

Svenja Bauer-Blaschkowski

Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995-2016)

Zusammenfassung

Während asylpolitische Entscheidungen des Bundes als ideologiegetrieben beschrieben werden, gelten die Kommunen seit Jahrzehnten als Vorreiter einer pragmatischen Asylpolitik. Unklar ist bislang, wodurch die Asylpolitiken der Bundesländer geprägt werden. Dieser Fragestellung geht das vorliegende Papier anhand der Einflussfaktoren auf die Unterbringungsart von Asylbewerbern nach. Es wird zunächst angenommen, dass Unterbringungspolitiken durch länderspezifischen sozioökonomischen Problemdruck geprägt werden. Kontrastierend wird ausgehend von der Parteiendifferenzhypothese argumentiert, dass unterschiedliche Landesregierungen die Unterbringungsart von Asylbewerbern gemäß ihren *policy*- und *vote-seeking*-Motiven verschiedenartig ausgestalten, diese im Wählerstimmenwettbewerb mit rechtspopulistischen Parteien aber restriktiver ausrichten. Die Befunde *gepooled* Zeitreihenanalysen von 1995 bis 2016 zeigen, dass demografischer Problemdruck, steigende Asylbewerberzahlen und wirtschaftliche Ressourcen die Art der Unterbringung nur teilweise erklären. Vielmehr wird sie insbesondere durch SPD und Union entsprechend ihren ideologischen Motiven beeinflusst. Auf asylkritischere Einstellungen ihrer Stammwählerschaft reagieren beide mit einer restriktiveren Unterbringungspolitik. Im Wettbewerb mit der AfD verändern die Unionsparteien ihre Unterbringungspolitik restriktiv, die SPD dagegen permissiv.

Schlagworte: Asylpolitik; Unterbringung von Asylbewerbern; Bundesländer; Parteien

Abstract

Party Politics or pragmatic problem-solving? Länder governments and the accommodation of asylum seekers (1995-2016)

Which motives shape the asylum policies of the German *Länder*? I investigate this question by focusing on accommodation of asylum seekers. First, I assume that accommodation policy depends on socioeconomic pressures and resources. Contrasting this, I argue that *Länder* governments shape accommodation policy according to their respective policy- and vote-seeking preferences. However, in competition with right-wing parties, they uniformly shift towards more restrictive measures. The results of pooled time series analyses (1995-2016) show that demographic pressure, increasing numbers of asylum seekers and economic resources only partly explain different accommodation policies. Rather, SPD and Union basically implement their policy preferences, but react differently to pressure from their electorate and from other parties. If their core electorate is xenophobic, both adopt more restrictive policies. Competing with the AfD, the SPD pursues more permissive policies, while the Union adapts restrictively.

Keywords: asylum policy; accommodation of asylum seekers; German *Länder*; party politics

1 Einleitung

In der medialen und politischen Debatte rund um die „Flüchtlingskrise“¹ galt die Unterbringung von Asylbewerbern² als Paradebeispiel für problemdruckinduziertes Handeln staatlicher Stellen: Angesichts drastisch angestiegener Asylbewerberzahlen, allgegenwärtigen Wohnraummangels und einer finanziellen Überlastung der öffentlichen Haushalte sei eine Unterbringung von Flüchtlingen in großen Sammelunterkünften unumgänglich und eine Unterbringung in kleineren Wohneinheiten schlichtweg nicht realisierbar. Gleichwohl wird die Unterbringung von Asylbewerbern aufgrund ihrer Auswirkungen als Ausdruck unterschiedlicher asylpolitischer Zielvorstellungen angesehen. Die Unterbringung in so genannten „Gemeinschaftsunterkünften“ gilt wegen ihrer separierenden und abschreckenden Wirkung als restriktive Asylpolitik, die sogenannte „dezentrale Unterbringung“ in eigenen Wohneinheiten wegen ihrer integrativen, das Wohlbefinden von Asylbewerbern steigernden Wirkung als permissive Asylpolitik (u. a. Aumüller & Bretl, 2008; Johansson, 2016).

Maßgeblich ausgestaltet wird die Unterbringung von Asylbewerbern durch die Bundesländer. Ein Blick in die Empirie zeigt hierbei erhebliche Unterschiede: Während Asylbewerber in Bundesländern wie Brandenburg oder Bayern seit Jahren überwiegend in Gemeinschaftsunterkünften leben, werden in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein mehr als 90% der Asylbewerber dezentral untergebracht. Auch über Zeit lassen sich keine bundesweit einheitlichen Trends in der Art der Unterbringung ausmachen: Während der Anteil dezentraler Unterbringung in Baden-Württemberg oder dem Saarland in den letzten Jahren deutlich sank, ist er in Thüringen oder Bayern angewachsen.

