

*Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller*

## Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer

### **Zusammenfassung**

Die Asylpolitiken der deutschen Bundesländer sind durch große Unterschiede gekennzeichnet. Im verbundföderalen System der Bundesrepublik Deutschland nutzen die Länder ihre Verwaltungshoheit für eigene Akzente bei der Umsetzung der bundeseinheitlichen Regelungen. Der Beitrag verfolgt das Ziel, entsprechende Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder systematisch zu erfassen und einzuordnen. Die zentralen Fragen lauten: In welchem Ausmaß unterscheiden sich die Politiken in den Ländern? Und: Lassen sich Muster einer eher „restriktiven“ oder „permissiven“ Asylpolitik erkennen? In der Tat finden wir in der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes, den Rückführungspraxen und der (Nicht-) Einrichtung von Ankerzentren länderspezifische Muster einer eher „permissiven“, d. h. den Zugang von Geflüchteten zum sozialen und öffentlichen Leben erleichternden, oder eher „restriktiven“, d. h. Zugang hemmenden, Asylpolitik. Mit dieser systematisierenden Darstellung der Unterschiede in der Policy-Anwendung leisten wir einen Beitrag zur vergleichenden policyanalytischen Untersuchung der Asylpolitiken der Bundesländer und liefern die Grundlage für weitere, kausalanalytische Untersuchungen.

*Schlagerworte:* Asylpolitik, Unterschiede in den Bundesländern, permissiv-restriktiv

### **Abstract**

*Patterns of permissive and restrictive asylum policies in the German Länder*

Asylum policies of the German states vary greatly. Within the German system of cooperative federalism, the states use their administrative power when implementing federal asylum law in very different ways. The article seeks to record and classify the according differences. To what extent do asylum policies of the states vary? Can we detect patterns of “permissive” or “restrictive” policies at the *Länder*-level? We analyse the states’ practices in implementing the German ‘Asylum seekers benefits’-Law, in deporting rejected asylum seekers, and in establishing (or not) special reception centres. We find states with more “permissive”, policies and states with more „restrictive“, policies. The article delivers a systematic description of the differences in how the German *Länder* apply central rules regarding the treatment of refugees, thus contributing to the comparative analysis of the states’ asylum policies and paving the way for causal analyses yet to come.

*Key words:* Refugee policy, differences in German states, permissive-restrictive

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

AusländerInnen, die in „die Bundesrepublik Deutschland kommen, um sich niederzulassen, ziehen in einen Bundesstaat zu“ (Münch, 2016, S. 365). Im Gegensatz etwa zu

EU-AusländerInnen, die ihren Aufenthaltsort frei wählen können, werden Geflüchtete, die nach Deutschland kommen, jedoch über den sogenannten Königsteiner Schlüssel<sup>2</sup> auf die Bundesländer verteilt (z. B. Hummel & Thöne, 2016, S. 18). Zum Beispiel nahmen im Jahr 2018 Nordrhein-Westfalen 21,14%, Bayern 15,55% und Baden-Württemberg 13,01% der Geflüchteten auf, in allen anderen Bundesländern waren es deutlich weniger (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018). In den Ländern erwarten die Geflüchteten höchst unterschiedliche Politiken, von der Unterbringung, den Modalitäten der Gesundheitsversorgung bis hin zu den Politiken der Rückführung – und dies, obwohl die Länder im Bereich der Flüchtlingspolitik im engeren Sinne über keine eigenen legislativen Kompetenzen verfügen. Diese Unterschiedlichkeit der Politiken stellt zum einen ein wissenschaftliches Problem dar, insofern man nicht erwarten würde, dass einheitliches Bundesrecht alleine in der Umsetzung zu derart divergenten Politiken führen würde. Es stellt zum anderen ein politisches Problem dar, insofern der Befund im Widerspruch zu normativen Vorstellungen steht, etwa dem in Art. 3 Abs. 1 GG festgelegten Gleichheitsgrundsatz<sup>3</sup> sowie dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. der Rechtseinheit (welche für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der AusländerInnen [Art 74 Abs. 1 Satz 4] gelten, nicht aber für die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen [Art. 74 Abs. 1 Satz 6]).

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, diese gerade angesprochenen Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder systematisch zu erfassen, einzuordnen und damit zunächst ein möglichst exaktes Abbild dieser in der Literatur mittlerweile mehrfach diskutierten Asylpolitiken als ersten Schritt einer kausalen policyanalytischen Untersuchung zu ermöglichen. Unsere zentralen Fragen lauten daher: Inwieweit unterscheiden sich die Politiken in den Ländern? Und: Lassen sich die Politiken innerhalb eines Spektrums von „restriktiv“ bis „permissiv“ kategorisieren? Dies ist wichtig, um zum einen den deskriptiven Befund zu systematisieren und damit zum anderen die Grundlage für eine vergleichende kausale Policyanalyse herzustellen.

Für diese Fragestellung sind die folgenden wissenschaftlichen Diskussionen relevant, die hier typisiert skizziert werden, sich in konkreten Publikationen jedoch teilweise überschneiden: In Folge der erheblichen Neuordnung der föderalen Kompetenzen Deutschlands, insbesondere durch die Föderalismusreform I von 2006, hat die *Föderalismusforschung* ein großes Interesse an der Frage entwickelt, ob insbesondere die den Ländern neu zugewiesenen Kompetenzen zu größerer Policy-Vielfalt geführt haben bzw. führen und welches die kausalen Triebkräfte für die Vielfalt sind (z. B. Hildebrandt & Wolf, 2016; Jeffery, Pamphilis, Rowe & Turner, 2016; Reus & Vogel, 2018; Sack & Töller, 2018). In diesem Forschungszweig ist jedoch die Asylpolitik allenfalls am Rande – im Kontext der Migrations- und Integrationspolitik – betrachtet worden (Henkes, 2008 sowie insbesondere Münch, 2016; 2017); dies vor allem, weil sich in diesem Feld keine wesentlichen Änderungen der Kompetenzallokation ergeben haben.

Auch die *vergleichende Policyanalyse* befasst sich mit unterschiedlichen Policies in den Ländern. Ihr geht es dabei vorrangig um Kausalerklärungen für Policy-Outputs (Schmidt, 1980). Unterschiede in den Policy-Outputs der Länder stellen aus dieser Perspektive vor allem Varianz auf der abhängigen Variable dar, die eine systematische theoriegeleitete Untersuchung erst ermöglicht (Sack & Töller, 2018). In diesem Forschungszweig gibt es gerade in jüngerer Zeit einige relevante Untersuchungen zum Feld der Migrationspolitik im Allgemeinen und der Asylpolitik im Besonderen<sup>4</sup> (Riedel & Schneider, 2017; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018; Günther, Kurrek &

Töller, 2019), wobei insbesondere AutorInnen aus der Verwaltungswissenschaft, aber auch aus der Policyanalyse sich die wissenschaftliche Aufarbeitung der sogenannten „Flüchtlingskrise“ zur Aufgabe gemacht haben. Dabei geht es vor allem um die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsabläufe; insbesondere wurden Vollzugs- und Koordinationsprobleme identifiziert, am Rande wurden auch die Rolle der Länder thematisiert (Gesemann & Roth, 2016; Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016; Bogumil & Hafner, 2017; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018; Thränhardt & Weiß, 2017) und Vorschläge für eine „veränderte Aufgabenverteilung in der bundesstaatlichen Asyl- und Integrationsverwaltung“ (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 8) entwickelt. Überdies untersuchen einige aktuelle Studien, inwiefern die „Flüchtlingskrise“ in bestimmten Regelungsfeldern zu institutionellen Veränderungen geführt hat (z. B. Töller, Reiter, Günther & Walter, 2018).

Bereits zu Beginn der 2000er Jahre forderte Dietrich Thränhardt angesichts der Unterschiede in den Migrations- und Integrationspolitiken der Bundesländer die „Einführung einer föderalistischen Perspektive“ in die *Migrationsforschung* (2001, S. 21). Allerdings war zu diesem Zeitpunkt der empirische Nachweis von Vielfalt in den Migrationspolitiken der Länder und Kommunen eher anekdotischer Natur, wogegen systematische Vergleiche erst in den Folgejahren vorgelegt wurden (z. B. Ellermann, 2009; Eule, 2014; Schammann, 2015a). Die deutsche Migrationsforschung der vergangenen Jahre ist geprägt durch eine in gewisser Weise paradoxe Aufmerksamkeit für konvergente Entwicklungen im Rahmen der EU einerseits und für (fortbestehende oder sogar zunehmende) regionale und lokale Vielfalt in der Migrationspolitik andererseits (Schammann, 2015a, S. 162; Schammann, 2017), wobei die Diskussion jedoch wenig an die policyanalytische Debatte angebunden wird.

Insgesamt gibt es neben einigen Überblicksartikeln zur Asylpolitik im Föderalismus (Laubenthal, 2015; Thränhardt & Weiß, 2017; Schammann, 2015b) eine Vielzahl von deskriptiven Analysen zu spezifischen Aspekten der Asylpolitiken der Länder (z. B. Müller, 2013; Wendel, 2014; Wächter-Raquet, 2016; Der paritätische Gesamtverband, 2018) sowie einige wenige vergleichende Studien, die sich einzelne, in ihrer Aussagefähigkeit für den Regelungsbereich der Asylpolitik nicht immer überzeugend begründete Parameter herausgreifen und diese z. T. mit Hilfe einer QCA analysieren (z. B. Wolf, 2013; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018). Anknüpfend insbesondere an die Arbeiten im Bereich der vergleichenden Policyanalyse und an die Diskussion der Frage, warum sich die Umsetzung der einheitlichen Asyl- und Aufenthaltspolitik in den Bundesländern z. T. erheblich unterscheidet, verfolgt dieser Beitrag zwei wichtige Argumente. Erstens, wenn man etwas über die Umsetzung der Asylpolitik in den Ländern lernen möchte, ist eine belastbare deskriptive Analyse dieser Politik anhand mehrerer relevanter und aussagefähiger Parameter ein wichtiger und absolut notwendiger Schritt, bevor eine sinnvolle Kausalanalyse durchgeführt werden kann – und muss (siehe auch Reiter & Töller, 2014, S. 19). Zweitens (und darauf kommen wir im Resümee wieder zu sprechen) muss man im Hinblick auf die Durchführung von Kausalanalysen kritisch reflektieren, inwiefern Kausalerklärungen alleine anhand der gängigen Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung gelingen können bzw. ob nicht z. B. verwaltungsstrukturelle Faktoren im komplexen Beziehungsgeflecht zwischen Kommunen und Ländern als institutionelle Variablen miteinbezogen werden müssen.

