



Pressemitteilung Nr. 21/2017

16.03.2017

Asyl: Zentral gesteuert – föderal interpretiert

An der Universität Konstanz wurde die erste systematische Studie zum Anerkennungsverhalten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge durchgeführt

Die Forderung nach einer Harmonisierung der Asylpolitik innerhalb der Europäischen Union steht in Deutschland seit langem im Zentrum der politischen Diskussion. Aber nicht nur zwischen den Staaten innerhalb der EU unterscheidet sich die Asylpraxis teils beträchtlich. Was die Konstanzer Masterstudentin Lisa Riedel und der Politikwissenschaftler Prof. Dr. Gerald Schneider herausgefunden haben, überrascht: Auch innerhalb Deutschlands gibt es zwischen den Bundesländern zum Teil erhebliche Differenzen bei den Anerkennungsquoten von Asylanträgen – dies, obwohl eine Bundesbehörde, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), über die Asylanträge entscheidet. BAMF-Mitarbeitende nehmen in ihren Entscheidungen Rücksicht auf „wahrgenommene Befindlichkeiten“ des Bundeslandes, in dem ihr jeweiliges Entscheidungszentrum angesiedelt ist, argumentieren Lisa Riedel und Gerald Schneider in der aktuellen Ausgabe der „Politischen Vierteljahresschrift“.

Spitzenreiter mit Anerkennungsquoten von 69 beziehungsweise 55,7 Prozent sind von 2010 bis 2015 das Saarland und Bremen. Berlin und Sachsen stehen dagegen mit Quoten von 24,6 und 26,9 Prozent mit weniger als der Hälfte am Ende der bundesweiten Skala. Auch der Vergleich der durchschnittlichen Anerkennungs- und Ablehnungsquoten pro Jahr bringt einen eklatanten Unterschied ans Licht. Berlin, Brandenburg und Sachsen weisen pro Jahr des Untersuchungszeitraums durchschnittlich eine deutlich geringere Anerkennungsquote auf als Bremen, Schleswig-Holstein und das Saarland. Obwohl die Anerkennungsquoten von 2010 bis 2015 stetig zugenommen haben, bleiben die Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen. Tendenziell haben sie sich sogar eher verstärkt. Das gleiche Phänomen lässt sich im Übrigen auch innerhalb der EU beobachten, hier allerdings noch ausgeprägter.

Immerhin wäre es vorstellbar, dass die Unterschiede zwischen den bundesdeutschen Anerkennungsquoten auf einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Herkunftsländer beruht, aus denen die Geflüchteten stammen. So haben Asylsuchende aus Syrien und Eritrea aufgrund der politischen und gesellschaftlichen Bedingungen in ihren Herkunftsländern deutlich größere Chancen, dass ihr Gesuch positiv beschieden wird, als Antragstellende aus anderen Ländern. Aus diesem

Grund hat die Untersuchung auch die Anerkennungs- und Ablehnungsquoten für Asylsuchende mit identischen Herkunftsländern ins Blickfeld genommen.

Dabei ergaben sich bei einigen Herkunftsländern, darunter Syrien, relativ ausgeglichene Anerkennungsquoten in den 16 Bundesländern. Die Unterschiede aber für Herkunftsländer wie Irak und Afghanistan sind erheblich höher. In Niedersachsen wurden im Untersuchungszeitraum 75,5 Prozent der Asylgesuche aus dem Irak anerkannt, in Sachsen-Anhalt nur 37,5 Prozent. In Nordrhein-Westfalen wurden 34,4 Prozent der Gesuche aus Afghanistan positiv beschieden, in Brandenburg nur 10 Prozent.

Auf der Suche nach den Gründen für die unterschiedliche Anerkennungspraxis der Entscheidungszentren, je nachdem, in welchem Bundesland sie tätig sind, bedient sich die Studie der Prinzipal-Agent-Theorie. Die Theorie geht von einem Interessenskonflikt zwischen einem Prinzipal aus, in diesem Fall der Bundesregierung beziehungsweise dem Bundestag, und den Agenten, in diesem Fall den Entscheidern im BAMF. Warum diese tatsächlich zu unterschiedlichen Bewertungen der Unterlagen kommen, bringt die Studie mit sozioökonomischen Merkmalen der Bundesländer in Zusammenhang.

