

Lisa Riedel

Asylanerkennung in Deutschland: Wie Föderalismus diskriminiert

**Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im
bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015**



Tectum

Lisa Riedel

Asylanerkennung in Deutschland: Wie Föderalismus diskriminiert

Lisa Riedel

Asylanerkennung in Deutschland: Wie Föderalismus diskriminiert

**Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im
bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015**

Tectum Verlag

Lisa Riedel

Asylanerkennung in Deutschland: Wie Föderalismus diskriminiert
Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im
bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017

ISBN 978-3-8288-6770-3

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4004-1 erschienen.)

Umschlaggestaltung: Tectum Verlag, unter Verwendung des Bildes
117934855 von complize | m.martins, www.fotolia.de

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Für meine Eltern

Geleitwort

Die vorliegende Studie, die Lisa Riedel zum dezentralen Vollzug der deutschen Asylpolitik verfasst hat, ist ein Glücksfall in verschiedener Hinsicht. Dies hat dabei zum einen mit der Persönlichkeit der Verfasserin zu tun. Nicht jede Studierende wagt es, sich auf eine politisch sensitive Frage wie die mögliche Diskriminierung von Asylbewerbern einzulassen. Der andere außergewöhnliche Aspekt dieser Arbeit ist, dass man auch ohne fette Forschungsprojekte und einen offiziellen Auftrag aus der Politik gesellschaftlich relevante wissenschaftliche Beiträge verfassen kann. Außer Zeit und Schweiß ist keine andere Ressource in diese Studie eingeflossen.

Die Zusammenarbeit von Frau Riedel und mir begann im Dezember 2015, als ich auf Einladung der Fachschaft für Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz einen Vortrag zur sogenannten Flüchtlingskrise hielt. Lisa Riedel reagierte als Einzige der zahlreichen Teilnehmer auf meinen Hinweis, die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik sei wenig erforscht und man könne zu diesem Thema interessante Qualifizierungsarbeiten schreiben. Im Gespräch einigten wir uns dann schnell auf die Forschungsfrage, ob es zwischen den Anerkennungsquoten für Flüchtlinge im Vergleich der Bundesländer systematische Unterschiede gibt und wie diese zu erklären wären. Mit zwei Koautoren hatte ich im Jahr 2000 eine Studie im *Journal of Conflict Resolution* veröffentlicht, die mit Daten zu über 200 000 Gesuchen belegte, dass in der Schweiz für die Asylbewerber mit ähnlichem soziodemographischem Hintergrund höchst unterschiedliche Chancen bestehen, als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Bei dieser positiven wie negativen Diskriminierung hängt es nach dieser Untersuchung wesentlich davon ab, in welchem Schweizer Kanton die Entscheidungen zu einem Asylgesuch gefällt werden.

Es war mir damals klar, dass ähnliche Ungleichheiten auch für Deutschland bestehen könnten, auch wenn die Bundesrepublik weniger stark zu einem dezentralen Politikvollzug neigt als ihr südlicher Nachbar. Aber es mangelte mir an Zeit und ähnlich hervorragenden Koautoren wie Lisa Riedel, das Thema zu bearbeiten. Dank des Hinweises eines Journalisten und einer Anfrage beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) schaffte es Frau Riedel dann, für die Anerkennungsquoten pro Bundesland wenigstens für sechs Jahre die Daten zu erhalten. Diese Datengrundlage ist sicher kein Vergleich zu den Individualdaten, welche meine Koautoren und ich für die Untersuchung zur Schweiz nutzen konnten. Frau Riedel musste aber während ihrer Recherchen zur deutschen Asylpolitik immer wieder feststellen, wie wenige Daten überhaupt der Öffentlichkeit zugänglich sind. Nach meinem Dafürhalten schadet diese mangelnde Transparenz nicht zuletzt dem BAMF selbst, weil so seine Entscheidungspraxis kaum nachvollziehbar ist.

