese Beobachtung überrascht nicht, wenn man bedenkt, wie viel Wert die deutschen Parteien auf eine bessere Integration von Zugewanderten legen, wobei viele der

als „weniger restriktiv“ codierten Maßnahmen darauf abzielen, die Chancen von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt, in der Bildung oder durch Integrations- und Sprachkurse zu erhöhen. Tabelle 9 zeigt außerdem, dass die Parteien der Integrationspolitik insgesamt mehr Aufmerksamkeit schenken als der Einreise-/Ausreisepolitik: 58 % aller Wahlversprechen (n=74) beziehen sich auf integrative Maßnahmen, während 42 % (n=53) die Einreise-/Ausreisepolitik betreffen. In dieser Hinsicht zeigen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Parteien: Trotz größerer Schwankungen im Lauf der Zeit haben sowohl die CDU/CSU als auch die SPD insgesamt mehr integrations- als einwanderungspolitische Versprechen abgegeben.¹²

Schließlich stellt sich auch die Frage, wie die verschiedenen Kategorien von Wahlversprechen hinsichtlich ihrer Erfüllung abschneiden. Haben die Parteien es leichter, „weniger restriktive“ Versprechen im Vergleich zu „restriktiveren“ umzusetzen? Und werden Wahlversprechen im Bereich der Integrationspolitik häufiger umgesetzt als solche in der Ein- und Ausreisepolitik? Um die Analyse zu vereinfachen, gehen wir schrittweise vor (Tabelle 10).

Einerseits deuten die Ergebnisse, wenn man sich ausschließlich auf die Restriktivität der Wahlversprechen konzentriert, darauf hin, dass es den deutschen Parteien leichter fällt, liberale Politiken umzusetzen als restriktive. Anders ausgedrückt: Sie setzen die Ankündigung liberalerer Maßnahmen konsequenter in die Tat um als restriktivere. Dies zeigt sich daran, dass die Umsetzungsquote der „weniger restriktiven“ Wahlversprechen um sieben Prozentpunkte höher ist als die der „restriktiveren“. Von den „weniger restriktiven“ Versprechen (n = 60) wurden insgesamt 57 % als erfüllt betrachtet, während die Umsetzungsquote der „restriktiveren“ Zusagen (n = 30) bei 50 % lag. Allerdings sollten wir vorsichtig sein, diese geringen Unterschiede zu stark zu gewichten. Hätten zwei „restriktivere“ Wahlversprechen mehr umgesetzt werden können, wären die Ergebnisse identisch.

¹² Insgesamt kommt die CDU/CSU auf 33 Versprechen, die sich mit Integration befassen, und auf 23 Versprechen, die sich mit der Ein- und Ausreisepolitik beschäftigen. Wie bereits erwähnt, war der Fokus auf Integration in den Programmen von 2009 und 2013 stärker ausgeprägt. Die SPD hat insgesamt 39 Wahlversprechen zur Integration und 29 zur Ein- und Ausreisepolitik gemacht. Besonders auffällig ist, dass 24 dieser Wahlversprechen im Wahlprogramm von 2017 enthalten sind.

Tab. 10: Erfüllung der Wahlversprechen nach (1) Restriktivität, (2) Politikbereich und (3) deren Zusammenspiel

	Restriktionen			Politikbereich		Politikbereich x Restriktivität			
	Restriktiv	Weniger restriktiv	N/A	Einreise/Ausreise	Integration	Einreise/Ausreise		Integration	
						x Restriktiver	x Weniger restriktiv	x Restriktiv	x Weniger restriktiv
Erfüllt	15 (50 %)	34 (57 %)	25 (66 %)	31 (58 %)	42 (57 %)	12 (60 %)	7 (50 %)	3 (30 %)	27 (59 %)
Unerfüllt	14 (47 %)	21 (35 %)	9 (24 %)	20 (38 %)	23 (31 %)	7 (35 %)	6 (43 %)	7 (70 %)	15 (33 %)
Unbestimmt	1 (3 %)	5 (8 %)	4 (11 %)	2 (4 %)	8 (11 %)	1 (5 %)	1 (7 %)	0 (0 %)	4 (9 %)
Insgesamt	30 (100 %)	60 (100 %)	37 (100 %)	53 (100 %)	74 (100 %)	20 (100 %)	14 (100 %)	10 (100 %)	46 (100 %)

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage eigener Daten.