Bundesländer mit einer höheren Einwohnerzahl weisen tendenziell eine höhere Anerkennungsquote auf, während eine höhere Arbeitslosenquote mit einer geringeren Anerkennungsquote einhergeht. Auch gibt es Hinweise, dass Entscheider aufgrund von bürokratischen Überlastungen eher weniger positive Beurteilungen ausstellen. Überraschend ist das Ergebnis, dass Bundesländer mit einer höheren Schuldenlast pro Einwohner eine höhere Anerkennungswahrscheinlichkeit aufweisen.

Eine signifikante Korrelation gibt es auch zwischen einer größeren Anzahl von fremdenfeindlichen Übergriffen in einem Bundesland und einer geringeren Anerkennungsquote im Folgejahr. Eine rechtsextreme Stimmung in einem Bundesland könnte sich somit auf die Entscheidungen in den Außenstellen des BAMF auswirken.

Gerald Schneider war an einer ähnlichen Untersuchung in der Schweiz beteiligt. Auch hier traten dramatische Unterschiede bei der Anerkennungspraxis der einzelnen Kantone zu Tage. Die föderale Struktur, die in der Schweiz noch viel ausgeprägter ist als in Deutschland, führt offenbar zu Entscheidungsspielräumen der einzelnen Akteure, die die Unterschiede erst möglich machen. Gleiche Phänomene wurden in den USA zwischen den einzelnen Bundesstaaten in der Einwanderungspolitik festgestellt – und eben auch in der europäischen Flüchtlingspolitik.

Die Angestellten der Bundesbehörde nehmen offensichtlich in ihrem Entscheidungsverhalten Rücksichten auf Gegebenheiten in ihrem jeweiligen Bundesland. „Natürlich sind sie in ihr soziales und politisches Umfeld eingebettet. Aber eine Bundesbehörde sollte unabhängig von Befindlichkeiten in einem Bundesland entscheiden“, kommentiert Gerald Schneider das Ergebnis. Er spricht von einer „Asylotterie“, da die Chance, als Geflüchteter anerkannt zu werden, auch von der Zuteilung in ein Bundesland abhängt.

Der Politikwissenschaftler plädiert nicht nur für eine Einschränkung des Handlungs- und Interpretationsspielraums der Entscheider, sondern auch für ein Monitoring des Entscheidungsverhaltens sowohl der einzelnen Mitarbeitenden als auch der Zentren. Damit wäre die Grundlage für größere Transparenz gelegt. Das würde wiederum neben der Integration auch der Forschung zugutekommen. „Da wir die Daten zu den Asylentscheidungen erst auf briefliche Nachfrage erhielten, stellt unsere Analyse einen ersten Schritt zur statistischen Durchdringung eines für längere Zeit wohl wichtigen Politikfeldes dar“, schreiben die beiden Autoren.

Originalveröffentlichung:

Lisa Riedel und Gerald Schneider: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. Politische Vierteljahresschrift 58 (1), 21-48. DOI: 10.5771/0032-3470-2017-1-21

Faktenübersicht:

- Anerkennungsquoten messen die Zahl der positiven Entscheidungen geteilt durch die Gesamtzahl an Entscheidungen, die in den Entscheidungszentren im jeweiligen Bundesland in einem Jahr erfassten.
- Positive Entscheidungen umfassen dabei sowohl die in einem Jahr anerkannten Flüchtlinge nach Art. 16 des Grundgesetzes als auch jene Asylbewerber, denen nach der Genfer Flüchtlingskonvention ein Bleiberecht zuerkannt wurde.
- Der Untersuchungszeitraum beschränkt sich auf die Jahre 2010 bis 2015, für die das BAMF Daten zur Verfügung stellte.

Kontakt:

Universität Konstanz
Kommunikation und Marketing
Telefon: + 49 7531 88-3603
E-Mail: kum@uni-konstanz.de

- uni.kn