Aber wodurch lässt sich diese Varianz erklären? Eine Betrachtung der Forschungsliteratur zeigt, dass sich bislang keine Antwort auf diese Frage finden lässt. Trotz ihrer Relevanz im asylpolitischen Kompetenzgeflecht ist die Unterbringungspolitik der Bundesländer ein politikwissenschaftlich vernachlässigtes Feld. Bisherige Untersuchungen zu Bestimmungsfaktoren der Asylpolitik der Bundesländer befassen sich mit der Zusammensetzung und Arbeit von Härtefallkommissionen (Wolf, 2011), Asylanerkennungswerten (Riedel & Schneider, 2017), Ausgabenhöhen oder Abschiebequoten (Hörisch, 2018) und, folgt man einem weiteren Verständnis von Asylpolitik als Teil von Migrationspolitik, mit Integration (Münch, 2016; Kostner, 2017; Träger & Neumann, 2017) oder Einbürgerung (Henkes, 2008). Sie liefern unterschiedliche, zum Teil widersprüchliche, Befunde zur Relevanz von Problemdruck und finanziellen Ressourcen oder der parteipolitischen Zusammensetzung von Landesregierungen. Konsens über die Bestimmungsfaktoren von Asylpolitiken besteht bislang lediglich für die kommunale und die Bundesebene: Erstere gilt als pragmatisch und problemlösungsorientiert, letztere als ideologiegetrieben und politisiert.

Ausgehend von diesen möglichen Motiven für Regierungshandeln geht das vorliegende Papier daher folgenden Fragestellungen nach: Reagieren die Länder bei der Unterbringung von Asylbewerbern, ebenso wie die deutschen Kommunen, vorrangig auf regionale Problemlagen, wie Wohnraummangel oder steigende Asylbewerberzahlen, und versuchen diese entsprechend den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen? Oder gestalten auch Landesregierungen – ähnlich wie Bundesregierungen – Unterbringungspolitiken gemäß eigenen politischen Zielvorstellungen oder wahlstrategischen Erwägungen permissiv oder restriktiv aus? Zur Beantwortung dieser Fragestellungen

erscheint die Art der Unterbringung von Asylbewerbern als empirisches Beispiel besonders geeignet, da sie zentral durch die Bundesländer ausgestaltet werden kann und durch diesen Handlungsspielraum die Motive für Regierungshandeln besonders deutlich werden sollten.

Im zweiten Teil des Papiers soll zunächst die Kompetenzverteilung und Ausgestaltung der Unterbringungspolitik in Deutschland dargestellt werden, um den Handlungsrahmen zu skizzieren, in dem Landesregierungen bei der Unterbringungspolitik agieren. Im dritten Teil werden unterschiedliche Motive für das Handeln von Landesregierungen und deren Auswirkungen auf die Art der Unterbringung theoretisch plausibilisiert und Hypothesen formuliert. Im vierten Teil wird das Forschungsdesign vorgestellt. Darauf folgen die Ergebnisse der empirischen Analyse mithilfe von *gepoolten* Zeitreihenanalysen von 1995 bis 2016. Das Papier schließt im sechsten Teil mit einem Fazit und möglichen Anknüpfungspunkten für weitere Forschung.

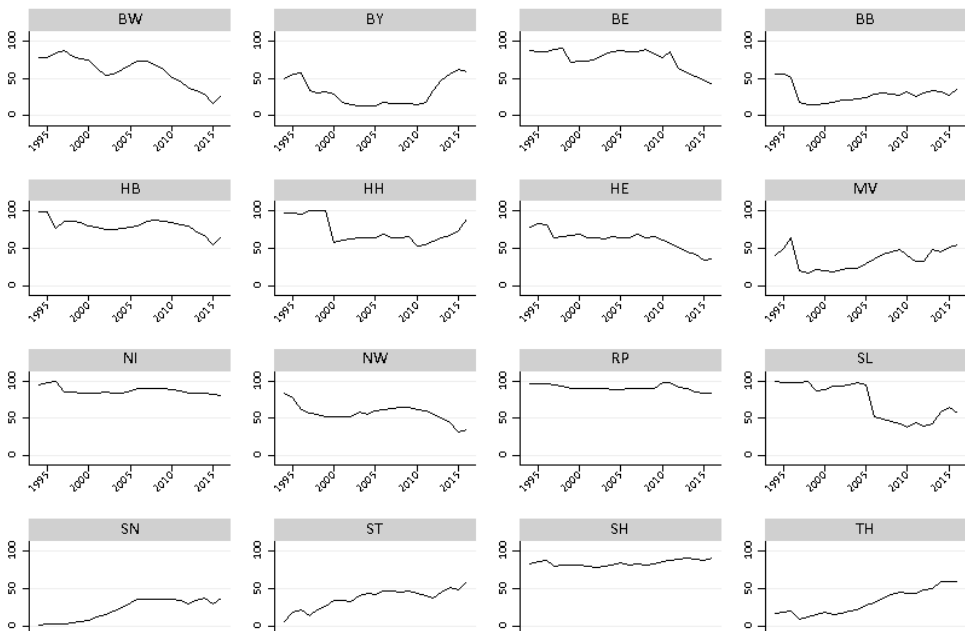
2 Unterbringung von Asylbewerbern: Kompetenzverteilung und politischer Gestaltungsspielraum