Methodischer Ausgangspunkt unserer Untersuchung war nach einer Sichtung der eher allgemeinen Literatur zur Asylpolitik im Föderalismus eine qualitative Gesamt-

auswertung der ländervergleichenden Forschungsergebnisse aller uns vorliegenden Sekundäranalysen und fachwissenschaftlichen Expertisen zu jeweils einzelnen Aspekten der Asylpolitiken der Bundesländer (z. B. Müller, 2013; Wolf, 2013; Wendel, 2014; Wächter-Raquet, 2016; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018; Der paritätische Gesamtverband, 2018; Dolderer, 2017; Deutscher Bundestag, 2018a; Spiegel online, 2019). In diesem Kontext ist das grundlegende Problem der (noch) fehlenden Systematik im Vergleich der Asylpolitiken der Bundesländer offenkundig geworden. Unsere Analyse besteht aus folgenden Schritten: Erstens haben wir eine begründete Auswahl bestimmter Parameter zur Eingrenzung unseres Bundesländervergleichs getroffen (siehe Abschnitt 4.1). Wir konzentrieren uns ausschließlich auf die Aspekte der Asylpolitik, deren Implementation in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt (Asylbewerberleistungsgesetz, Aufenthaltsgesetz) und die einen unmittelbaren Effekt auf die geflüchteten Personen haben (so berücksichtigen wir z. B. nicht die prozeduralen Unterschiede in der verwaltungsinternen Praxis der Länder). Zudem haben wir nur Aspekte erfasst, zu denen für alle Bundesländer Daten vorliegen. Zweitens haben wir alle auf dieser Basis gesammelten Daten auf dem Stand von 2017 aktualisiert.<sup>5</sup> Dabei haben wir auf Daten des Statistischen Bundesamtes, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (häufig in Bundestagsdrucksachen publiziert) und, wo nötig, auch auf Zeitungsartikel zurückgegriffen. Drittens haben wir schließlich anhand dieser Daten, sowie auf Basis eines eigens entwickelter Kategorien (siehe Abschnitt 2) die Asylpolitiken der einzelnen Bundesländer als eher „restriktiv“ oder „permissiv“ identifiziert und eingeordnet.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: In Abschnitt 2 legen wir mit der Definition der Begriffe „restriktiv“ und „permissiv“ zunächst die konzeptionellen Grundlagen des Beitrags. Sodann geben wir in Abschnitt 3 einen knappen Überblick über die föderale Kompetenzverteilung im Bereich Asylpolitik. In Abschnitt 4 zeigen wir für eine Reihe von Regelungsgebieten in diesem Feld erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern auf. Nach einem Überblick und einer Begründung der Fallauswahl (4.1) gehen wir erstens auf Aspekte der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes durch die Länder ein (4.2). Zweitens betrachten wir die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im Hinblick auf die Durchführung von Rückführungen durch die Länder (4.3). Abschließend gehen wir auf die Umsetzung der „Ankerzentren“ in den Bundesländern ein (4.4). In Abschnitt 5 resümieren wir.

## 2 Konzeptioneller Rahmen: „Permissive“ und „restriktive“ Regelungen gliedstaatlicher Asylpolitiken in Bundesstaaten

Welche Kategorien bieten sich für eine systematisierende Einordnung der vorzufindenden Politiken an? In der Wohlfahrtsstaatsforschung, in der es vorrangig um distributive Politiken geht, ist es üblich, Policies nach ihrer Generosität einzuordnen, also danach, ob eine Maßnahme die häufig mit (Um-) Verteilung verbundenen sozialen Rechte der Bürger ausbaut, einschränkt oder gleich belässt (z. B. Wenzelburger, Arndt & Jensen, 2018, S. 681). In der Umweltpolitik, die eine typische regulative Policy darstellt, werden Politiken anhand der Parameter restriktiv (für starke Eingriffe in ökonomisches Handeln und damit starken Umweltschutz) und permissiv (für schwache Eingriffe in ökonomisches Handeln und damit schwachen Umweltschutz) charakterisiert (z. B. Töl-

ler, 2019). Christian Henkes spricht im Kontext der Einbürgerungspolitik von restriktiven Politiken (2008), und Felix Hörisch ordnet Aspekte der Asylpolitik der Länder auf einem „Kontinuum zwischen einer permissiven und einer restriktiven Asylpolitik“ (2018, S. 787) ein, ähnlich wie auch Pratheepan Gulasekaram und Karthick Ramakrishnan (2015) sowie Sol Pia Juárez et al. (2019). Wir sind ebenfalls der Auffassung, dass diese Kategorien in weiten Teilen sinnvoll auf die Asylpolitik, die ja sowohl regulative als auch distributive Elemente beinhaltet, angewendet werden können. Dabei erscheint es jedoch erforderlich, genauer zu definieren, wie wir die Kategorien im Zusammenhang der Migrationspolitik verstehen. In Anlehnung an die Studie von Gulasekaram und Ramakrishnan, welche sich im Kontext der Diskussion über „immigration federalism“ mit den Migrationspolitiken der US-amerikanischen Bundesstaaten befasst und eine „integrationist“ von einer „restrictionist“ Policy unterscheidet (2015, p. 7), sowie an die Studie von Juárez et al., die in einer ländervergleichenden Metanalyse die Policy-Effekte nationaler Migrationspolitiken in Bezug auf die Aufnahme, Integration und ggf. den (Wieder-)Ausschluss von Geflüchteten auf die Gesundheit dieser Personen untersuchen und zwischen „generous“ und „restrictive“ Policies unterscheiden (2019, S. 22), arbeiten wir in Bezug auf die Migrationspolitiken der deutschen Bundesländer mit den folgenden Kategorien. Als „permissiv“ kann die Umsetzung des Bundesrechts durch ein deutsches Bundesland bezeichnet werden, wenn sie dazu führt, dass der Zugang von Geflüchteten zum und die Teilhabe am sozialen und öffentlichen Leben in Deutschland erleichtert wird, etwa weil es einen im Vergleich zu den anderen Bundesländern rascheren und unkomplizierteren Zugang zu individuellen Rechten und Leistungen gewährt. Als „restriktiv“ können umgekehrt solche Länderpraktiken im Zusammenhang der Anwendung des bundeseinheitlichen Asyl- und Aufenthaltsrechts bezeichnet werden, die im Ergebnis dazu führen, den Zugang von Geflüchteten zum und die Teilhabe am sozialen und öffentlichen Leben zu erschweren, etwa weil sie einen im Vergleich zu den anderen Bundesländern verzögerten oder (bürokratisch) überdurchschnittlich komplexen Prozess zum Zugang zu Rechten und Leistungen voraussetzen.

Wir verwenden „permissiv“ und „restriktiv“ als relationale Begriffe, deren Gehalt sich nur in Bezug zu einem erst empirisch zu bestimmenden ‚mittleren Wert‘ einer bestimmten Verwaltungspraxis im Hinblick auf die Anwendung oder Umsetzung einer bestimmten bundesgesetzlichen Regelung ermitteln lässt. Die Kategorien werden daher in diesem Beitrag nicht im Sinne eines theoretisch denkbaren Ausmaßes an Permissivität oder Restriktivität benutzt. Vielmehr verwenden wir sie beschreibend in Bezug auf die in der Realität vorgefundene Bandbreite tatsächlicher Verwaltungspraxis in den Bundesländern. Überdies werden sie auch nicht als wertende Begriffe, sondern nur zur analytischen Einordnung verwendet, dies allerdings nicht, weil bestimmte Praktiken (z. B. erschwelter Zugang Asylsuchender zu medizinischer Versorgung, ungleiche Abschiebepaxis) nicht kritikwürdig wären, sondern weil es uns hier um die Abbildung der föderalen Unterschiedlichkeit sowie das Herausarbeiten entsprechender „landestypischer“ Muster geht.

### 3 Föderale Kompetenzverteilung in der Asylpolitik

Asylpolitik ist – wie Migrationspolitik generell – eine Mehrebenenpolitik (Kreienbrink, 2015, S. 54; Schammann, 2015a; 2015b). Insbesondere, weil es der Logik eines Bin-

nenmarktes ohne Grenzen entspricht, dass die Kontrolle der Außengrenzen eine gemeinsame Angelegenheit darstellt, hat die Europäische Union von ihren Mitgliedstaaten seit dem Abschluss des Schengen-Abkommens nach und nach Kompetenzen in den Bereichen Grenzschutz, Flüchtlingsschutz und Einwanderungspolitik übertragen bekommen, die heute in den Art. 77-79 AEUV festgelegt sind (Toshkov & de Haan, 2013, p. 663). Auf dieser Basis wurden als Elemente einer *Gemeinsamen Asylpolitik* Rechtsakte beschlossen, die eine Reihe von verbindlichen Vorgaben für die Asylpolitiken der Mitgliedstaaten machen.<sup>6</sup> Im Gegensatz etwa zum trennföderalen System, z. B. der USA, haben wir es in Deutschland mit einem kooperativ-föderalen bzw. genauer einem verbundföderalen System zu tun, d. h., dass in legislativen, exekutiven und finanziellen Angelegenheiten zwischen Bund und Ländern sowohl getrennte als auch auf das Zusammenwirken der Ebenen angelegte Kompetenzen bestehen. Dabei nimmt der Bund einen Großteil der Gesetzgebungsaufgaben wahr, während die Bundesländer die (Bundes-) Gesetze vollziehen; sie tun dies in der Regel als „eigene Angelegenheit“ (Art. 83 GG), d. h., sie verfügen über einen ausgeprägten Spielraum hinsichtlich der Einrichtung der Behörden und der Organisation des Verfahrens (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), 2012, S. 61). Dieser Umstand führt auch in der Migrationspolitik im Allgemeinen und der Asylpolitik im Besonderen zu einem hoch verflochtenen Verwaltungssystem (Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016, S. 289), in dem die Länder auch in Bereichen, in denen sie über keine eigenen Legislativkompetenzen verfügen, erhebliche Gestaltungsspielräume haben (Ellermann, 2009, p. 127; Laubenthal, 2015). Der Gesetzesvollzug ist insofern „weit mehr [...] als regelgebundenes Handeln – nämlich auch politische Gestaltungsaufgabe“ (Münch, 2016, S. 369).

Während in der Bundesrepublik Deutschland u. a. Fragen der Ein- und Auswanderung und der Staatsangehörigkeit gem. Art. 73 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, wurden die „Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen“ gem. Art. 74 Absatz 1 Satz 6 GG sowie „das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“ gem. Art. 74 Abs. 1 Satz 4 GG der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen. Die Länder können hier legislativ nur tätig werden, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Mit dem Asylgesetz und dem Asylbewerberleistungsgesetz (beide: 1993) sowie dem Aufenthaltsgesetz (2005) hat der Bund indes umfassende Regelungen getroffen, die durch die sogenannten „Asylpakete I bis III“ 2015 und 2016 sowie durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom März 2017 in vielfacher Hinsicht geändert und dabei überwiegend verschärft wurden (Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016, S. 298; Janda, 2017a, S. 243ff.; Münch, 2017, S. 264).