Betrachtet man hingegen die Erfüllung der Wahlversprechen in den verschiedenen Politikbereichen, so lassen sich keine signifikanten Unterschiede feststellen. Die Umsetzungsquote für die Einreise-/Ausreisepolitik (58 %) ist nahezu identisch mit der für die Integrationspolitik (57 %) (Tabelle 10). Die Annahme, dass es den Parteien leichter fallen könnte, die Integrationspolitik in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken, scheint sich also nicht zu bestätigen.

Die Kreuztabelle zu den Merkmalen Politikbereich und Restriktivität der Wahlversprechen am rechten Ende von Tabelle 10 ermöglicht eine genauere Präzisierung dieser Ergebnisse. Obwohl man erwarten könnte, dass die Regierungen im Bereich der Einreise-/Ausreisepolitik mehr Schwierigkeiten haben würden, ihre restriktiveren Wahlversprechen zu erfüllen (angesichts möglicher rechtlicher, institutioneller und internationaler Einschränkungen), bestätigen die Daten diese Annahme nicht. Die Erfüllungsquote für restriktivere Versprechen in der Einreise-/Ausreisepolitik liegt bei 60 % (12 von 20 solcher Zusagen wurden umgesetzt). Diese Quote entspricht der der zahlreicheren liberalisierenden Wahlversprechen in der Integrationspolitik, bei denen 27 von 46 Zusagen zumindest teilweise erfüllt wurden. Am schlechtesten schneiden die Parteien hingegen bei den zahlenmäßig deutlich selteneren Kombinationen von „Einreise/Ausreise x weniger restriktiv“ und insbesondere „Integration x restriktiv“ ab. Die wichtigste Schlussfolgerung daraus ist, dass der oben erwähnte Unterschied in der Umsetzung von liberalisierenden und restriktiveren Versprechen tatsächlich nur im Bereich der Integration besteht. Mit anderen Worten: Es ist nicht so, dass die Parteien generell liberale Ankündigungen konsequent umsetzen, sondern nur dann, wenn es um Integration geht. In der Einreise-/Ausreisepolitik scheint es keine Kluft zwischen harter Rhetorik und liberalem Handeln zu geben.

5.4 Zusammenfassung

Die Analyse zur Umsetzung von Wahlversprechen in der Einwanderungspolitik in Deutschland zeigt, dass die Regierungsparteien bei der Einhaltung ihrer Wahlversprechen insgesamt und mit gewissen Einschränkungen erfolgreich waren. Dies gilt trotz der Komplexität von Koalitionsregierungen, die die Parteien häufig dazu zwingt, einige ihrer ursprünglichen Wahlversprechen anzupassen und Kompromisse zu schließen. Auch wenn es zwischen den Parteien und in verschiedenen Legislaturperioden Unterschiede gibt, ist es bemerkenswert, dass die Parteien insgesamt mehr als die Hälfte ihrer Versprechen eingehalten haben. Mit einer Gesamtumsetzungsquote von 58 % über die vier untersuchten Legislaturperioden hinweg gibt es wenig Anhaltspunkte für ein systematisches Demokratiedefizit in der Migrationspolitik – zumindest, was die Verbindung zwischen Wahlprogramm und tatsächlicher Politik betrifft. Besonders hervorzuheben ist die CDU/CSU, die rund 64 % ihrer Migrationsversprechen zumindest teilweise erfüllt hat, während die SPD auf 54 % kommt. Dass die CDU/CSU besser abschneidet, überrascht nicht, da sie traditionell der führende Koalitionspartner ist und sich daher in einer stärkeren Verhandlungsposition befindet.