Frau Riedel hat so viel aus dieser kärglichen Datenbasis herausgezogen, wie es nur möglich ist. Sie stützt sich auf den sogenannten Prinzipal-Agent-Ansatz, um die Unterschiede zwischen den Bundesländern deuten zu können. Nach diesem theoretischen Gerüst sind die Entscheider des BAMF „Agenten“, die im Auftrag der Bundesregierung, ihres „Prinzipals“, das Asylrecht vollziehen. Wie das theoretische Modell und Vorläuferstudien vermuten lassen, halten sich die Entscheider aber nicht nur an das Asylrecht, sondern lassen sich auch von ihrem Umfeld leiten – demnach hängt der erstinstanzliche Beschluss zu einem Asylgesuch auch davon ab, ob eine Entscheiderin des BAMF beispielsweise in Bremen oder in Dresden sitzt.

Lisa Riedel findet Bestätigung für die Vermutung, dass es je nach Bundesland beträchtliche Unterschiede in der Anerkennungsquote gibt. Die positive wie negative Diskriminierung lässt sich dabei auf wirtschaftliche wie politische Merkmale der Bundesländer zurückführen. Ein von Frau Riedel und mir gemeinsam verfasster Aufsatz in der *Politischen Vierteljahresschrift*¹, der Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, hat diese Befunde zugespitzt und ein außerordentliches Medienecho ausgelöst. Es ist sehr selten, dass eine universi-

1 Lisa Riedel, Gerald Schneider, „Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015“, in: *PVS* 58 (2017) 1, S. 23–50.

täre Qualifizierungsarbeit ähnliche Reaktionen hervorruft. So sah sich auch das BAMF genötigt, die von Frau Riedel errechneten Ergebnisse anzuzweifeln.

Es spricht für die Verfasserin dieser Studie, dass sie diesem politischen Druck nicht nachgab. Bis jetzt liegen ja auch keine Berechnungen des BAMF vor, die zeigen würden, dass die unterschiedlichen Anerkennungsquoten zufälliger und nicht systematischer Natur sind, wie die Verfasserin nachweist. Frau Riedel hat ihre eingängig geschriebene Studie mit größter Sorgfalt, Effizienz und Gewissenshaftigkeit verfasst. Das Werk zeigt, dass theoretisch wie methodisch avancierte Forschung nicht immer im Elfenbeinturm stattfinden muss, sondern auch einen Beitrag zu einer politischen Debatte liefern kann. Für mich war es ein Vergnügen und Privileg zugleich, Lisa Riedel zu betreuen und mit ihr zusammen einen gemeinsamen Aufsatz zu verfassen.

Konstanz, April 2017

Gerald Schneider

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	X
Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XII
Vorwort	XV
1. Einleitung	1
2. Deutsche Asylpolitik im Mehrebenensystem	5
2.1 Die Europäisierung der Asylpolitik	5
2.2 Asylrecht als Bundesrecht: Eine Bestandsaufnahme	8
2.3 Länderaufgaben im Asylprozess	12
3. Disparität von Asylpolitik in den EU-Mitgliedstaaten	15
4. Defizite in der Umsetzung von Asylpolitik im Föderalismus	19
4.1 Diskriminierungspotential in Föderalstaaten	19
4.2 Das föderale System Deutschlands und seine Wirkung auf die Asylpraxis	23
4.3 Hypothesenentwicklung	31
5. Datengrundlage und Forschungsdesign	37
5.1 Die abhängige Variable	37
5.2 Die unabhängigen Variablen	38
5.3 Methodische Vorgehensweise	42
6. Ergebnisse	45
6.1 Deskriptive Statistik	45
6.2 Determinanten der Anerkennungsquote	47
7. Fazit	55
Referenzen	57
Anhang	69

Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
AsylVfBEG	Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BüMA	Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
EASY	Erstverteilung der Asylbegehrenden
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
FGLS	Feasible Generalized Least-Squares
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
REP	Die Republikaner
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UNHCR	United Nations High Commissioner of Refugees