Die heutigen Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz und im Asylgesetz gehen zurück auf den sogenannten Asylkompromiss von 1993, durch den angesichts von Asylbewerberzahlen von über 400.000 im Jahr 1992 eine restriktive Gesetzgebung sowie eine Grundgesetzänderung abschreckend wirken sollte auf diejenigen, die als politisch nicht verfolgt angesehen wurden (Kreienbrink, 2015, S. 56). Kern der Neuregelung war die Einführung der Konzepte „sichere Herkunftsstaaten“ und „sichere Drittstaaten“ (Drittstaatenregelung), die es ermöglichten, dass in bestimmte Staaten ohne Prüfung der Asylanträge abgeschoben bzw. zurückgewiesen werden kann; zum anderen wurden die Sozialleistungen für Geflüchtete vom Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

in ein eigens geschaffenes Gesetz, das *Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)*, ausgelagert, womit eine „sichtbare Sonderregelung für Asylbewerber“ geschaffen wurde, die Sozialleistungen „unterhalb der Leistungen für deutsche Staatsbürger“ (Schammann, 2015a, S. 166; Janda, 2017a, S. 240) etablierte. Ein Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2012, das auf diese Weise die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums als nicht gegeben und damit das Sozialstaatsprinzip und das Grundrecht auf Menschenwürde (GG Art. 20, Art. 1) als verletzt ansah (BVerfGE 132, 134), führte nach einer Phase der Übergangsregelungen zu einer Neufassung des AsylbLG im März 2015. Geldleistungen wurden den Leistungen der Grundsicherung angenähert, und die Übertrittschwelle der Gewährung von Leistungen nach AsylbLG zu Leistungen nach der Sozialhilfe wurde von 48 auf 15 Monate gesenkt (Schammann, 2015a, S. 167; Janda, 2017a, S. 242). Für diesen Zeitraum von maximal 15 Monaten (oder bis zur Anerkennung) regelt das AsylbLG, welche Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums für Asylsuchende erbracht werden müssen, darunter der notwendige „Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts“ (§ 3 Abs. 1 AsylbLG). Bei der Gesundheitsversorgung wird nur die „notwendige Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ (§ 4 Abs. 1 AsylbLG) gewährt, zudem wird der Zugang zu Arbeitsgelegenheiten geregelt (§ 5 AsylbLG). Sofern also der Bund die Materie umfassend geregelt hat – wovon man im Bereich des Asylrechts ausgehen kann –, verfügen die Länder über keine legislativen Kompetenzen in diesem Bereich. Allerdings enthält das Asylrecht neben einem ordnungsrechtlichen Ansatz der Migrationssteuerung (Asyl- und Aufenthaltsrecht) auch einen wohlfahrtsstaatlichen Ansatz (Existenzsicherung, Gesundheitsversorgung und Arbeitsmarktintegration; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 36), der auch eigene Kompetenzen der Länder berührt, etwa in der gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter (Töller, Reiter, Günther & Walter, 2018).

Während für die Durchführung des Asylverfahrens gemäß *Asylgesetz* seit 1992 ausschließlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit seinen aktuell 42 Außenstellen zuständig ist, hat der Bund den Vollzug des *Asylbewerberleistungsgesetzes* durch § 10 AsylbLG auf die Länder übertragen. Diese sind verantwortlich u. a. für die Unterbringung der Asylbewerber und für die Gewährung der Geld- und Sachleistungen zu ihrer Existenzsicherung. Die meisten Länder haben diese Aufgaben ganz oder teilweise an die Kommunen delegiert (Schammann, 2015a, S. 172; Müller, 2013). Der Vollzug des 2005 von der rot-grünen Koalition beschlossenen und seither verschiedentlich veränderten *Aufenthaltsgesetzes* mit seinen Regelungen zur Abschiebung liegt im Prinzip bei den Ländern, wobei zum einen die Bundespolizei Vollzugshilfe bei der eigentlichen Abschiebung leistet und zum anderen der Bund bei der Abschiebung sogenannter Gefährder gem. § 58a Abs. 2 Satz 3 AufenthaltsgG eigene Zuständigkeiten besitzt (Wittmann 2018, S. 14).

## 4 Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder

### 4.1 Überblick und Fallauswahl

In welchen Bereichen der Asylpolitik sind bislang Unterschiede zwischen den Ländern identifiziert worden und warum haben wir welche Bereiche ausgewählt? Es gibt eine bemerkenswert große Bandbreite an Themen der Asylpolitik (und darüber hinaus der Migrations- und Integrationspolitik), in denen sich Unterschiede zwischen den Ländern ausmachen lassen. Dies betrifft die Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes, insbesondere im Hinblick auf die Unterbringung (Müller, 2013; Wendel, 2014; Hörisch & Heiken, 2018), die Höhe der Ausgaben für die Geflüchteten (Hörisch, 2018) und die Gesundheitsversorgung (Wächter-Raquet, 2016; Günther, Kurrek & Töller, 2019). Zudem gibt es – trotz der Zuständigkeit des BAMF für Integrations- und Sprachkurse (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 41) – auch Unterschiede darin, ob und in welchem Umfang die Länder eigene Integrationsmaßnahmen (insbesondere Sprachkurse) aufsetzen und wie der Zugang zu diesen Maßnahmen geregelt ist (Laubenthal, 2015, S. 13; Thränhardt & Weiß, 2017, S. 9).

Weiterhin variiert die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes, etwa im Hinblick auf die Handhabung der Duldungen (Hörisch, 2018; Der paritätische Gesamtverband, 2018) und der Härtefallverfahren (Wolf, 2013) zwischen den Ländern. Unterschiede existieren zudem auch im Hinblick auf die Rückführungsquote, den Anteil der freiwilligen Rückführungen und der Abschiebungen (Deutscher Bundestag, 2018a). Und schließlich zeigt sich Varianz in jüngster Zeit auch bei der Einrichtung sogenannter Ankerzentren (Spiegel online, 2019).

Darüber hinaus gibt es in der Asylpolitik zwischen den Bundesländern ebenfalls noch Unterschiede im Hinblick auf die Kostenabrechnung zwischen Land und Kommune, die Kostendeckung durch das Land und die Verteilung der Flüchtlings-Bundemittel im Vergleich zur Verteilung der Geflüchteten (Hummel & Thöne, 2016, S. 24ff.; S.46f.). Hingegen sind keine systematischen Unterschiede im Bereich der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus, die Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitssuchende haben, zu erkennen bzw. zu erwarten (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 61).

Wir haben hier die Aspekte der Asylpolitik ausgewählt, in denen erstens die Länder für den Vollzug der Politiken zuständig sind, weshalb wir die – durchaus unterschiedliche – Durchführung der Asylverfahren durch die Außenstellen des BAMF (Riedel & Schneider, 2017) nicht betrachten. Zweitens haben wir nur materielle Politiken erfasst, die einen Effekt auf die Situation der geflüchteten Personen im Sinne einer Erweiterung („permissiv“) oder Verengung („restriktiv“) der Teilhabechancen dieser Personen haben. Deshalb haben wir verwaltungsinterne Unterschiede sowie Fragen der internen Abrechnung (z. B. Hummel & Thöne, 2016) ausgeschlossen. Drittens haben wir nur solche Bereiche ausgewählt, die belastbar und aktuell für alle Länder dokumentiert sind, weshalb wir die bei Frieder Wolf aufschlussreich analysierten Härtefallverfahren (2013) nicht erfasst haben. Im Einzelnen konzentrieren wir uns nachfolgend auf die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in den Bundesländern in Bezug auf die Regelungen zur Unterbringung, Gesundheitsversorgung und Existenzsicherung von Asylbewerbern (4.2), die Durchführung des Aufenthaltsgesetzes in Be-

zug auf Duldungen und Rückführungen (4.3) sowie die Umsetzung der u. a. im Koalitionsvertrag von Union und SPD vorgeschlagenen Ankerzentren (4.4).

## 4.2 Asylbewerberleistungsgesetz

Wie eingangs schon erwähnt, hat der Bund den Vollzug des *Asylbewerberleistungsgesetzes* durch § 10 AsylbLG auf die Länder übertragen. Diese sind verantwortlich für die Erstverteilung, die Erstregistrierung, die Durchführung ärztlicher Untersuchungen, die Unterbringung sowie die Vorstellung der Asylsuchenden bei der zuständigen Außenstelle des BAMF (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 31) sowie für die Gewährung der Geld- und Sachleistungen zu ihrer Existenzsicherung. Zum Vollzug des AsylbLG gehört auch die gesundheitliche Versorgung. Alle Länder – außer Bayern – haben diese Aufgaben ganz oder teilweise an die Kommunen delegiert (Schammann, 2015a, S. 172; Müller, 2013; Laubenthal, 2015, p. 11). Das Asylbewerberleistungsgesetz ist allerdings eine höchst ambivalente Rechtsgrundlage, weil es als politische Maßnahme zugleich die (gegenüber Einheimischen aber reduzierte) Versorgung regelt und der Abschreckung potentieller Asylsuchender dienen soll (Schammann, 2015a, S. 169f.). Es enthält zudem eine „ungewöhnlich große Anzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen“ (Schammann, 2015a, S. 168) und räumt insofern den Ländern enormen Spielraum bei seiner Umsetzung ein, wie man anhand der im Folgenden dargestellten Bereiche der Unterbringung, der Organisation der Gesundheitsleistungen sowie der erbrachten Geld- und Sachleistungen sehen kann.

### Unterbringung

§ 44 Abs. 1 Asylgesetz verpflichtet die Länder, „für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die im Hinblick auf den monatlichen Zugang Asylbegehrender in den Aufnahmeeinrichtungen notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen“. Asylsuchende wiederum sind gem. § 47 Abs. 1 Asylgesetz verpflichtet, bis zu sechs Monaten in der für sie zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Es gibt große Unterschiede darin, wie die Länder dieser Pflicht nachkommen, und zwar hinsichtlich der Verwaltung der Unterbringung (einstufig in Stadtstaaten, ansonsten zwei- oder dreistufig, Wendel, 2014, S. 13ff.), im Hinblick auf die Kostenerstattungsregelungen, auf deren Basis die Länder den Kommunen die entstehenden Kosten erstatten (Wendel, 2014, S. 18ff.), bis hin zu baulichen Mindeststandards und Personalschlüsseln für Gemeinschaftsunterkünfte und deren Kontrolle (Wendel, 2014, S. 37ff.) sowie schließlich im Hinblick auf die Art der Unterkünfte (Wendel, 2014, S. 6). Im Anschluss an die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen kann man grundsätzlich zwischen zentraler Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und dezentraler Unterbringung unterscheiden. Während Gemeinschaftsunterkünfte im besten Fall als „Notlösung“ und im schlechtesten Fall als Element eines „repressiven Arsenal der Flüchtlingspolitik“ und „Instrument der Abschreckung“ (Wendel, 2014, S. 7) gelten können, haben dezentrale Unterkünfte in normalen Wohnungen grundsätzlich das Potential, Ghettoisierung zu verhindern und die Teilhabe am Leben in der lokalen Gemeinschaft sowie die lokale Integration der Geflüchteten zu fördern (Hörisch & Hei-

ken, 2018, S. 212). Ein hoher Anteil dezentraler Unterbringung kann daher als Ausdruck einer permissiven, ein hoher Anteil an zentraler Unterbringung als Ausdruck einer restriktiven Politik gelten.

Unterschiedlich sind sowohl die Regelungen der Länder bezüglich der Unterbringung (Wendel, 2014, S. 10) als auch der tatsächliche Anteil der *dezentralen* Unterbringung (Wendel, 2014; Hörisch & Heiken, 2018; Statistisches Bundesamt, 2018a). Dieser ist in *Tabelle 1*, Spalte 1 aufgelistet. Hohe Anteile dezentraler Unterbringung weisen zum Stand 31.12.2017 Schleswig-Holstein (90,6%), Hamburg (88,2%), Rheinland-Pfalz (84,7%) und Niedersachsen (77,6%) auf; hier liegen die Anteile der dezentralen Unterbringung jeweils um mindestens eine Standardabweichung (20,28) oberhalb des Mittelwerts (54,9%). Niedrige Werte dezentraler Unterbringung (d. h. Anteile, die mindestens um eine Standardabweichung unterhalb des Mittelwertes liegen), finden sich demgegenüber in Sachsen (33,3%), Baden-Württemberg (33,9%) und Brandenburg (34,3%). Hessen liegt mit 34,7% nur ganz knapp über dieser Marke von 34,62% und hat einen deutlichen Abstand zu den anderen Ländern, weshalb es auch als niedrig gewertet wird.

### Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung Asylsuchender ist unter dem Asylbewerberleistungsgesetz gem. § 4 Abs. 1 AsylbLG auf die „*erforderliche* ärztliche und zahnärztliche Behandlung *akuter* Erkrankungen und Schmerzzustände“ beschränkt.<sup>7</sup> Gemäß § 6 Abs. 1 AsylbLG können überdies sonstige Leistungen gewährt werden, „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung [...] der Gesundheit unerlässlich [...] sind“. Erst nach der Anerkennung oder nach 15 Monaten erhalten Geflüchtete Zugang zu regulären Gesundheitsleistungen (§ 2 AsylbLG, SGB XII). Damit die Leistungen gem. § 4 Abs. 1 AsylbLG im Fall akuter Erkrankung erbracht werden können, bedarf es zunächst einer Vielzahl von Einzelgenehmigungen, welche für den/die Asylsuchende/n den Zugang zu medizinischer Versorgung erschweren (Schammann, 2015a, S. 175f.). Mit dem Asylpaket 1 wurde es den Landesregierungen zum Oktober 2015 durch die Änderung von § 264 SGB erleichtert, die gesetzlichen Krankenversicherungen mit der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden zu beauftragen. Diese Konstellation, die in Bremen bereits seit 2005 und in Hamburg seit 2012 angewendet wird, bringt zwei zentrale Änderungen mit sich: Erstens können die Erbringer der Leistungen (ÄrztInnen, PsychologInnen etc.) diese mit der Krankenkasse abrechnen, die hierfür eine Verwaltungspauschale erhält und die Kosten der Kommune in Rechnung stellt. Zweitens ändern sich die prozeduralen Modalitäten der Inanspruchnahme von Leistungen durch die Asylsuchenden, die nun eine elektronische Gesundheitskarte erhalten und medizinische Leistungen in Anspruch nehmen können, ohne zuvor in jedem Einzelfall beim Sozialamt eine Berechtigung zu erwerben. Auch wenn der substanzielle Leistungsumfang für Asylsuchende unverändert durch § 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 AsylbLG begrenzt bleibt, kann die Beauftragung der Krankenkassen als eine in prozeduraler Hinsicht permissive Maßnahme bezeichnet werden, denn die Prüfung der Leistungsnotwendigkeit durch fachfremde SozialamtsmitarbeiterInnen entfällt in dieser Konstellation ebenso wie die unwürdige „Sonderbehandlung“ Asylsuchender bei der Vorstellung in der Arztpraxis (vgl. Günther, Kurrek & Töller, 2019).

Die Nutzung der Möglichkeit zur Beauftragung der Krankenkassen durch die Länder zeigt ein sehr gemischtes Bild (*Tabelle 1*, Spalte 2). Bayern und Sachsen lehnten es

von vornherein ab, die Krankenkassen zu beauftragen, andere Länder (Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Saarland) ergriffen zwar erste Schritte, setzten das Vorhaben aber letztlich nicht um, womit es prozedural bei der repressiven Politik des AsylbLG bleibt. Zu einer Beauftragung der Krankenkassen und einer flächendeckenden Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Asylsuchende (und damit einer in prozeduraler Hinsicht permissiven Politik) kam es (neben Bremen und Hamburg) nur in vier Ländern: Berlin, Brandenburg<sup>8</sup>, Schleswig-Holstein und Thüringen. Ein sogenanntes Optionsmodell, in dem es den Kommunen freisteht, ob sie sich beteiligen, führten Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ein, was in der Umsetzung zu einer eher geringen Teilnahme der Kommunen führte (Günther, Kurrek & Töller, 2019).

### Geld- und Sachleistungen zur Existenzsicherung

Grundsätzlich haben die Länder die finanzielle Verantwortung für Asylsuchende, solange das Asylanerkennungsverfahren läuft. Die von den Bundesländern zu erbringenden Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz erfassen insbesondere die Grundleistungen (den notwendigen Bedarf und den notwendigen persönlichen Bedarf, § 3 AsylbLG), Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG), Arbeitsgelegenheit (§ 5 AsylbLG) und sonstige Leistungen (§ 6 AsylbLG).

Hörisch interpretiert die Höhe der Ausgaben der Länder für Asylsuchende als einen Indikator einer – je nach Ausprägung – eher permissiven oder restriktiven Asylpolitik der Länder (Hörisch, 2018, S. 788ff.). Allerdings sind die Handlungsspielräume der Länder hier rechtlich und verwaltungspraktisch begrenzt. So sind die Sätze zur Deckung des notwendigen Bedarfs sowie des notwendigen persönlichen Bedarfs in § 3 AsylbLG exakt festgelegt. Spielraum besteht bei der Frage, ob Geld- oder Sachleistungen erbracht werden. Solange Asylsuchende in einer Aufnahmeeinrichtung leben, wird der notwendige Bedarf (Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts) durch Sachleistungen gedeckt (AsylbLG § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2). Die Leistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs (das „Taschengeld“ von 143 Euro) sollen für diese Personengruppe seit einer Ergänzung des AsylbLG vom Oktober 2015 ebenfalls durch Sachleistungen gedeckt werden, „soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich“ (§ 3 Abs. 1 Satz 6). Allerdings lehnen die meisten Länder die Erbringung von Sachleistungen ab, da dies einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringt (Kaiser, 2015). Lediglich Bayern setzt hier (wie schon zuvor) weitgehend auf Sachleistungen. Überdies können sich Unterschiede in den Ausgaben durch die Preise auf dem Wohnungsmarkt und die Art der Unterbringung sowie ggf. im Bereich der Gesundheitsversorgung ergeben.

Wie in *Tabelle 1* Spalte 3 aufgezeigt ist, unterscheiden sich für 2017 die jährlichen Aufwendungen pro Geflüchtetem/Geflüchteter erheblich (Statistisches Bundesamt, 2018b). Sie liegen in Berlin (13.687 Euro) und Sachsen (12.973 Euro) am höchsten, und zwar mindestens eine Standardabweichung (2.142,4 Euro) über dem Mittelwert (9.569,7 Euro), in Baden-Württemberg (6.275 Euro) und Hamburg (7.398 Euro) am niedrigsten und damit mindestens eine Standardabweichung unter dem Mittelwert.

Tabelle 1: Unterschiede in der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Land	Spalte 1 Anteil dezentraler Unterbringung <sup>1</sup> in % 2017	Spalte 2 Beauftragung Krankenkassen/ Gesundheitskarte <sup>2</sup> (Stand 2017)	Spalte 3 Jährliche Ausgaben <sup>3</sup> pro Asylsuchende(r) 2017 in Euro
Baden-Württemberg	33,9	Nicht	6.275
Bayern	53,3	Nicht	11.571
Berlin	60,6	Flächendeckend	13.687
Brandenburg	34,4	Flächendeckend	11.531
Bremen	62,1	Flächendeckend	9.104
Hamburg	88,2	Flächendeckend	7.398
Hessen	34,7	Nicht	11.256
Mecklenburg-Vorp.	29,5	Nicht	11.159
Niedersachsen	77,6	Optionsmodell	9.601
Nordrhein-Westfalen	39,4	Optionsmodell	7.756
Rheinland-Pfalz	84,7	Optionsmodell	7.915
Saarland	45,6	Nicht	7.875
Sachsen	33,7	Nicht	12.973
Sachsen-Anhalt	57,4	Nicht	7.553
Schleswig-Holstein	90,6	Flächendeckend	9.565
Thüringen	52,3	Flächendeckend	7.896

□ : permissiv

■ : restriktiv

□ : weder eindeutig permissiv noch restriktiv

1 Statistisches Bundesamt, 2018a.

2 Wächter-Raquet, 2016; Günther, Kurrek & Töller, 2019.

3 Die Werte wurden berechnet anhand der Tabellen 22221-011 (Empfänger von Regelleistungen jeweils zum Stichtag 31.12., Statistisches Bundesamt, 2018a) und 22211-013 (Ausgaben nach Bundesländer und Jahre, Statistisches Bundesamt, 2018b) aus der Genesis-Datenbank von Destatis ([https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/22211\\*](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/22211*)). Die Nettoausgaben wurden gewählt, da hier die Einnahmen, beispielsweise durch Rückzahlungen von Leistungen, herausgerechnet sind. Da die Zahl der EmpfängerInnen immer für den jeweiligen Stichtag zum Ende des Jahres angegeben wird, wurden die EmpfängerInnen aus jeweils zwei Stichtagen (Beispiel 31.12.2014+31.12.2015) addiert und durch zwei geteilt. Anschließend wurden die Gesamtnettoausgaben (in Tausend Euro) durch den künstlichen Jahresdurchschnitt der EmpfängerInnen geteilt und das Ergebnis mit 1000 multipliziert.

Quelle: Eigene Darstellung.

## Vergleich und Zusammenfassung

Die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in den Ländern weist in den hier untersuchten Bereichen deutliche Unterschiede auf. Betrachtet man zunächst die Unterbringung (Tabelle 1 Spalte 1) und die Gesundheitsversorgung (Tabelle 1, Spalte 2) gemeinsam, dann kann man in einer Reihe von Ländern Muster einer eher permissiven oder eher restriktiven Umsetzung der Vorgaben des AsylbLG identifizieren. Ein restriktives Muster mit geringen Anteilen dezentraler Unterbringung Asylsuchender und dem Verzicht auf eine Beauftragung der Krankenkassen mit ihrer Gesundheitsversorgung kann man für Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen aufzeigen. In Bayern, dem Saarland und Sachsen-Anhalt kann man mit einem restriktiv ausgeprägten und keinem permissiv ausgeprägten Merkmal eine tendenziell restriktive Umsetzung des AsylbLG erkennen. Als weder restriktiv noch permissiv er-

weisen sich die Werte für Nordrhein-Westfalen (die im Einzelnen weder permissiv noch restriktiv ausfallen) ebenso wie für Brandenburg (das bei der Unterbringung einen restriktiven und bei der Krankenversorgung einen permissiven Wert aufweist). Ein permissives Muster mit hohen Anteilen dezentraler Unterbringung und der flächendeckenden Beauftragung der Krankenkassen weisen Hamburg und Schleswig-Holstein auf. Tendenziell permissiv erscheint die Umsetzung des AsylbLG in den untersuchten Feldern in Berlin und Bremen, wo die Krankenkassen flächendeckend in die Gesundheitsversorgung Asylsuchender involviert und die Anteile dezentraler Unterbringung jedenfalls mit 60,6% und 62,1% nicht niedrig sind. Hier kann man auch Thüringen mit einer flächendeckenden Beauftragung der Krankenkassen und einem Anteil dezentraler Unterbringung von mehr als der Hälfte (52,3%) dazurechnen. Eher permissiv fällt die Umsetzung des AsylbLG auch in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz aus, wo ein hoher Anteil dezentraler Unterbringung mit einem Optionsmodell für die Beauftragung der Krankenkassen zusammenfällt.

Zu diesen Mustern passen die Ausgaben der Länder jedoch in keiner Weise. Betrachtet man zunächst die Länder, für die anhand einer Standardabweichung niedrige (Baden-Württemberg, Hamburg) bzw. hohe (Berlin, Sachsen) Kosten auffallen, dann fallen diese jeweils zur Hälfte mit permissiven und mit restriktiven Mustern in den anderen beiden Bereichen zusammen. Erweitert man die Gruppe der Länder mit hohen Kosten um diejenigen, die jährlich mehr als 11.000 Euro ausgeben, dann haben wir sechs Länder mit eher hohen Ausgaben (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen). Es zeigt sich kein Zusammenhang (positiv oder negativ) mit der Beauftragung der Krankenkassen. Jedoch weisen vier von sechs dieser Länder mit hohen Ausgaben niedrige Anteile dezentraler Unterbringung auf (die anderen beiden mittlere Werte). Umgekehrt weist keines der vier Länder mit hohen Anteilen dezentraler Unterbringung (Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) hohe Ausgaben auf. Das könnte insofern Sinn machen, als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften aufgrund des erforderlichen Personals zur Betreuung und Bewachung teurer sein dürfte als eine übliche dezentrale Unterbringung.