Auch inhaltlich stützen unsere Ergebnisse nicht die Erwartung, dass Wahlversprechen im Bereich der Einreise-/Ausreisepolitik schwieriger zu erfüllen sind als integrationsbezogene Versprechen, da die Umsetzungsquote in beiden Bereichen identisch ist. Ein weniger eindeutiges Bild ergibt sich jedoch, wenn man die Umsetzung liberalisierender Wahlversprechen mit der von restriktiven Versprechen vergleicht. Zwar scheinen liberalisierende Wahlversprechen häufiger umgesetzt zu werden, doch sind die Unterschiede nicht signifikant und größtenteils durch die Zuordnung zum Politikfeld der Integration bedingt. Mit anderen Worten: Falls es eine liberale Ausrichtung der Migrationspolitik in Deutschland gibt, so ist diese hauptsächlich auf Bestrebungen zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten zurückzuführen – und nicht auf einen liberalen Trend in der Einreise-/Ausreisepolitik.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ausgehend von dem Konzept der „discourse policy gap“ in der Migrationspolitik, wollten wir herausfinden, ob die von politischen Entscheidungsträgern im Wahlkampf gemachten Versprechen in konkrete politische Maßnahmen umgesetzt werden oder ob die Migration als ein Bereich mit einem besonders ausgeprägten Demokratiedefizit gelten kann. Anhand der Fallstudien zu Frankreich und zu Deutschland, die jeweils einen Zeitraum von etwa 15 Jahren abdecken, haben wir eine umfassende Analyse der Wahlversprechen der regierenden Eliten in beiden Ländern durchgeführt und deren Umsetzungserfolg bewertet.

Im Gegensatz zu den vorherrschenden Annahmen über Demokratiedefizite in der Migrationspolitik – die zum Teil auf eine unzureichende Erfüllung des erteilten Wählerauftrags auf der Grundlage von Wahlversprechen durch die Regierungsparteien zurückgeführt werden (Lutz 2021) – deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass die politischen Führungskräfte in Frankreich und Deutschland einen erheblichen Teil ihrer einwanderungsbezogenen Versprechen auch umgesetzt haben. Die Gesamtumsetzungsquoten – etwa 71 % in Frankreich und 58 % in Deutschland – widerlegen die Vorstellung eines systematischen Versagens der Regierungen bei der Einhaltung ihrer Wahlversprechen in diesem Bereich und deuten darauf hin, dass die Regierenden in beiden Ländern in der Migrationspolitik ihren Ankündigungen auch Taten folgen lassen.

Darüber hinaus stellen unsere Daten auch zwei andere vorherrschende Annahmen infrage. Die erste besagt, dass die Kluft zwischen den Wahlprogrammen und den umgesetzten Maßnahmen bei der Integration von Zugewanderten (im Vergleich zur Aufnahmepolitik) geringer sei, da die Integrationspolitik weniger rechtlichen und internationalen Zwängen unterliegt und eher eine innenpolitische Angelegenheit darstellt. In keinem der beiden Fälle lässt sich ein wesentlicher Unterschied in der Umsetzungsquote der Wahlversprechen in den beiden Politikbereichen (Integrationspolitik vs. Zu- und Abwanderungspolitik) feststellen, was darauf hinweist,

dass es den Parteien gelingt, die Mehrheit ihrer Wahlversprechen auch in der Zuwanderungspolitik einzuhalten. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Parteien ihre Versprechen an den bestehenden Sachzwängen ausrichten und die Mehrheit ihrer Ankündigungen aus den Wahlprogrammen auf realistisch erreichbare Ziele zuschneiden.