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1 Ablehnungsquoten von Asylanträgen im europäischen Vergleich nach ausgewählten Mitgliedstaaten, 2010–2015
- Abbildung 2 Anerkennungsquoten von Asylgesuchen nach ausgewählten Bundesländern, 2010–2015
- Abbildung 3 Variationskoeffizient der Anerkennungs- und Ablehnungsquote für Deutschland und die EU-28, 2010–2015
- Abbildung 4 Verteilung der Anerkennungs- und Ablehnungsquoten in Deutschland, 2010–2015
- Abbildung 5 Anerkennungs- und Ablehnungsquoten sowie restliche Entscheidungsmodi, 2010–2015

Abbildung im Anhang

- Abbildung A1 Zusammensetzung von Anerkennungs- und Ablehnungsquoten, 2010–2015

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Top-10 Herkunftsländer in Deutschland, 2010–2015
Tabelle 2	Zahl der Asylanträge, Anerkennungs- und Ablehnungsquoten sowie Anerkennungsquoten für wichtige Herkunftsstaaten nach Bundesländern, 2010–2015
Tabelle 3	Bestimmungsgründe der Anerkennungsquote von Asylgesuchen in den deutschen Bundesländern, 2010–2015

Tabellen im Anhang

Tabelle A1	Königsteiner Schlüssel, tatsächliche Verteilung und Quote entschiedener Anträge 2015
Tabelle A2	Der Einfluss der Bundesländer auf die Anerkennungs- und Ablehnungsquote, 2010–2015
Tabelle A3	Der Einfluss der Bundesländer auf die Anerkennungsquote für die Senderländer Syrien, Irak und Afghanistan, 2010–2015
Tabelle A4	Deskriptive Statistik
Tabelle A5	Bestimmungsgründe der Veränderung der Anerkennungsquote von Asylgesuchen in den deutschen Bundesländern, 2010–2015
Tabelle A6	Bestimmungsgründe der Anerkennungsquote von Asylgesuchen in den deutschen Bundesländern, 2010–2015 (Fehlerkorrekturmodell)
Tabelle A7	Bestimmungsgründe der Ablehnungsquote von Asylgesuchen in den deutschen Bundesländern, 2010–2015

Vorwort

In den vergangenen vier Jahren ist die Anzahl an Asylanträgen in Deutschland rapide angestiegen. Der Frage, ob Asylverfahren bundesweit einheitlich gehandhabt werden, wird in der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Debatte über die Flüchtlingszuströme jedoch nur unzureichend nachgegangen. Die vorliegende Arbeit untersucht folglich, ob es trotz einheitlicher Vorgaben des Asylrechts und der Zuständigkeit durch eine Bundesbehörde zwischen den 16 Bundesländern erkennbare Unterschiede in der Anerkennung des Asyl- und Flüchtlingsstatus gibt. Um die administrative Umsetzung von Asylrecht zu klären, wird auf die Prinzipal-Agent-Theorie des Föderalismus zurückgegriffen und argumentiert, dass sich die Entscheider in den Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in ihrem Handeln von länderspezifischen Interessen und Einstellungen leiten lassen und sich insofern nicht nur dem bundesstaatlichen Auftraggeber verpflichtet sehen.

Mithilfe von Aggregatdaten zu Entscheidungen über Asylanträge von 2010 bis 2015 wird untersucht, wie die einzelnen Bundesländermerkmale, darunter die Bevölkerungszahl oder die politische Stimmung, auf den Ausgang eines Asylgesuchs wirken. Die auf einer Prais-Winsten-Transformation beruhende statistische Makroanalyse zeigt, dass eine Diskriminierung im deutschen Föderalismus nicht auszuschließen ist, und stützt damit die These von systematischen Anpassungen an länderspezifische Bedingungen. Es stellt sich unter anderem heraus, dass Bundesländer mit einer höheren Einwohnerzahl auch eine höhere Anerkennungsquote verzeichnen. Zudem zeigen paradoxerweise Bundesländer mit höheren Schulden je Einwohner eine höhere Anerkennungsquote. Dagegen sinkt die Anerkennungsquote, je mehr Asylanträge im Vorjahr im Bundesland eingingen. Ein ernstzunehmendes Ergebnis ist zudem, dass sich fremdenfeindliche Übergriffe in einem Bundesland unter bestimmten Umständen negativ auf die Anerkennungsquote auswirken.