Für belastbare Aussagen wäre es erforderlich, die Ursachen der unterschiedlichen Ausgaben pro Asylsuchendem/Asylsuchender genauer zu analysieren, aber es erscheint naheliegend, dass die Ausgaben der Länder pro Asylsuchendem/Asylsuchender nicht als Indikator für intentionale Generosität (und damit eine permissive Asylpolitik) verstanden (und analysiert) werden sollten, sondern eher als die Folge primärer Entscheidungen, beispielsweise über die Art der Unterbringung. Möglicherweise führen gerade restriktive Entscheidungen in der Unterbringung zu höheren Ausgaben, ohne dass sich dies zugunsten der Asylsuchenden auswirken würde. Insofern erscheint es für weitere kausale Analysen sinnvoller, nach den Bedingungen für die Varianz in der Unterbringung und der Gesundheitsversorgung zu suchen als für die der Ausgabenhöhe.

### 4.3 Rückführungen gemäß Aufenthaltsgesetz

2017 betrug in den Asylverfahren des BAMF die „bereinigte Gesamtschutzquote“ 53% (Deutscher Bundestag, 2018b, S. 5), in 47% der Fälle wurde eine Schutzbedürftigkeit der Asylsuchenden also verneint. Wird ein Asylantrag abgelehnt und kein Abschiebungshindernis gemäß Aufenthaltsgesetz festgestellt, so spricht das BAMF eine „Aus-

reiseaufforderung“ aus (SVR, 2017, S. 10). Die Ausreisepflicht ist eine Rechtspflicht, die verbindlich und unverzüglich zu befolgen ist (Kempen, 2016, S. 219). Erst wenn das Vertrauen, dass der/die Ausreisepflichtige freiwillig ausreist, erschüttert oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich ist (§ 58 Abs. 1 Satz 2 AufenthG), ist eine Abschiebung vorzunehmen (Kempen, 2016, S. 220). Deren Vollzug obliegt den Ländern (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015; s. u.), die hier kein Ermessen haben (Kempen, 2016, S. 220). Von den 228.859 AusländerInnen, die am 31.12.2017 ausreisepflichtig waren, waren 72,6% mit einer Duldung registriert (die Abschiebung war also vorübergehend ausgesetzt), 62.691 (27,4%) waren vollziehbar ausreisepflichtig (Deutscher Bundestag, 2018a, S. 34). Gleichwohl, so stellte die 2010 eingesetzte Bund-/Länder-Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite schon 2011 in einem Bericht fest, „ist es unmöglich, jede vollziehbare Ausreisepflicht auch zu vollziehen“ (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 6). Vor diesem Hintergrund wurde die „zeitnahe und konsequente Durchsetzung gesetzlicher Ausreisepflichten“ (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 3) spätestens ab 2014 ein wichtiges politisches Projekt der Bundesregierung. Für dessen Umsetzung wurden seitdem verschiedene politische Maßnahmen ergriffen, so insbesondere das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom August 2015, das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015 und das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 17. März 2016 (Deutscher Bundestag, 2016a; 2016b). Im Februar 2017 einigten sich Bund und Länder zudem auf einen 15-Punkte-Plan, der im Wesentlichen mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom Juni 2017 umgesetzt wurde.

Im Folgenden zeigen wir auf, dass es sowohl im Hinblick auf die Duldung Ausreisepflichtiger als auch im Hinblick auf die Rückführung unmittelbar Ausreisepflichtiger erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern gibt.

## Duldungen

Nicht *unmittelbar* ausreisepflichtig sind geduldete Personen. Deren Ausreisepflicht bleibt bestehen, wird jedoch nicht vollstreckt (Kempen, 2016, S. 222f.; Janda, 2017b, S. 28). Ausreisepflichtige Personen *müssen* geduldet werden, „solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist“ (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Darunter fällt u. a. das Fehlen eines Passes oder ein unterbrochener Reiseweg ins Herkunftsland (Janda, 2017b, S. 27) sowie abschiebungshindernde Krankheiten, für die allerdings seit Herbst 2015 eine verschärfte Nachweispflicht besteht (Kempen, 2016, S. 225). 2016 wurde mit dem Integrationsgesetz die sogenannte Ausbildungsduldung eingeführt (§ 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG). Demnach besteht ein Rechtsanspruch auf eine Duldung, „wenn der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland aufnimmt oder aufgenommen hat“ und nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde.

Eine Duldung kann auch (als Ermessensentscheid) durch einen Beschluss der Innenministerien der Länder zustande kommen, die gem. § 60a Aufenthaltsgesetz u. a. „aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen [...] anordnen [können], dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens drei

Monate ausgesetzt wird“. Ein paradigmatischer Fall ist in diesem Kontext die Abschiebung nach Afghanistan (SVR, 2017, S. 12; Hörisch, 2018). Obwohl sich die Sicherheitslage dort laut einem UNHCR-Bericht bis Anfang 2017 drastisch verschlechtert hat, schätzt der Bund Afghanistan als sicheres Herkunftsland ein (Biermann, 2017). Das Bundesinnenministerium schloss im Oktober 2016 ein Rückführungsabkommen mit Afghanistan und forderte die Bundesländer auf, nun konsequent nach Afghanistan abzuschicken (Spiegel online, 2017). Nach der Analyse von Hörisch auf der Basis von Presseberichten schoben (Stand Dezember 2016) jedoch Berlin, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein nicht nach Afghanistan ab (2018, Tab. 5) und wiesen somit eine eher permissive Politik auf. Allerdings ordnete nur Schleswig-Holstein (im Februar 2017) einen Abschiebestopp nach § 60a Aufenthaltsgesetz an (von dem StraftäterInnen ausgenommen sind, Lohse & Pergande, 2017; Innenministerium Schleswig-Holstein, 2017). In den anderen vier Ländern ergibt sich der Abschiebestopp de facto, z. B. in Rheinland Pfalz aus einer „seit vier Jahren geübten Praxis, lediglich Straf- und Gewalttäter nach Afghanistan abzuschicken“ (Dolderer, 2017). Die anderen Länder, die nicht nach Afghanistan abschieben, wie z. B. Bremen und Niedersachsen, führen Einzelfallprüfungen durch, in denen dann die Sicherheitslage eine Abschiebung jeweils verhindert (Dolderer, 2017; Spiegel online, 2017). Aufgrund einer solchen Einzelfallprüfung oder einer „geübten Praxis“ schieben nach Medienberichten jedoch auch NRW nur „Kriminelle, Gefährder und junge Männer ohne erkennbare Integrationsneigung“ (Dolderer, 2017) und Thüringen „praktisch kaum“ (Lohse & Pergande, 2017) nach Afghanistan ab (siehe *Tabelle 2* Spalte 1).

### Rückführung unmittelbar Ausreisepflichtiger

Ausreisepflichtige, die nicht geduldet werden und die auch nicht auf dem Wege des Härtefallverfahrens einen Aufenthaltstitel erworben haben (Wolf, 2013, S. 14f.), sind unmittelbar und vollziehbar ausreisepflichtig. Gleichwohl reisen nicht alle unmittelbar Ausreisepflichtigen – freiwillig oder durch Abschiebung – aus. Auch hier weisen – wie empirische Untersuchungen, Dokumentationen und Presseberichte zeigen – die Rückführungspraxen der Länder große Unterschiede auf, was jedenfalls im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug problematisch erscheint (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 6; Kempen, 2016). Die Resultate solcher landespolitischer Besonderheiten lassen sich u. a. anhand von Rückführungsquoten, die das Verhältnis von vollziehbar Ausreisepflichtigen zu tatsächlich erfolgten Ausreisen (Abschiebungen und freiwillige Ausreisen) angeben, darstellen. Hier zeichnen sich, wie in *Tabelle 2*, Spalte 2 abgebildet, für das Jahr 2017 erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern ab: Niedrige Rückführungsquoten (d. h. Quoten, die vom Mittelwert [46,9%] um mindestens eine Standardabweichung [9,56] nach unten abweichen), die auf eine permissive Politik hinweisen, finden sich bei den Stadtstaaten Berlin (29,3%), Bremen (34,7%) und Hamburg (32,6%). Hohe Rückführungsquoten (d. h. Quoten, die vom Mittelwert um mindestens eine Standardabweichung nach oben abweichen), die auf eine restriktive Rückführungspolitik schließen lassen, weisen Mecklenburg-Vorpommern (56,9%), das Saarland (57,4%) und Thüringen (66,9%) auf (Deutscher Bundestag, 2018a; siehe *Tabelle 2*, Spalte 2).

Überdies weisen die Länder auch deutliche Unterschiede in der Relation „freiwilliger“ Ausreisen (die mithilfe von Rückkehrberatung und Rückkehrförderprogrammen gefördert werden) zu Abschiebungen auf (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015,

S. 5). Einen hohen Anteil von Abschiebungen gegenüber freiwilligen Ausreisen (d. h. Quoten, die vom Mittelwert [50,3%] um mindestens eine Standardabweichung [13,78] nach oben abweichen), welcher als restriktive Rückführungspolitik interpretiert werden kann, wiesen 2017 Hamburg (71,8%) und das Saarland (84,3%) auf (Deutscher Bundestag, 2018a; siehe *Tabelle 2*, Spalte 3). Niedrige Abschiebungsquoten, welche als Anzeichen einer permissiven Rückführungspolitik verstanden werden können (d. h. Quoten, die vom Mittelwert um mindestens eine Standardabweichung nach unten abweichen), finden sich in Bremen (29,2%), Niedersachsen (34,7%) und Nordrhein-Westfalen (35,7%).

*Tabelle 2: Abschiebungen*

Land	Spalte 1 Abschiebung nach Afghanistan <sup>1</sup>	Spalte 2 Rückführungsquote <sup>2</sup> 2017 in %	Spalte 3 Anteil Abschiebungen an Rückführungen 2017 in % <sup>3</sup>
Baden-Württemberg	Ja	50,9	54,9
Bayern	Ja	43,6	49,1
Berlin	Nein	29,3	59,8
Brandenburg	Ja	50,9	37,4
Bremen	Nein	34,7	29,2
Hamburg	Ja	32,6	71,8
Hessen	Ja	40,7	43,0
Mecklenburg-Vorp.	Ja	56,9	60,4
Niedersachsen	Nein	48,3	34,7
Nordrhein-Westfalen	Nein*	48,2	35,7
Rheinland-Pfalz	Nein*	55,5	46,0
Saarland	Ja	57,4	84,3
Sachsen	Ja	43,8	45,3
Sachsen-Anhalt	Ja	48,0	52,2
Schleswig-Holstein	Nein	42,4	45,7
Thüringen	Nein*	66,9	54,6

■ : permissiv

■ : restriktiv

□ : weder eindeutig permissiv noch restriktiv

- 1 Die Daten stammen aus Hörisch (2018), jedoch sind mit \* gekennzeichnete Länder bei Hörisch Ende 2016 als Abschieber geführt, schieben aber nach verschiedenen übereinstimmenden Informationen aus dem Jahr 2017 (z.B. Dolderer, 2017) nicht nach Afghanistan ab. In allen Ländern, die explizit nicht nach Afghanistan abschieben, sind StraftäterInnen davon ausgenommen.
- 2 Die Rückführungsquote errechnet sich aus der Quote von rückgeführten Ausreisepflichtigen (abgeschobene, Deutscher Bundestag, 2018a, S. 33, und freiwillig ausgereiste, Deutscher Bundestag, 2018a, S. 59) durch die Summe der Rückgeführten und der verbleibenden Ausreisepflichtigen (ohne Duldung) zum Stand 31.12.2017 (Deutscher Bundestag, 2018a, S. 34).
- 3 Deutscher Bundestag, 2018a.