Zweitens lässt sich die vermeintliche Kluft zwischen harter Rhetorik und einer nur zaghaften Umsetzung nicht eindeutig darauf zurückführen, dass es den politischen Entscheidungsträgern leichter fällt, ihre liberaleren (weniger restriktiven) als ihre restriktiveren Versprechen umzusetzen. Besonders deutlich wird dies im Fall Frankreichs, wo der Anteil der restriktiven Versprechen von vornherein höher ist und die Parteien diese auch in höherem Maße einhalten als ihre liberalen Versprechen. Ein differenzierteres Bild ergibt sich im deutschen Fall. Hier dominieren liberale Wahlversprechen (insbesondere im Bereich der Integration) in absoluten Zahlen, die anscheinend etwas häufiger umgesetzt werden als restriktive Versprechen. Allerdings kann man auch in diesem Fall nicht von „harter Rhetorik, schwache Taten“ sprechen, da harte Rhetorik und schwache Taten in der Regel für die Ein- und Ausreisepolitik konstatiert werden können, ein Bereich, in dem die deutschen Parteien gut abschneiden. Nur bei der Integration gelingt es ihnen nicht, harte Worte in Taten umzusetzen. Die Zahl der restriktiven Wahlversprechen zur Integration ist jedoch ohnehin sehr gering und daher von begrenzter praktischer Relevanz.