Die Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland wird im Rahmen geteilter Zuständigkeiten durch Regelungen auf der Bundes-, der Bundesländer- und der Kommunalebene bestimmt. Auf Bundesebene finden sich zentrale Regelungen der Unterbringung von Asylbewerbern im Asylgesetz (AsylG), im Aufenthaltsgesetz und im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (Wendel, 2014, S. 8). Der Bund regelt die Aufnahme, das bundesweite Verfahren zur Verteilung von Asylbewerbern und den Aufenthalt in sogenannten Erstaufnahmeeinrichtungen verbindlich. Zunächst werden Asylsuchende nach ihrer Ankunft gemäß dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt (§§45, 46 AsylG) und in sogenannten (Erst-) Aufnahmeeinrichtungen untergebracht, in denen auch die Erstanthörung im Asylverfahren stattfindet (Aumüller, Daphi & Biesenkamp, 2015, S. 21). In diesen sollen sie mindestens sechs Wochen, längstens aber drei Monate, verbleiben (Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016, S. 129). Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (2015) wurde festgelegt, dass Asylbewerber aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten bis zum Ende des Asylverfahrens, aber maximal sechs Monate, in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben (Aumüller, 2018, S. 179f.). Zuständig dafür, die Erstaufnahmeeinrichtungen zu schaffen, zu unterhalten und eine entsprechende Anzahl an Unterbringungsplätzen bereitzustellen, sind nach §44 Abs. 1 AsylG die Bundesländer. Die Größe, Beschaffenheit oder die Ausstattung der Erstaufnahmeeinrichtung sind im AsylG nicht festgelegt (Wendel, 2014, S. 8).

Nach der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung werden Asylbewerber innerhalb eines Bundeslandes weiter verteilt (§50 AsylG). Dort „sollen“ sie laut dem AsylG „in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden“ (§53 Abs. 1 AsylG). Weitere Vorgaben zur Art und Ausgestaltung der sogenannten Anschlussunterbringung macht das AsylG nicht. Die Finanzierung obliegt ebenfalls den Bundesländern, seit Januar 2016 unterstützt der Bund die Länder allerdings mit einer Pauschale von 670 Euro pro Asylbewerber und Monat (Bundesregierung, 2018a). Aus dieser bundesgesetzlichen Regelung ergibt sich ein Ermessensspielraum: Die Länder sind nicht zur Errichtung und dem Betreiben von Gemeinschaftsunterkünften verpflichtet (Bergmann & Dienelt, 2016, Rn. 4-8). Die genaue Verteilung innerhalb des Bundes-

landes, die Art und Ausgestaltung der Anschlussunterbringung, behördliche Zuständigkeiten und Verfahren zur Finanzierung werden von den Bundesländern im Rahmen von (Flüchtlings-) Aufnahmegesetzen eigenständig geregelt (Aumüller, 2018, S. 180). Neben den Flüchtlingsaufnahmegesetzen werden in immer mehr Bundesländern Landesintegrationskonzepte und mittlerweile auch –gesetze verabschiedet, in denen sich ebenfalls Regelungen bzw. Zielvorstellungen in Zusammenhang mit der Anschlussunterbringung von Asylbewerbern finden (Aumüller, Daphi & Biesenkamp, 2015, S. 24). Die bestehenden Regelungen unterscheiden sich sowohl inhaltlich als auch in der Verbindlichkeit erheblich (Cremer, 2014, S. 6). Ein Blick in die Empirie zeigt, dass sich diese Varianz auch im Politik-*Outcome*, gemessen über den Anteil dezentraler Unterbringung, niederschlägt (Abbildung 1):

Abbildung 1: Anteil dezentraler Unterbringung in den Bundesländern 1994 bis 2016



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesamt für Statistik, 2018h.

In den meisten Bundesländern werden Asylbewerber aus der vom Land betriebenen Erstaufnahmeeinrichtung auf die Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) verteilt. Ausnahmen bilden hierbei Bayern, da dort die Regierungsbezirke für die Anschlussunterbringung zuständig sind, sowie die Stadtstaaten Hamburg und Berlin, in denen sämtliche Verantwortlichkeiten bei der Landesregierung liegen (Aumüller, 2018, S. 180). Kommunen übernehmen daher in den meisten Bundesländern eine ausführende Funktion bei der Anschlussunterbringung. Dementsprechend ist es möglich, dass auch Kommunen die dargestellte *Outcome*-Varianz beeinflussen. Dies sollte bei der Interpretation der Befunde im vorliegenden Papier berücksichtigt werden, stellt aber nicht den Fokus der Untersuchung dar. Über die Reichweite gesetzlicher Vorgaben, die Gliedrigkeit des Unterbringungssystems und die Art der Finanzierung können die Lan-

desregierungen aber Einfluss darauf nehmen, inwiefern die Kommunen hierbei einen eigenen Gestaltungsspielraum haben, oder an politische Vorstellungen der Landesregierung gebunden sind.