*Quelle:* Eigene Darstellung.

## Vergleich und Zusammenfassung

Ordnet man die Länder nach den Werten in *Tabelle 2* ein, dann weist zunächst Bremen in allen drei Kategorien eine durchweg permissive Abschiebungspolitik auf. Eine eher permissive Abschiebungspolitik mit permissiven Resultaten in zwei von drei Kategorien (und keinen restriktiven Werten) weisen Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-

Westfalen auf. Permissive Tendenzen mit einem permissiven und keinem restriktiven Wert finden sich in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Eine durchweg restriktive Abschiebungspolitik weist das Saarland auf mit restriktiven Werten in allen drei Kategorien. Eine eher restriktive Abschiebepolitik weist mit zwei restriktiven und keinem permissiven Wert Mecklenburg-Vorpommern auf. Restriktive Tendenzen mit restriktiven Werten in einer Kategorie und keinen permissiven Werten weisen überdies Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt auf. Ein gemischtes Bild findet sich in Hamburg, wo zwei restriktiven Werten (Abschiebung nach Afghanistan und ein relativ hoher Anteil von Abschiebungen an den Rückführungen) eine relativ niedrige Rückführungsquote gegenüber steht; ebenso steht in Thüringen der Nicht-Abschiebung nach Afghanistan eine hohe Rückführungsquote gegenüber.

#### 4.4 Ankerzentren

Deutliche Unterschiede zeigen sich in jüngster Zeit auch in der Umsetzung der Anfang 2018 beschlossenen Einrichtung von sogenannten Ankerzentren in den Ländern, welche im „Masterplan Migration“ von Bundesinnenminister Horst Seehofer festgelegt (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMIBH), 2018, S. 14-15, Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 118ff.) und auch im Koalitionsvertrag vereinbart wurde (CDU, CSU & SPD, 2018, S. 107). Der Begriff ergibt sich aus dem Konzept, die *Ankunft*, *kommunale Verteilung*, *Entscheidung* und *Rückführung* in einem Zentrum (und damit auch die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen) zu bündeln. In diesen „bis zu 40“ Ankerzentren (Berger, 2018), in denen ein „konsequenter Vorrang von Sachleistungen vor Geldleistungen als Regelfall“ (BMIBH, 2018, S. 15) gelten soll, sollen zwischen 1.000 und 1.500 Asylsuchende bis zu 18 Monate (Familien maximal 6 Monate) bleiben. Für die Asylsuchenden in den Ankerzentren gelten eine Residenzpflicht und ein Arbeitsverbot, es gibt dort keine Sprachkurse (Schuler, 2018). Besuche – auch von den BeraterInnen der Wohlfahrtsverbände – sind nicht erlaubt bzw. genehmigungspflichtig (Nequache, 2018; taz, 2018). Eine Verteilung der AntragstellerInnen auf Städte und Gemeinden erfolgt erst, wenn ihr Antrag positiv entschieden worden ist. Damit soll ein frühzeitiger Zugang von Geflüchteten zur deutschen Gesellschaft verhindert werden, auch, „um keine Basis für Bleiberegulungen zuzulassen“ (Schammann, 2018). Wird der Antrag nicht positiv entschieden, soll eine „Rückkehrberatung, freiwillige[r] Rückkehr oder Rückführung“ sowie eine „unmittelbare Durchsetzung der Ausreisepflicht aus den AnKER-Zentren“, stattfinden (BMIBH, 2018, S. 14f.). Der Kern ist also eine Kasernierung der Asylsuchenden und – im Ablehnungsfall – ihre effiziente Rückführung, während die Beschleunigung der Verfahren nicht garantiert ist (Hess, Pott, Schammann, Scherr & Schiffauer, 2018).

Die Umsetzung dieses Konzeptes in den Ländern erfolgt insgesamt eher zögerlich. Außer Bayern, das im August 2018 sieben bestehende Einrichtungen in Ankerzentren umgewandelt hat, haben das Saarland und Sachsen je ein Ankerzentrum eingerichtet, eine Haltung, die man als restriktiv bezeichnen kann. Eine zweite Gruppe von Ländern (Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) hat mitgeteilt, dass sie bereits über Einrichtungen verfügten, die

die Funktionen der Ankerzentren erfüllen (ohne dass dies zwingend vollständig der Fall sein muss). Eine dritte Gruppe von Ländern schließlich verhält sich permissiv, indem sie die Einrichtung von Ankerzentren ausdrücklich ablehnt und auch nicht auf funktionale Äquivalente verweist (Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen) (Spiegel online, 2019; Stuttgarter Zeitung, 2018).

Tabelle 3: Einrichtung von Ankerzentren

Land	Spalte 1 Einrichtung von Ankerzentren <sup>1</sup>
Baden-Württemberg	Lehnt ab
Bayern	Ankerzentren (7)
Berlin	Lehnt ab
Brandenburg	Lehnt ab
Bremen	Lehnt ab
Hamburg	Funktionales Äquivalent
Hessen	Funktionales Äquivalent
Mecklenburg-Vorp.	Funktionales Äquivalent
Niedersachsen	Funktionales Äquivalent
Nordrhein-Westfalen	Lehnt ab
Rheinland-Pfalz	Lehnt ab
Saarland	Ankerzentrum (1)
Sachsen	Ankerzentrum (1)
Sachsen-Anhalt	Funktionales Äquivalent
Schleswig-Holstein	Funktionales Äquivalent
Thüringen	Lehnt ab

: permissiv  
 : restriktiv  
 : weder eindeutig permissiv noch restriktiv

1 Spiegel online, 2019.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5 Resümee

Gravierende Unterschiede in der Umsetzung der Asylpolitik des Bundes werfen, wie wir eingangs argumentiert hatten, ein wissenschaftliches ebenso wie ein politisches Problem auf. Vor diesem Hintergrund war das Ziel dieses Beitrags die systematische Erfassung von Unterschieden in verschiedenen Bereichen der Asylpolitiken der deutschen Bundesländer und das Aufzeigen von Mustern einer eher „permissiven“ oder eher „restriktiven“ Asylpolitik. Mit diesem Vorhaben sollte ein erster notwendiger Schritt in der policyanalytischen vergleichenden Untersuchung der Asylpolitiken der Bundesländer geleistet werden, nämlich die systematisierende Beschreibung dieser Politiken. Wir hatten eingangs argumentiert, dass angesichts des Forschungsstandes ein solcher Schritt erforderlich ist, bevor Kausalanalysen sinnvoll durchgeführt werden können.

Mittels einer systematischen Untersuchung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Rückführungen gemäß Aufenthaltsgesetz sowie der Umsetzung des Konzepts der Ankerzentren konnten wir erhebliche Unterschiede in den Asylpolitiken

der Länder identifizieren. Wir konnten zudem in Abgrenzung zu bisherigen Forschungen starke Hinweise dafür finden, dass die finanziellen Aufwendungen eines Bundeslandes pro AsylbewerberIn keinen geeigneten Indikator zur Beschreibung des landesspezifischen asylpolitischen Musters (im Sinne eines permissiven, weil generösen, vs. ein restriktives, weil nicht generöses, Ausgabeverhalten) darstellt. So ergibt sich die Höhe der finanziellen Aufwendungen sehr wahrscheinlich als Folge der vorangegangenen Entscheidungen eines Bundeslandes für die dominante Unterbringungsform (zentral oder dezentral). Daher können auch Länder mit ansonsten restriktivem asylpolitischem Muster hohe Ausgaben pro Kopf für die AsylbewerberInnen aufweisen, gerade weil sie sich zuvor für die potentiell teurere zentrale Unterbringung entschieden haben. Umgekehrt können die finanziellen Aufwendungen pro Kopf auch in Ländern mit permissiver Asylpolitik geringer sein, insbesondere, wenn sie sich für eine dezentrale Unterbringung entschieden haben. Die Geflüchteten profitieren nicht von den hohen Pro-Kopf-Ausgaben einiger Bundesländer. Beim Indikator „Abschiebungen“ wiederum ist eine Abbildung, die lediglich auf die Nicht-Abschiebung in einem paradigmatischen Fall abstellt, nicht ausreichend.

Wir konnten über die einzelnen Bereiche hinweg aufzeigen, dass sich für die meisten Bundesländer jeweils ein deutliches Muster einer „permissiven“, also den Zugang von Asylsuchenden zum sozialen und öffentlichen Leben in Deutschland potentiell begünstigenden, bzw. „restriktiven“, also den Zugang von Asylsuchenden zum sozialen und öffentlichen Leben potentiell begrenzenden, Asylpolitik identifizieren lässt (Tab. 4). Als eindeutig „restriktiv“ im Bereich der Asylpolitik können demzufolge das Saarland (das in fünf von sechs *Items* einen restriktiven Wert und dabei keinen einzigen permissiven Wert aufweist) sowie Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern (mit vier restriktiven Werten und keinem permissiven Wert) eingeschätzt werden. Als „eher restriktiv“ bezeichnen ließen sich (mindestens drei von sechs *Items* restriktiv, kein *Item* permissiv) Hessen und Bayern, während sich im Falle der Länder Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt von einer „restriktiven Tendenz“ (zwei bis drei *Items* restriktiv, höchstens ein *Item* permissiv) sprechen lässt. Für Brandenburg und Hamburg ergibt sich hingegen ein uneinheitliches Bild; in diesen Fällen ist eine klare Zuordnung zu den Kategorien „restriktiv“ oder „permissiv“ nicht möglich.

Eine „permissive Tendenz“ weist Thüringen mit drei *Items* permissiv und einem *Item* repressiv auf. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein bilden wiederum eine Gruppe mit „eher permissiver“ Asylpolitik (drei *Items* permissiv, keines restriktiv), und schließlich lassen sich Berlin und Bremen als „eindeutig permissiv“ (vier bzw. fünf *Items* permissiv, kein einziges restriktiv) einstufen.