Letztlich erfordern unsere Ergebnisse eine Neubewertung der Annahme, dass Einwanderung ein Politikbereich ist, in dem sich Wahlversprechen besonders schwer realisieren lassen. Zukünftige Forschungen sollten diese Analyse auf weitere nationale Kontexte ausweiten, alternative Quellen für Wahlversprechen jenseits von Wahlprogrammen zurate ziehen und die Bedingungen erforschen, unter denen migrationspolitische Versprechen erfolgreicher umgesetzt werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alonso, Sonia / da Fonseca, Sara C.* 2012: Immigration, Left and Right. In: *Party Politics*, 18(6), S. 865-884. <https://doi.org/10.1177/1354068810393265>
- Bouillaud, Céline / Guinaudeau, Isabelle / Persico, Simon* 2017: Parole tenue? Une étude de la trajectoire des promesses électorales du président Nicolas Sarkozy (2007-2012). In: *Gouvernement et Action Publique*, 6(3), S. 85-113.
- Brekke, Jan-Paul / Røed, Marianne / Schøne, Pål* 2017: Reduction or Deflection? The Effect of Asylum Policy on Interconnected Asylum Flows. In: *Migration Studies*, 5(1), S. 65-96. <https://doi.org/10.1093/migration/mnw028>
- Boissieu, Laurent de / Le Priol, Mélinée* 2021: Le Conseil français du culte musulman adopte une "charte des principes". In: *La Croix*, 17. Januar. Verfügbar unter: <https://www.la-croix.com/France/Le-culte-musulman-point-doter-dune-charte-republicaine-2021-01-17-1201135423> (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Carvalho, João Miguel Duarte de* 2016: The Effectiveness of French Immigration Policy Under President Nicolas Sarkozy. In: *Parliamentary Affairs*, 69(1), S. 53-72. <https://doi.org/10.1093/pa/gsu028>
- Chaudière, Claire* 2020: Discrimination à l'embauche : les résultats de la campagne de testing passée sous silence par le gouvernement. In: *France Inter*, 8. Januar. Verfügbar unter: <https://www.radiofrance.fr/franceinter/discrimination-a-l-embauche-les-resultats-de-la-campagne-de-testing-passee-sous-silence-par-le-gouvernement-5209142> (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Chrisafis, Angelique* 2010: Nicolas Sarkozy Says Sorry for National Identity Ministry. In: *The Guardian*, 17. November. Verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2010/nov/17/nicolas-sarkozy-immigration-apology> (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Czaika, Mathias / de Haas, Hein* 2013: The Effectiveness of Immigration Policies. In: *Population and Development Review*, 39(3), S. 487-508. Verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/23655336> (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Czaika, Mathias / de Haas, Hein* 2017: The Effect of Visas on Migration Processes. In: *International Migration Review*, 51(4), S. 893-926. <https://doi.org/10.1111/imre.12261>
- Damgé, Mathilde / Sénécat, Adrien* 2017: Les points-clés du programme d'Emmanuel Macron. In: *Le Monde*, 7. Mai. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/05/07/les-points-cles-du-programme-d-emmanuel-macron_5123781_4355770.html (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Dancygier, Rafaela / Margalit, Yotam* 2020: The Evolution of the Immigration Debate: Evidence from a New Dataset of Party Positions Over the Last Half-Century. In: *Comparative Political Studies*, 53(5), S. 734-774. <https://doi.org/10.1177/0010414019858936>
- de Haas, Hein / Natter, Katharina / Vezzoli, Simona* 2018: Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies. In: *International Migration Review*, 52(2), S. 324-367. <https://doi.org/10.1111/imre.12288>
- de Haas, Hein / Natter, Katharina / Vezzoli, Simona* 2015: Conceptualizing and Measuring Migration Policy Change. In: *Comparative Migration Studies*, 3, S. 15. <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0016-5>
- DEMIG* 2015: DEMIG POLICY, Version 1.3. Online-Ausgabe. International Migration Institute, Universität Oxford. Verfügbar unter: <https://www.migrationinstitute.org/data/demig-data/demig-policy-1/download-the-data/demig-policy-data-downloads> (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Dennison, James / Geddes, Andrew* 2019: A Rising Tide? The Salience of Immigration and the Rise of Anti-Immigration Political Parties in Western Europe. In: *The Political Quarterly*, 90, S. 107-116. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12620>
- Deutsche Welle* 2007: Immigration Law. 14. Juni. Verfügbar unter: <https://www.dw.com/en/german-parliament-passes-immigration-reform/a-2609349> (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Donada, Emma* 2022: Que sait-on des 718 établissements fermés pour "séparatisme" depuis le début du quinquennat? In: *Libération*, 21. April. Verfügbar unter: https://www.liberation.fr/checknews/que-sait-on-des-718-etablissements-fermes-pour-separatisme-depuis-le-debut-du-quinquennat-20220421_JRBNA4Z4NFCZDD4ZCB7SEWKMRQ/ (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- EMN* 2013: Annual Report on Immigration and Asylum Policy in France 2012. French National Contact Point of the European Migration Network. Verfügbar unter: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/09a._france_annual_policy_report_2012_en_version_7_june_en.pdf (letzter Zugriff: 10.03.2025).
- Eurostat* 2024a: EU Population Diversity by Citizenship and Country of Birth.. Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_population_diversity_by_citizenship_and_country_of_birth#:~:text=The%20relative%20share%20of%20foreign,and%20Austria%20\(21.6%20%25\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_population_diversity_by_citizenship_and_country_of_birth#:~:text=The%20relative%20share%20of%20foreign,and%20Austria%20(21.6%20%25)) (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Eurostat 2024b: Enforcement of Immigration Legislations Statistics Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Ferguson, Mark J. 2019: Deutschland. In: Naurin, Elin / Royed, Terry J. / Thomson, Robert (Hrsg.): *Party Mandates and Democracy. Making, Breaking, and Keeping Election Pledges in Twelve Countries.* University of Michigan Press. Verfügbar unter: <https://press.umich.edu/Books/P/Party-Mandates-and-Democracy> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Freeman, Gary P. / Hansen, Randall / Leal, David L. 2013: *Immigration and Public Opinion in Liberal Democracies.* Routledge.

Geoffroy, Romain / Deroeux, Iris 2024: OQTF: comprendre le débat sur les mesures d'éloignement des étrangers sans papiers en France. In: *Le Monde*, 4. Oktober. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/10/04/oqtf-comprendre-le-debat-sur-les-mesures-d-eloignement-des-etrangers-sans-papiers-en-france_6343837_4355770.html (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Givens, Terri / Luedtke, Adam 2005: *European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights* In: *Comparative European Politics*, 3(1), S. 1-22.