3 Theoretischer Rahmen

3.1 Forschungsstand

Welchen Motiven folgen die Landesregierungen also bei der Ausgestaltung der Unterbringung von Asylbewerbern, einem ihrer zentralen asylpolitischen Kompetenzbereiche? Bislang findet sich in der Forschungsliteratur keine eindeutige Antwort auf diese Frage. Konsens besteht bislang nur über die Prägung von Asylpolitiken auf Bundes- und kommunaler Ebene: Übereinstimmend wird für die Asylpolitik der Bundesrepublik konstatiert, dass sich diese spätestens seit den 1980er Jahren angesichts steigender Flüchtlingszahlen und sich verändernder *Cleavage*-Strukturen durch ein zunehmendes Maß an parteipolitischen Ideologisierung, Polarisierung und Politisierung auszeichnet (Boswell, 2000, p. 550; Thränhardt, 1995, p. 330f.; Thränhardt, 2002, S. 223; Rotte, 2000, S. 377; Green, 2001, p. 83; Minkenberg, 2003, p. 224). Gegenläufig dazu wird argumentiert, dass sich die Asylpolitik auf der lokalen Ebene durch ein hohes Maß an Pragmatismus auszeichnet, da Problemen vor Ort unmittelbar und lösungsorientiert begegnet werden muss (Schmidtke, 2017, p. 510; Aumüller, 2018, S. 181f.). Analysen zu Bestimmungsfaktoren der Asylpolitik auf Bundesländerebene untersuchen sowohl ökonomische und soziale, als auch parteipolitische Einflussfaktoren, liefern aber bisher widersprüchliche Befunde. Während Frieder Wolf (2011) und Felix Hörisch und Matthias Heiken (2018) zeigen können, dass ökonomische Faktoren wie eine hohe Arbeitslosenquote und ein niedriges Bruttoinlandsprodukt zu einer restriktiveren Ausrichtung von Asylpolitiken führen, finden Felix Hörisch (2018) und Lisa Riedel und Gerald Schneider (2017) keine bzw. gegenläufige Effekte dieser Variablen. Hörisch und Heiken (2018) können darüber hinaus aufzeigen, dass ein höherer Ausländeranteil zu permissiveren Asylpolitiken führt, während Wolf (2011) und Riedel und Schneider (2017) dafür keine bzw. gemischte Evidenz finden. Das Bild zum Einfluss von Parteiendifferenzen ist ebenfalls uneinheitlich: Hendrik Träger und Alexandra Neumann (2018) und Sandra Kostner (2017) zeigen für Thüringen und Baden-Württemberg deutliche Effekte linker Landesregierungen auf eine permissivere Ausrichtung der Asylpolitik auf. Hörisch und Heiken (2018), Hörisch (2018) und Ursula Münch (2016) weisen diesen Effekt auch im Bundesländervergleich nach. Die Befunde von Hörisch (2018) und Christian Henkes (2008) deuten zudem darauf hin, dass bürgerliche Regierungen eher bereit sind, Asylbewerber nach Afghanistan abzuschieben bzw. systematisch niedrigere Einbürgerungsquoten verantworten. Dahingegen findet Wolf (2011) keinen Einfluss bürgerlicher Regierungen und einen restriktiven Effekt linker Parteien auf die Erfolgsquote von Härtefallkommissionen. Riedel und Schneider (2017) können in ihrer umfassenden Analyse zu Anerkennungsquoten ebenfalls keinerlei Parteieneffekte feststellen und kommen zu dem Schluss, dass die Höhe von Anerkennungsquoten vor allem durch sozioökonomische Parameter geprägt wird. Sämtliche der genannten Untersuchungen prüfen aber nur direkte Einflüsse der Regierungszusammensetzung und sozioökonomi-

scher Faktoren auf die Ausgestaltung von Asylpolitiken. Internationale Untersuchungen zur Asylpolitik gehen differenzierter vor: Zahlreiche Analysen gehen von der Überlegung aus, dass Asylpolitiken nicht nur durch sozioökonomische Kontextbedingungen und jeweilige Werte und *Policy*-Ziele unterschiedlicher Parteifamilien direkt geprägt werden, sondern Regierungsparteien auch Wählerpräferenzen oder parteienwettbewerbliche Erwägungen berücksichtigen und ihre Politiken gegebenenfalls kontextspezifisch justieren (u. a. Squire, 2008). So konnte beispielsweise Kyung Joon Han (2015) nachweisen, dass linke Parteien nur dann permissivere Asylpolitiken verabschieden, wenn sie sich nicht allein auf ungelernte Arbeiter, sondern auf eine breite Wählerbasis stützen. Einige Untersuchungen befassen sich zudem mit den Effekten von rechtspopulistischen Parteien. Sie zeigen beispielsweise, dass sowohl linke als auch rechte Parteien angesichts steigender Wahlerfolge von rechtspopulistischen Parteien ihre Politiken restriktiver ausrichten (Bale, Green-Pedersen, Krouwel, Luther & Sitter, 2010; Bolin, Lidén & Nyhlén, 2014).

Eine differenziertere Betrachtung erscheint daher auch für die Asylpolitik der Bundesländer lohnenswert, um etwaige Veränderungen direkter Effekte unterschiedlicher Landesregierungen aufzuspüren. Im Folgenden sollen wegen diesem unklaren Bild beide Motive für Regierungshandeln – Reaktion auf sozioökonomischen Problemdruck sowie ideologische Präferenzen von Regierungsparteien – theoretisch plausibilisiert und um *vote*- und *office-seeking*-Motive von Regierungsparteien ergänzt werden.