Tabelle 4: Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer

Land	Policy-Muster nach untersuchten Items <sup>1</sup>					
Saarland	■	■	■	■	■	■
Sachsen	■	■	■	■	□	□
Mecklenburg-Vorpommern	■	■	■	■	□	□
Hessen	■	■	■	■	□	□
Bayern	■	■	■	■	□	□
Baden-Württemberg	■	■	■	■	□	■
Sachsen-Anhalt	■	■	■	■	□	□
Brandenburg	■	■	■	■	□	■
Hamburg	■	■	■	■	■	■
Thüringen	■	■	■	■	■	■
Niedersachsen	■	■	■	■	■	■
Nordrhein-Westfalen	■	■	■	■	■	■
Rheinland-Pfalz	■	■	■	■	■	■
Schleswig-Holstein	■	■	■	■	■	■
Berlin	■	■	■	■	■	■
Bremen	■	■	■	■	■	■

■ : permissiv  
 ■ : restriktiv  
 □ : weder eindeutig permissiv noch restriktiv

1 Für die vergleichende Gegenüberstellung der Asylpolitiken der Bundesländer haben wir aufgrund unserer Untersuchung letztlich sechs Betrachtungseinheiten oder *Items* berücksichtigt, nämlich: Anteil dezentraler Unterbringung; Beauftragung Krankenkassen/Gesundheitskarte; Abschiebung nach Afghanistan; Rückführungsquote; Anteil von Abschiebungen an Rückführungen; Errichtung von Ankerzentren. Da es hier um die zusammenfassende vergleichende Abbildung „restriktiver“ oder „permissiver“ Länderpolitiken und/oder -praktiken geht, die bereits in den *Tabellen 1-3* dargestellt wurden, wurde bewusst darauf verzichtet, den einzelnen *items* eine bestimmte Spalte in der Tabelle zuzuordnen. Ziel der Tabelle ist es, die Unterscheidung von Bundesländern mit restriktiverer bzw. permissiverer Asylpolitik graphisch unmittelbar zu verdeutlichen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abschließend lassen sich aufgrund unserer Untersuchung einige Überlegungen zu möglichen Erklärungsfaktoren anstellen, deren vertiefte Analyse in weiteren Forschungsarbeiten angezeigt erscheint.

- Die in bisheriger Forschung identifizierte kausale Rolle des Unterschieds zwischen Ost und West (v. a. westdeutsches Bundesland und niedriger Ausländeranteil führen zu einem hohen Anteil dezentraler Unterbringung, Hörisch & Heiken, 2018, S. 219f.; ostdeutsche Bundesländer sind eine Bedingungen für das Abschieben nach Afghanistan, Hörisch, 2018, 5.3.2) lässt sich anhand unserer Daten auf den ersten Blick nur bedingt bestätigen. So sind zwar unter den drei Ländern mit der restriktivsten Asylpolitik (vier bis fünf von sechs *Items*) zwei ostdeutsche Bundesländer – Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Gleichwohl weisen weder Brandenburg noch Thüringen eine einheitlich restriktive Asylpolitik auf, zudem haben wir mit dem westdeutschen Saarland das restriktivste Bundesland im Bereich der Asylpolitik. Insofern kann ostdeutsches Bundesland zu sein jedenfalls keine notwendige Bedingung für eine restriktive Asylpolitik im hier verstandenen Sinne sein.

2. In der Literatur zur Asylpolitik wurden ideologische Einflussfaktoren oft für plausibel gehalten (Dolderer, 2017; Ellermann, 2009, p. 136), aber nur teilweise in erwarteter Weise nachgewiesen. Zum Beispiel in Wolfs Analyse der Härtefallkommissionen haben bürgerliche Regierungen, aber auch SPD-InnenministerInnen einen negativen Effekt auf die Erfolgsquote (Wolf, 2013, S. 141f.). In Hörischs Untersuchung erweist sich eine linke Landesregierung als „Teil eines hinreichenden Erklärungspfads für hohe Ausgaben pro Geflüchteten“ (Hörisch, 2018, S. 13). Zudem seien alle bürgerlichen Regierungen bereit, nach Afghanistan abzuschieben (Hörisch, 2018, 5.3.2). Zwar sind in unserer Analyse die beiden Länder mit eindeutig permissiver Asylpolitik (Bremen und Berlin) beide rot-grün regiert, was zu den Erwartungen der Parteiendifferenztheorie passen würde. Aber die Asylpolitik Baden-Württembergs, das drei *Items* auf der restriktiven und nur ein *Item* auf der permissiven Seite aufweist, entspricht nicht unbedingt den Erwartungen an eine grün-geführte Koalition, selbst wenn daran inzwischen die CDU als Junior-Partnerin beteiligt ist. Auch das Saarland mit den stärksten restriktiven Werten und einer CDU-SPD-Koalition entspricht nicht perfekt den Erwartungen der Parteiendifferenztheorie, die hier aufgrund der Beteiligung der SPD eher eine moderatere Politik erwarten ließe. Allerdings würde nach dem Ministerial-Discretion-Modell die Zugehörigkeit des/der Innenministers/in zur CDU den Ausschlag geben, was die sehr restriktive Asylpolitik im Saarland vielleicht erklären könnte. Überdies sind in letzter Zeit die parteipolitischen Konstellationen in den Ländern so vielfältig, dass ohnehin fraglich ist, ob man mit Hilfe der Parteiendifferenztheorie überhaupt noch zu sinnvollen Annahmen kommen kann (Sack & Töller, 2018).
3. Verwaltungsspezifische Faktoren sind als mögliche Erklärungsfaktoren in der bisherigen policyanalytischen Diskussion über die Unterschiede in den Asylpolitiken der deutschen Bundesländer unterbelichtet. Dass diese wichtig sein können, kann man beispielsweise anhand der Abschiebungspolitik der Bundesländer zeigen. Die Abschiebungen vollziehbar ausreisepflichtiger Personen angesichts fehlender Papiere, mangelnder Kooperation der Aufnahmeländer und der teilweisen Unterstützung Abzuschiebender aus der Zivilgesellschaft („Kirchenasyl“) folgt nach allgemeinem Eindruck zwar auch ideologischen Orientierungen der Regierungsparteien (Dolderer, 2017). Tatsächlich ist aber die Frage der Verwaltungsorganisation zentral: Die meisten Flächenländer haben die Zuständigkeit für den Vollzug des Ausländer- und Aufenthaltsrechts an die Landkreise und kreisfreien Städte delegiert, wo die kommunalen Ausländerbehörden verantwortlich für die Abschiebungen sind. Diese sind damit angesichts mangelnder Personalressourcen nicht nur oft überfordert. Vielmehr geraten Abschiebungsentscheidungen zudem leicht unter politischen Druck, etwa durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder lokale PolitikerInnen, die sich für die Belange bestimmter Geflüchteter einsetzen (Ellermann, 2009, p. 128ff.; Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 10; SVR, 2017, S. 8). Etwa in Baden-Württemberg wies man schon vor geraumer Zeit dem Regierungspräsidium Karlsruhe die Verantwortung für die Koordination der Abschiebungen im Land zu – eine Konstellation, die eine gewisse Abschottung der Behörde gegenüber politischem Druck ebenso wie eine Bündelung von Ressourcen und von Fachwissen erlaubt (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 11). Die Effekte solcher und ähnlicher (SVR, 2017, S. 23ff) institutioneller Konstellationen

auf die Rückführungsquoten wären im Detail näher zu untersuchen, ebenso wie die Effekte von Rückkehrberatungen auf den Anteil der freiwilligen Rückkehr (im Gegensatz zu Abschiebungen). Wenn es um die Erklärung der Beauftragung der Krankenkassen mit der Gesundheitsversorgung Asylsuchender geht, scheinen neben der Parteidifferenz auch die Abrechnungsmodalitäten (und damit die Verteilung der finanziellen Risiken) zwischen Land und Kommune eine Rolle zu spielen (Günther, Kurrek & Töller, 2019). Derartige Aspekte können durchaus als institutionelle Faktoren in eine kausalanalytische Analyse integriert werden, man muss dann aber sehr genau in die einzelnen Fälle (Länder) schauen.

## Anmerkungen

- 1 Den beiden GutachterInnen danken wir für ihre konstruktive und hilfreiche Kritik. Überdies danken wir Jörg Bogumil, Wolfgang Günther, Sybille Münch und Lisa Walter für wichtige Hinweise und hilfreiche Anmerkungen zu Thema oder Text sowie Dennis Kurrek für seine Hilfe bei der Datengenerierung und -aufbereitung.
- 2 Der Königsteiner Schlüssel ist ein etabliertes System, nach dem seit 1949 auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl „Lasten“ auf die Bundesländer verteilt werden (Hummel & Thöne, 2016, S. 18; Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016, S. 291; Laubenthal, 2015, p. 6).
- 3 Gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich.
- 4 Asylpolitik beschreibt den Teilbereich der Migrationspolitik, der sich mit der Aufnahme, der Statuszuweisung, der Integration und ggf. der Abschiebung von Geflüchteten befasst.
- 5 Eine Ausnahme hiervon stellt die Einrichtung der Ankerzentren dar, welche erst ab 2018 erfolgte.
- 6 Dies sind insbesondere verschiedene Verordnungen (Dublin I – III), die sogenannte Massenzustroms-Richtlinie (2001/55/EG), die vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms regelt, die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), die u. a. Vorgaben für Abschiebungen macht, die Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU), die Mindeststandards für die Entscheidungen über Schutzbedürftigkeit festlegt, sowie die Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) und die EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU), die Mindeststandards für die Aufnahme Geflüchteter etabliert.
- 7 *Kursiva* wurden von den Autorinnen gesetzt.
- 8 Brandenburg hat zwar eigentlich das „Optionsmodell“, umgesetzt, es sind aber bis auf einen Landkreis alle Landkreise und kreisfreien Städte der Rahmenvereinbarung beigetreten, weshalb wir Brandenburg hier – in Anlehnung an Wolfgang Günther, Dennis Kurrek und Annette Elisabeth Töller (2019) – als flächendeckend eingestuft haben.

## Literatur

- Berger, Annette (20. August 2018). Abschiebelager in Deutschland? Wie die Bundespolizei gegen ihren Dienstherrn Seehofer rebelliert. *Der Stern*. Verfügbar unter: <https://www.stern.de/politik/deutschland/asyl-streit--bundespolizei-rebelliert-gegen-seehofers-ankerzentren-7960852.html> [18.02.2019].
- Biermann, Kai (10. Januar 2017). Schleswig-Holstein plant Abschiebestopp für Afghanistan. *Zeit Online*. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-01/afghanistan-asyl-abschiebung-unhcr-abschiebestopp> [16.02.2019].
- Bogumil, Jörg & Hafner, Jonas (2017). *Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Bochum.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung*, 49 (2), 289-300.

- Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018). *Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)*. Verfügbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> [20.02.2019].
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMIBH) (2018). *Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung*. Berlin.
- CDU, CSU & SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin.
- Der paritätische Gesamtverband (2018). *Die Ausbildungsduldung nach §60a Abs. 2 S.4 ff. AufenthG. Praxistipps und Hintergründe*. Verfügbar unter: [https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/doc/Arbeitshilfe\\_Ausbildungsduldung\\_Stand\\_01.02.2017.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/Arbeitshilfe_Ausbildungsduldung_Stand_01.02.2017.pdf) [20.02.2019].
- Deutscher Bundestag (2016a). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren. *Bundestagsdrucksache* 18/7538 vom 16.02.2016. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2016b). Beschlussempfehlung des Innenausschusses (4. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 18/7538 – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6202 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes – Streichung der obligatorischen Widerrufsprüfung. *Bundestagsdrucksache* 18/7645 vom 23.02.2016. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018a). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/485 –. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017. *Bundestagsdrucksache* 19/800 vom 20.02.2018. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/635 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017. *Bundestagsdrucksache* 19/1371 vom 22.03.2018. Berlin.
- Dolderer, Winfried (27. März 2017). Der Vollzug ist Ländersache. Bei der »Durchsetzung der Ausreisepflicht« setzen die Bundesländer unterschiedliche Akzente. *Das Parlament*. Verfügbar unter: [https://www.das-parlament.de/2017/13/thema\\_der\\_woche/-/500344](https://www.das-parlament.de/2017/13/thema_der_woche/-/500344) [18.02.2019].
- Ellermann, Antje (2009). *States against migrants. Deportation in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eule, Tobias G. (2014). *Inside immigration law. Migration management and policy application in Germany*. London: Routledge.
- Gesemann, Frank & Roth, Roland (2016). *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in den Städten, Landkreisen und Gemeinden*. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Berlin: DESI.
- Günther, Wolfgang, Kurrek, Dennis & Töller, Annette Elisabeth (2019). *Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende - Eine Politikfeldanalyse mit Hilfe einer fsQCA*. Manuskript, Hagen.
- Gulasekaram, Pratheepan & Ramakrishnan, Karthick S. (2015). *The New Immigration Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henkes, Christian (2008). Integrationspolitik in den Bundesländern? In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.). *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich* (113-135). Wiesbaden: VS Verlag.
- Hess, Sabine, Pott, Andreas, Schammann, Hannes, Scherr, Albert & Schiffauer, Werner (2018). *Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration*.