Grote, Janne / Vollmer, Michael 2019: *Opportunities to Change the Residence Title and the Purpose of Stay in Germany. Focus-Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN) Working Paper 67.* Verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Studien/wp67-emn-wechsel-aufenthaltstiteln-aufenthaltszwecken.pdf?__blob=publicationFile&v=20 (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Hampshire, James 2013: *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State.* Polity Press.

Helbling, Marc / Kalkum, Dorina 2017: *Migration Policy Trends in OECD Countries.* In: *Journal of European Public Policy*, 25(12), S. 1779-1797. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1361466>

Helbling, Marc / Leblang, David 2019: *Controlling Immigration? How Regulations Affect Migration Flows.* In: *European Journal of Political Research*, 58, S. 248-269.

Hollifield, James F. 1992: *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe.* Harvard University Press.

Hollifield, James F. / Martin, Philip L. / Orrenius, Pia 2022: *Controlling Immigration. A Comparative Perspective*, 4. Auflage. University of Michigan Press.

Hollifield, James F. / Héran, François 2022: *Immigration and the Republican Tradition in France.* In: Hollifield, James F. / Martin, Philip L. / Orrenius, Pia (Hrsg.): *Controlling Immigration. A Comparative Perspective.* 4. Auflage. University of Michigan Press.

Jarrassé, Jim 2019: *Immigration: comment Macron a durci son discours.* In: *Le Figaro*, 17. September. Verfügbar unter: <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/decryptages/immigration-comment-macron-a-durci-son-discours-20190917> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Le Monde 2017: *Débat présidentiel: ce qu'il faut retenir de la première confrontation entre Fillon, Hamon, Le Pen, Macron et Mélenchon.* In: *Le Monde*, 21. März. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/03/21/debat-presidentiel-ce-qu-il-faut-retenir-de-la-premiere-confrontation-de-la-campagne_5097875_4854003.html (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Le Monde / AFP 2012: *Une circulaire pour clarifier les critères de régularisation des étrangers sans papiers.* In: *Le Monde*, 28. November. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/11/28/une-circulaire-clarifiant-les-criteres-de-regularisation-des-sans-papiers_1796762_3224.html (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Le Monde / AFP 2021: *Toujours divisés: les représentants du culte musulman en France annoncent la création de deux conseils des imams distincts.* In: *Le Monde*, 15. November. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/11/15/toujours-divises-les-representants-du-culte-musulman-en-france-annoncent-la-creation-de-deux-conseils-des-imams-distincts_6102061_3224.html (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Lutz, Philipp 2018: *Variation in Policy Success: Radical Right Populism and Migration Policy.* In: *West European Politics*, 42(3), S. 517-544. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1504509>

Lutz, Philipp 2021: *Reassessing the Gap-Hypothesis: Tough Talk and Weak Action in Migration Policy?* In: *Party Politics*, 27(1), S. 174-186. <https://doi.org/10.1177/1354068819840776>

Mansbridge, Jane 2003: *Rethinking Representation.* In: *The American Political Science Review*, 97(4), S. 515-528. Verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/3593021> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Mansergh, Lucy / Thomson, Robert 2007: Wahlversprechen, Parteienwettbewerb und Politikgestaltung. In: *Comparative Politics*, 39(3), S. 311-329. Verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/20434043> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Marthaler, Sally 2008: Nicolas Sarkozy and the Politics of French Immigration Policy. In: *Journal of European Public Policy*, 15(3), S. 382-397.

Mendes, Mariana 2023: Die Entwicklung der Einwanderungspolitik: Eine Bestandsaufnahme der vergleichenden Forschung. MIDEM Policy Brief. Verfügbar unter: https://forum-midem.de/wp-content/uploads/2024/12/TUD_MIDEM_PolicyBrief_2023-1_The_Evolution_of_Immigration_Policy.pdf (letzter Zugriff: 10.03.2025).