3.2 Unterbringung als Ergebnis bundeslandspezifischen Problemdrucks und vorhandener Ressourcen

Sozioökonomische Ansätze gehen davon aus, dass Politiken eine Reaktion auf sozioökonomische Modernisierungsprozesse und damit verbundene Herausforderungen und Problemlagen darstellen, sofern genügend finanzielle Ressourcen oder Möglichkeiten der Problembearbeitung zur Verfügung stehen (Obinger, 2015, S. 35). Landesregierungen sollten sich daher bei ihrer Unterbringungspolitik zum einen an den konkreten Problemlagen und dem sozioökonomischen Kontext ihres Bundeslandes orientieren (Riedel & Schneider, 2017, S. 31 ff.). Als besondere Herausforderungen bei der Unterbringung von Asylbewerbern können steigende Asylbewerberzahlen sowie die Unterbringung einer hohen Anzahl besonders schutzbedürftiger Asylbewerber gelten. Angesichts steigender Asylbewerberzahlen sollten Landesregierungen Asylbewerber in Sammelunterkünften unterbringen, da eine dezentrale Unterbringung bei stark erhöhten Zuzugszahlen logistisch kaum zu bewältigen ist. Als besonders schutzbedürftig, und in Gemeinschaftsunterkünften durch Gewalt und Übergriffe gefährdet, gelten weibliche Asylbewerber. Mit einem hohen Frauenanteil an Asylbewerbern sollte der Druck auf die Landesregierungen steigen, vermehrt dezentral unterzubringen, um gewaltsame Übergriffe zu verhindern:

H1a: Steigende Asylbewerberzahlen und wenige weibliche Asylbewerber sollten einen niedrigen Anteil dezentraler Unterbringung bewirken.

Inwiefern Landesregierungen Problemlagen bei der Unterbringung von Asylbewerbern begegnen können, sollte von ihren sozioökonomischen Ressourcen wie vorhandenem Wohnraum bzw. Wohnungsleerstand, ihrem finanziellen Spielraum, aber auch ihrem

„Sozialkapital“ in der Bevölkerung beeinflusst werden. Wohnraumknappheit im Bundesland sollte die dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern erschweren, da notwendige Ressourcen für eine dezentrale Unterbringung fehlen und die Unterbringung in Einzelwohnungen kostspielig machen (Inforadio rbb, 2015). Dahingegen ist zu erwarten, dass Landesregierungen in Bundesländern, die mit einer Überalterung ihrer Bevölkerung, Landflucht und Wohnungsleerstand zu kämpfen haben, Asylbewerber vermehrt dezentral unterbringen werden, um vorhandenen Wohnraum zu nutzen, der Entvölkerung ganzer Landstriche entgegenzuwirken und Asylbewerber zur dauerhaften Ansiedlung zu bewegen (Busch, 2015 zit. nach Aumüller, Daphi & Biesenkamp, 2015, S. 62). Landesregierungen sollten sich zudem an den finanziellen Ressourcen ihres Bundeslandes orientieren. Denn vielfach wird argumentiert, dass begrenzte finanzielle Ressourcen zu restriktiven Asylpolitiken und damit zu einem niedrigen Anteil dezentraler Unterbringung führen (u. a. Breunig & Luedke, 2008; Han, 2013; Toshkov, 2014; Hörisch, 2018).³ Schließlich kann angenommen werden, dass Landesregierungen sich bei ihrer Unterbringungspolitik auch am gesellschaftlichen Kontext, dem „Sozialkapital“ ihres Bundeslandes, orientieren. So ist zu erwarten, dass Asylbewerber in den Bundesländern, die schon länger durch Migration geprägt werden und in denen Erfahrung im Zusammenleben mit Ausländern besteht, entsprechend der Kontakthypothese routinemäßig in Gesellschaften aufgenommen werden. Dies sollte sich positiv auf den Anteil dezentraler Unterbringung auswirken (Weber, 2015, S. 422). Zudem ist anzunehmen, dass auch Jahre nach der Wiedervereinigung Differenzen zwischen Ost und West in Bezug auf Berührungspunkte mit Ausländern und Integrationserfahrung, aber auch in Hinblick auf autoritär-libertäre Wertvorstellungen bestehen und deshalb in Ostdeutschland Asylbewerber weniger dezentral untergebracht werden (Abedi, 2017, p. 473; Heckmann, 2015, S. 175 f.; Clark & Legge, 1997, p. 901; Hörisch, 2018):

H1b: Wohnraumknappheit, knappe finanzielle Ressourcen, eine frühere Zugehörigkeit zur DDR und fehlende Erfahrung im Umgang mit Migration in einem Bundesland sollten einen niedrigen Anteil dezentraler Unterbringung bewirken.