- Verfügbar unter:  
<https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=34127&token=6d322303d6e8edd26e25d605dad27a754ce5085a> [20.02.2019].
- Hildebrandt, Achim & Wolf, Frieder (Hrsg.) (2016). *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Hörisch, Felix (2018). Asylpolitik im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 783-803.
- Hörisch, Felix & Heiken, Matthias (2018). Qualitative Comparative Analysis. Mit einer Anwendung zur Asylbewerberunterbringung im Bundesländervergleich. In Markus Tausendpfund (Hrsg.). *Fortgeschrittene Analyseverfahren in den Sozialwissenschaften* (203-228). Hagen: FernUniversität in Hagen.
- Hummel, Caroline-Antonia & Thöne, Michael (2016). *Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen*. Verfügbar unter:  
[https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf\\_import/FiFo\\_Studie\\_Finanzierung\\_Fluechtlingspolitik.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/FiFo_Studie_Finanzierung_Fluechtlingspolitik.pdf) [18.02.2019].
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2017). *Innenminister Stefan Studt setzt Abschiebungen nach Afghanistan aus*. Kiel.
- Janda, Constanze (2017a). Migrationssteuerung durch Recht. Die Abschreckung von armen Zuwanderern am Beispiel von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten. In Joachim Hruschka & Jan C. Joerden (Hrsg.). *Jahrbuch für Recht und Ethik 2017*. Bd. 25 (2017). Themenschwerpunkt: Recht und Ethik der Migration/Law and Ethics of Migration (239) (239-255). Berlin: Duncker & Humblot.
- Janda, Constanze (2017b). Der ausländerrechtliche Status geflüchteter Menschen im Kontext des Sozialstaates. In Holger Brecht-Heitzmann (Hrsg.). *Die Integration Geflüchteter als Herausforderung für das Sozialrecht* (23) (23-36). Münster: LIT.
- Jeffery, Charlie, Pamphilis, Niccole M., Rowe, Carolyn & Turner, Ed (2016). Introduction to the Special Issue. Reframing German Federalism. *German Politics*, 25 (2), 165-175.
- Juárez, Sol Pía, Honkaniemi, Helena, Dunlavy, Andrea C., Aldridge, Robert W., Barretto, Mauricio L., Katikireddi, Srinivasa Vittal & Rostila, Mikael (2019). Effects of non-health-targeted policies on migrant health: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet Global Health*, 7, e420-e435. Online First:  
[http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(18\)30560-6](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(18)30560-6).
- Kaiser, Susanne (29. Oktober 2015). Was brauchen Flüchtlinge zum Leben? *Zeit Online*. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/asylpolitik-sachleistungen-bundeslaender> [10.02.2019].
- Kempfen, Bernhard (2016). Abschiebung. In Otto Depenheuer & Christoph Grabenwarter (Hrsg.). *Der Staat in der Flüchtlingskrise: zwischen gutem Willen und geltendem Recht* (216-228). Paderborn: Schöningh.
- Kreienbrink, Axel (2015). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im deutschen und europäischen Mehrebenensystem. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2015* (54-68). Baden-Baden. Nomos.
- Laubenthal, Barbara (2015). *Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany*. Fieri Working Papers.
- Lohse, Eckart & Pergande, Frank (24. Februar 2017). Schleswig-Holstein verhängt Abschiebestopp. *FAZ.Net*. Verfügbar unter:  
<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/in-schleswig-holstein-gilt-drei-monate-lang-ein-abschiebestopp-nach-afghanistan-14893918.html> [19.02.2019].
- Müller, Andreas (2013). *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland*. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Berlin: BAMF, online verfügbar:  
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55-emn-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.html> [23.2.2019].

- Münch, Ursula (2016). Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.). *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (365-390). Wiesbaden: VS Verlag.
- Münch, Ursula (2017). Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (252-264). Baden-Baden: Nomos.
- Neqqache, Nadja (29. Juli 2018). Deutschland und zurück – Zu Besuch in einem Ankerzentrum. *Hamburger Abendblatt*. Verfügbar unter: <https://www.abendblatt.de/politik/article214958801/Deutschland-und-zurueck-Zu-Besuch-in-einem-Ankerzentrum.html> [18.02.2019].
- Reiter, Renate & Töller, Annette Elisabeth (2014). *Politikfeldanalyse im Studium*. Baden-Baden: Nomos.
- Reus, Iris & Vogel, Stephan (2018). Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I. Art, Ausmaß und Akteure. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 621-642.
- Riedel, Lisa & Schneider, Gerald (2017). Dezentraler Asylvollzug diskriminiert. Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. *Politische Vierteljahresschrift*, 58 (1), 23-50.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2012). *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer*. Berlin, online verfügbar: <https://www.stiftung-mercator.de/de/publikation/integration-im-foederalen-system-bund-laender-und-die-rolle-der-kommunen-jahresgutachten-2012/> [23.02.2019].
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2017). *Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise*. Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-1, Berlin, verfügbar unter: <https://www.svr-migration.de/publikationen/rueckkehrpolitik/> [23.02.2019].
- Sack, Detlef & Töller, Annette Elisabeth (2018). *Einleitung. Policies in den deutschen Ländern*. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 603-619.
- Schammann, Hannes (2015a). Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9 (3), 161-182.
- Schammann, Hannes (2015b). Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 65 (25), 26-30.
- Schammann, Hannes (2017). Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In Marlon Barbehön & Sybille Münch (Hrsg.). *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (91-117). Wiesbaden: Springer.
- Schammann, Hannes (2018). „Anker-Zentren werden ihre selbst gesteckten Ziele verfehlen“. Warum Massenunterkünfte Konflikte verschärfen und Integration erschweren. Ein Interview mit Professor Hannes Schammann. Verfügbar unter: <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/anker-zentren-werden-ihre-selbst-gesteckten-ziele-verfehlen/> [20.02.2019].
- Schmidt, Manfred G. (1980). *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schuler, Katharina (01. August 2018). Was Flüchtlinge im Ankerzentrum erwartet. Bayern hat als erstes Bundesland Ankerzentren für Flüchtlinge eingerichtet. Was läuft da nun anders als bisher? *Zeit Online*. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/asylpolitik-ankerzentren-bayern-fluechtlinge> [19.02.2019].
- Spiegel online (06. Februar 2017). Mehrere Bundesländer stellen Abschiebungen nach Afghanistan zurück. *Spiegel online*, Medienbericht. Verfügbar unter: [www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-mehrere-bundeslaender-stellen-abschiebungen-nach-afghanistan-zurueck-a-1133281.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-mehrere-bundeslaender-stellen-abschiebungen-nach-afghanistan-zurueck-a-1133281.html) [18.02.2019].

- Spiegel online (09. Januar 2019). Keine weiteren Ankerzentren geplant. *Spiegel online*, Umfrage in Bundesländern. Verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeslaender-keine-weiteren-ankerzentren-geplant-a-1247119.html> [19.02.2019].
- Statistisches Bundesamt (2018a). Tabelle 22221-0011. Empfänger von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesländer, Stichtag, Art der Unterbringung. Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/22221> [18.02.2019].
- Statistisches Bundesamt (2018b). *Tabelle 22211-0013. Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesländer, Jahre, Ausgabenart*. Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/22211>\* [17.02.2019].
- Stuttgarter Zeitung (31. Juli 2018). Flüchtlinge in Baden-Württemberg Im Südwesten wird es keine Ankerzentren geben. *Stuttgarter Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.fluechtlinge-in-baden-wuerttemberg-wird-es-keine-ankerzentren-geben.b9551f91-482b-4093-a4f7-00827990805a.html> [15.02.2019].
- taz (25. November 2018). *Ankerzentren in Bayern – Um vier Uhr früh wird abgeschoben*. Ausgabe vom 25.11.2018. *taz*. Verfügbar unter: <http://www.taz.de/!5548527/> [19.02.2019].
- Thränhardt, Dietrich (2001). Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. In Lale Akgün & Dietrich Thränhardt (Hrsg.). *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen* (15-34). Münster/London: LIT.
- Thränhardt, Dietrich & Weiss, Karin (2017). *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Berlin: FES. Verfügbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf> [17.02.2019].
- Toshkov, Dimiter & Haan, Laura de (2013). The Europeanization of asylum policy. An assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates. *Journal of European Public Policy*, 20 (5), 661-683.
- Töller, Annette Elisabeth (2019). Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013-2017) In Zohlhnhöfer, Reimut /Saalfeld, Thomas (Hrsg.). *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017* (569-590). Wiesbaden: Springer.
- Töller, Annette Elisabeth, Reiter, Renate, Günther, Wolfgang & Walter, Lisa (2018). *Rechtliche, organisatorische und politische Rahmenbedingungen der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung Geflüchteter in Deutschland*. Paper für die 5. Jahrestagung zur Migrations- und Integrationsforschung in Österreich, 5.-7. Dezember 2018. Verfügbar unter: <https://www.researchgate.net/publication/329424816>
- Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite (2015). *Bund-Länder-Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite. über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011*. Verfügbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebungen.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [19.02.2019].
- Wächter-Raquet, Marcus (2016). *Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_VV\\_Gesundheitskarte\\_Fluechtlinge\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_VV_Gesundheitskarte_Fluechtlinge_2016.pdf) [17.02.2019].
- Wendel, Kay (2014). *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*. Frankfurt a.M.: PRO Asyl. Verfügbar unter: [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich\\_Unterbringung\\_2014-09-23\\_01.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf) [20.02.2019].
- Wenzelburger, Georg, Arndt, Christoph, & Jensen, Carsten (2018). Sozialstaatliche Kürzungspolitik in Deutschland: Nur eine Mär? Eine quantitative Gesetzgebungsanalyse 1974-2014. *Politische Vierteljahresschrift*, 59 (4), 681-712.
- Wittmann, Philipp (2018). *Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge*. Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des 1. Untersuchungsausschus-

ses des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 19. April 2018, Ausschussdrucksache 19(25)218(neu).

Wolf, Frieder (2013). *Gewalt, Armut und Ignoranz: Die Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem Sektor bei der Bearbeitung ausgewählter vernachlässigter Probleme – Deutschland im intra- und internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

*Anschriften der Autorinnen:*

Dr. Renate Reiter, FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet: Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätsstr. 33/C, 58084 Hagen  
E-Mail: [renate.reiter@fernuni-hagen.de](mailto:renate.reiter@fernuni-hagen.de)

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet: Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätsstr. 33/C, 58084 Hagen  
E-Mail: [annette.toeller@fernuni-hagen.de](mailto:annette.toeller@fernuni-hagen.de)