MIDEM 2018: Migration und Populismus. Jahresbericht 2018. Hrsg. von Hans Vorländer, Dresden.

Morales, Laura / Pilet, Jean-Benoit / Ruedin, Didier 2015: Die Kluft zwischen Öffentliche Präferenzen und politische Maßnahmen zur Einwanderung: Eine vergleichende Untersuchung der Auswirkungen von Politisierung und Politikkongruenz. In: *Zeitschrift für Ethnische und Migrationsstudien* 41 (9), S. 1495-1516.

Naurin, Elin / Royed, Terry J. / Thomson, Robert (Hrsg.) 2019: Party Mandates and Democracy. Making, Breaking, and Keeping Election Pledges in Twelve Countries. University of Michigan Press.

Oesch, Daniel 2008: Explaining Workers' Support for Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway, and Switzerland. In: *International Political Science Review*, 29(3), S. 349-373. <https://doi.org/10.1177/0192512107088390>

OECD 2015: International Migration Outlook 2015. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-en

Rat der EU 2019: European Border and Coast Guard: Council Confirms Agreement on Stronger Mandate. 1. April. Verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Royed, Terry J. 1996: Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. In: *British Journal of Political Science*, 26(1), S. 45-80. Verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/194013> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Sachverständigenrat für Integration und Migration - SVR 2024: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2024, Berlin. Verfügbar unter: <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/06/Jahresgutachten-2024-Barrierefrei.pdf> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Supertino, Gaétan 2017: Quel est (vraiment) le bilan de François Hollande en matière d'immigration? In: *Europe1*, 12. Mai. Verfügbar unter: <https://www.europe1.fr/societe/quel-est-le-vrai-bilan-de-francois-hollande-en-matiere-dimmigration-3327155> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Tidey, Alice 2021: Here's All You Need to Know about France's Controversial Separatism Law. In: *Euronews*, 16. Februar. Verfügbar unter: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/02/16/here-s-what-you-need-to-know-about-france-s-controversial-separatism-law> (letzter Zugriff: 10.03.2025).

Thomson, Robert / Royed, Terry / Naurin, Elin / Artés, Joaquín / Costello, Rory / Ennser-Jedenastik, Laurenz / Ferguson, Mark / Kostadinova, Petia / Moury, Catherine / Pétry, François / Praprotnik, Katrin 2017: The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing. In: *American Journal of Political Science*, 61, S. 527-542. <https://doi.org/10.1111/ajps.12313>

Viprey, Mathieu 2010: Immigration choisie, immigration subie, du discours à la réalité. In: *La revue de l'IRES*, 64, S. 149-164.

Winter, Elke / Diehl, Annkathrin / Patzelt, Anke 2015: Ethnic Nation No More? Making Sense of Germany's New Stance on Dual Citizenship by Birth. In: *Canadian Journal of European and Russian Studies*, 9(1). <https://doi.org/10.22215/cjers.v9i1.2489>.

AUTOREN

DR. MARIANA S. MENDES

Dr. Mariana S. Mendes ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Mercator Forum für Migration und Demokratie (MIDEM) an der TU Dresden. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migrationspolitik, Rechtsextremismus sowie portugiesische und spanische Politik.

mariana.mendes@tu-dresden.de

DR. STEVEN SCHÄLLER

Dr. Steven Schäller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mercator Forum für Migration und Demokratie (MIDEM) an der TU Dresden. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die lokale Governance von Migration, Populismus sowie Integrations- und Teilhabegesetze in den Bundesländern.

steven.schaeller@tu-dresden.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:

- Zugehörigkeit, Identität und Zusammenhalt
- Politische und gesellschaftliche Polarisierung
- Nationale Governance von Migration
- Lokale Governance von Migration

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 2570-1770

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
Johanna Haupt

Mitarbeit:

Julia Tenzer
Julius Köster

Gestaltung:

VOLLBLUT GmbH & Co. KG

© MIDEM 2025

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