3.3 Parteien und Unterbringungspolitik

Parteien können als *policy*-, *vote*- oder *office-seeker* agieren. Die einzelnen Motive von Parteien wirken nicht isoliert, sondern in einem Zusammenspiel: Parteien evaluieren ihre ideologischen Ziele unter Berücksichtigung strategischer Überlegungen wie dem Kampf um Wählerstimmen im Parteienwettbewerb und passen ihre *Policies* ggf. an (Hinnfors, Spehar & Bucken-Knapp, 2012, pp. 588 f.). Dementsprechend ist es möglich, dass sich je nach Wählerschaft und Parteienlandschaft eines Bundeslandes Unterschiede in den Politiken von Landesregierungen einer Partei zeigen, wenngleich diese über gemeinsame ideologische Präferenzen verfügen (Joppke, 1997, S. 276; Schneider, 2010, S. 154, 171; Münch, 2014, S. 70 f.; Träger & Neumann, 2018, S. 435; Reutter, 2006, p. 287). Nachfolgend werden daher sowohl *policy*-, als auch *vote*- und *office-seeking*-Motive der unterschiedlichen Parteien dargestellt und in ihrem Zusammenspiel betrachtet.

Linke Parteien vertreten Werte wie internationale Solidarität, Gleichheit und kulturellen Pluralismus (Otto & Steinhardt, 2014, p. 69; Han, 2015, p. 602; Hinnfors, Spehar & Bucken-Knapp, 2012, p. 589). Sie sprechen sich deshalb für die Aufnahme von Asyl-

bedürftigen und ihre menschenwürdige Behandlung unter dem Aspekt der Gleichheit aller Menschen aus. Linke Parteien mit einem besonders libertären Wertekanon vertreten zudem Politiken, die ein friedliches und zugewandtes Zusammenleben mit Asylbewerbern im Rahmen einer multikulturellen Gesellschaft zum Ziel haben:

H2: Je höher der Anteil linker Parteien an der Regierung ist, desto höher ist der Anteil dezentraler Unterbringung in einem Bundesland.

Es ist aber zu erwarten, dass sich linke Parteien bei ihren *Policies* nicht nur an ihren Wertvorstellungen, sondern allen voran auch an ihrer klassischen Wählerklientel orientieren. Diese sollte sich sowohl in ihren Wertvorstellungen als auch in ihren sozioökonomischen Präferenzen und der daraus resultierenden Haltung zu Asylbewerbern zwischen den verschiedenen linken Parteien und zwischen den Bundesländern unterscheiden. Linke Parteien verfügen mitunter über eine klassische Wählerklientel, die eher gering qualifiziert ist, über ein niedriges Einkommen verfügt und deren soziale Position durch drohende Erwerbslosigkeit oder Wohlstandsverluste gefährdet ist. Viele dieser Wähler fühlen sich durch Asylbewerber in ihrer ökonomischen Existenz bedroht und in einem Wettbewerb mit diesen um Arbeitsplätze und finanzielle Ressourcen (Boswell, 2000, p. 553; Rippl & Seipel, 2018, S. 239 f.). Asylkritische Haltungen in dieser Wählerschaft werden auch durch Sorgen um traditionelle Identitätsbezüge und Wertesysteme befördert (Weber, 2015, S. 401 f.). Derartige ökonomische und kulturelle Bedrohungsgefühle und die daraus erwachsenden asylkritischen Haltungen sollten von denjenigen linken Parteien berücksichtigt werden, die sich dieser Wählerklientel besonders verbunden fühlen (Koning, 2017, p. 632; Han, 2015, p. 603). Linke Parteien mit dieser Wählerklientel verfolgen keine gänzlich asylablehnende Linie, sie verabschieden aber Maßnahmen, die sich gegen einen vermeintlichen Missbrauch der Sozialsysteme durch Asylbewerber richten oder durch die Leistungen weniger generös und am Sachleistungsprinzip orientiert ausgestaltet werden, und damit vermutlich eine etwas weniger permissive Unterbringungspolitik (Boswell, 2000, p. 553). Dahingegen sollten linke Parteien, deren Wählerklientel gut ausgebildet und finanziell abgesichert ist, eher libertäre, inklusive Werte vertritt und dementsprechend asylfreundlich eingestellt ist, von asylkritischen Haltungen absehen und eine permissive Unterbringungspolitik verfolgen (von Dirke, 1994, p. 526):

H3: Je asylkritischer die Kernwählerschaft einer linken Regierungspartei eingestellt ist, desto schwächer ist der permissive Effekt linker Regierungsparteien auf den Anteil dezentraler Unterbringung.

Christdemokratische Parteien vertreten vor allem traditionelle, kulturkonservative Wertvorstellungen und sprechen sich eher für eine nationale, homogene Kultur aus (Boswell & Hough, 2008, p. 339). Der Aufnahme von und dem Zusammenleben mit Menschen aus fremden Kulturen und mit anderer Religion stehen sie daher eher skeptisch gegenüber (Schmidtke, 2017, p. 499). Stattdessen präferieren sie Politiken, die darauf abzielen, potenzielle Asylbewerber von einer Einreise nach Deutschland abzuschrecken oder vor Ort die Berührungspunkte mit Asylbewerbern möglichst gering zu halten. Gleichwohl sind die Wertvorstellungen christdemokratischer Parteien auch durch ihren christlichen Wertekanon und die Grundsätze der Nächstenliebe und Humanität geprägt, die politischen Zielen der nationalen Abschottung und der gesellschaftlichen Separation von Asylbewerbern entgegenstehen (Boswell & Hough, 2008; Bale,

2008, p. 324; van Kersbergen & Krouwel, 2008, p. 399). Christdemokratische Parteien befinden sich daher in der Asylpolitik in einem besonderen Spannungsverhältnis konfligierender innerparteilicher Wert- und Zielvorstellungen. Vielfach findet sich jedoch in der Literatur die Auffassung, dass christdemokratische Parteien in der Asylpolitik eher einer restriktiven Position zuneigen und sich ähnlich wie konservative Parteien verhalten (Boswell & Hough, 2008, pp. 335 f.):

H4: Je höher der Anteil christdemokratischer Parteien an der Regierung ist, desto niedriger ist der Anteil dezentraler Unterbringung in einem Bundesland.

Das Spannungsverhältnis unterschiedlicher Wertvorstellungen spiegelt sich auch in der klassischen Wählerschaft christdemokratischer Parteien wider (Boswell & Hough, 2008, p. 333). In Bundesländern, in denen die klassische Wählerschaft weniger christlich, sondern vor allem traditionell und kulturkonservativ eingestellt ist und deshalb eher asylkritischen Positionen zuneigt (Ceobanu & Escandell, 2010, p. 321), sollte dieses zusätzliche *vote-seeking*-Motiv christdemokratische Parteien dazu bewegen, ihre Unterbringungspolitik deutlich restriktiv auszurichten:

H5: Je asylkritischer die Kernwählerschaft einer christdemokratischen Partei in einem Bundesland eingestellt ist, desto stärker ist der restriktive Effekt christdemokratischer Regierungsparteien auf den Anteil dezentraler Unterbringung.

Liberalen Parteien sollten sich bei Asylpolitiken vorrangig an einem ihrer zentralen Werte, der individuellen Freiheit, orientieren (Boswell & Hough, 2008, p. 336). Zugleich sollten sie sich von Überlegungen zu ökonomischen Vorteilen und hierbei von einer utilitaristischen Logik leiten lassen (Minkenberg, 2003, p. 232). Für liberale Parteien ist daher davon auszugehen, dass sie sich eher für eine dezentrale Unterbringung aussprechen, weil diese Asylbewerbern mehr Freiraum zur individuellen Lebensgestaltung bietet, eine schnellere gesellschaftliche Integration und dadurch mittelbar auch eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht (Koning, 2017, p. 632):

H6: Je höher der Anteil liberaler Parteien an der Regierung ist, desto höher ist der Anteil dezentraler Unterbringung.

Angesichts sich auflösender Schichten und Milieus scheint es in Erweiterung der Hibbs'schen Herleitung angezeigt, davon auszugehen, dass Parteien nicht nur die Präferenzen ihrer klassischen Wählerklientel, sondern auch die allgemeine Verteilung der Wählerschaft und ihrer Präferenzen berücksichtigen, um ihre Wiederwahl im Wettbewerb mit anderen Parteien zu sichern (Zohlhöfer, 2013, S. 268). Ob Regierungsparteien parteienwettbewerbliche Erwägungen tatsächlich in ihre Politikentscheidungen einbeziehen, hängt unter anderem davon ab, ob es im Politikfeld andere Parteien gibt, die alternative *Policy*-Positionen anbieten und diese von der Wählerschaft auch als glaubwürdig erachtet werden.⁴ Im Politikfeld Asylpolitik sind vor allem rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien⁵ relevante Wettbewerber um Stimmenanteile. Die Asyl- und Migrationspolitik gehört zu ihrem Markenkern (Bolin, Lidén & Nyhlén, 2014, p. 324; Akkerman, 2012, p. 511). Rechte Parteien vertreten besonders deutliche Forderungen nach einer Verschärfung von Asylpolitiken und schüren bewusst Ressentiments gegenüber Asylbewerbern (Lewandowsky, 2017, S. 5 f.): Einerseits stellen sie sie als eine Bedrohung für die „Identität des Volkes“ dar und warnen vor einer Gefährdung der inneren Sicherheit durch ebendiese (Spier, 2010, S. 256; Lewandowsky, 2017, S. 5;

Akkerman, 2012, p. 516). Andererseits stellen rechte Parteien Asylbewerber wahlweise als unfaire Wettbewerber um Arbeitsplätze oder als „Sozialschmarotzer“ dar, die aufgrund ihrer anderen Nationalität als weniger zu Sozialleistungen berechtigt gelten und eine Bürde für den Wohlfahrtsstaat darstellen (Keskinen, 2016, p. 359). Rechte Parteien befinden sich mit ihren Positionen in einem Wettbewerb mit christdemokratischen Parteien um nationalistische, kulturkonservative, auf Sicherheit und Ordnung bedachte Wählerstimmen (Bale, 2008, p. 319; Boswell & Hough, 2008, p. 332, 345). Mit steigenden Wahlergebnissen rechter Parteien sollten christdemokratische Parteien daher ihre Positionierung justieren und tendenziell restriktiver ausrichten (Lewandowsky, 2017, S. 8):

H7: Je höher der Stimmenanteil rechtsextremer/rechtspopulistischer Parteien ist, desto restriktiver ist der Effekt christdemokratischer Parteien auf den Anteil dezentraler Unterbringung.

Zudem ist davon auszugehen, dass rechte Parteien auch linke Parteien durch die Betonung von Asyl und Immigration unter Druck setzen können, da diese Parteien im Politikfeld als wenig kompetent wahrgenommen werden (fehlende *issue ownership*) und eine derartige Themensetzung in der Regel nicht elektoral für sich nutzen können (Bale, Green-Pedersen, Krouwel, Luther & Sitter, 2010, p. 412). Zunehmende Wahlerfolge rechter Parteien bringen insbesondere auch die linken Parteien in Bedrängnis, die über eine eher asylkritische Wählerschaft verfügen. Rechte Parteien machen ihnen den Teil der Wählerklientel streitig, der (subjektive) wirtschaftliche Abstiegsängste hat (Bale, Green-Pedersen, Krouwel, Luther & Sitter, 2010, p. 412; Tutic & von Hermann, 2018, S. 284):

H8: Je höher der Stimmenanteil rechtsextremer/rechtspopulistischer Parteien ist, desto weniger permissiv ist der Effekt linker Parteien, die über eine asylkritische Wählerschaft verfügen, auf den Anteil dezentraler Unterbringung.

Abbildung 2: Hypothesenübersicht

Hypothesen	Vermuteter Einfluss auf den Anteil dezentraler Unterbringung
H _{1a} Sozioökonomischer Problemdruck	Negativ
H _{1b} Finanzielle Ressourcen	Positiv
H ₂ Linke Parteien	Positiv
H ₃ Linke Parteien x asylkritische Wählerklientel	Positiv, schwächer werdend
H ₄ Christdemokratische Parteien	Negativ
H ₅ Christdemokratische Parteien x asylkritische Wählerklientel	Negativ, stärker werdend
H ₆ Liberale Parteien	Positiv
H ₇ Rechte Parteien x christdemokratische Parteien	Negativ, stärker werdend
H ₈ Rechte Parteien x linke Parteien mit asylkritischer Wählerschaft	Positiv, schwächer werdend

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Forschungsdesign

4.1 Fallauswahl

In der nachfolgenden Analyse soll die Art der Unterbringung von Asylbewerbern in den Bundesländern von 1994 bis 2016 betrachtet werden. Dieser Zeitraum wurde gewählt, weil eine ausschließliche Untersuchung eines Jahres während der „Flüchtlingskrise“ ungeeignet erscheint, um allgemeinere Aussagen über Einflussfaktoren auf die Unterbringungspolitik der Bundesländer treffen zu können (siehe auch die bisherige Untersuchung von Hörisch & Heiken, 2018). 1994 wurde als Untersuchungsbeginn gewählt, um eine einheitliche Erfassung der abhängigen Variablen, der Art der Unterbringung, zu ermöglichen. Im Zuge des „Asylkompromisses“ wurde 1992 das Asylrecht in der Bundesrepublik sowohl im Grundgesetz als auch einfachgesetzlich umfassend neu geregelt, sodass das Jahr als Zäsur in der deutschen Asylpolitik gilt. Im Rahmen der Reformen wurde auch das Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt, auf dessen Definition von Leistungsberechtigten die Zahlen zur Unterbringung basieren (Bünthe, 2014, S. 219). Aus methodischen Gründen muss das Jahr 1994 in der Analyse allerdings aus den Berechnungen ausgeschlossen werden, sodass 1995 das Anfangsjahr ist (vgl. Kap. 4.3). Somit ergibt sich eine gesamte Fallzahl von 352 Länderjahren.

4.2 Operationalisierung

Als abhängige Variable (AV)⁶ soll die Art der Unterbringung von Asylbewerbern in den Bundesländern, gemessen über den *Anteil dezentraler Unterbringung*, untersucht werden. Der Anteil dezentraler Unterbringung orientiert sich an der Erhebungspraxis der Bundesländer und des Statistischen Bundesamtes. Entsprechend bemisst er sich als Anteil derjenigen Empfänger von Leistungen nach §§2, 3 AsylbLG, die in dezentralen Unterkünften untergebracht sind, an der Gesamtzahl sämtlicher Leistungsempfänger in der Anschlussunterbringung. Als berechnete Leistungsempfänger nach §1 AsylbLG gelten Menschen, deren Asylantrag (noch) nicht positiv beschieden wurde. Asylberechtigte, Flüchtlinge nach der Genfer Menschenrechtskonvention und subsidiär Schutzberechtigte erhalten Sozialleistungen nach SGB II oder SGB XII (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, 2016, S. 5). Sie sind deshalb nicht durch die abhängige Variable erfasst. Dementsprechend können in der vorliegenden Arbeit lediglich Aussagen über die Unterbringung der Gruppe von „Asylbewerbern“ (vgl. Kapitel 1) getroffen werden. Laut der Definition des Statistischen Bundesamtes wird unter dezentrale Unterbringung diejenige Unterbringung gefasst, bei der „die Möglichkeit zur Nutzung einer eigenen Küche bzw. eines eigenen Sanitärbereichs mit den entsprechenden Entfaltungsmöglichkeiten besteht“, „auch dann, wenn es sich dabei um einen eigenen, abgeschlossenen Wohnbereich innerhalb einer nur von Asylbewerbern genutzten Unterkunft handelt“. Bundesweit einheitliche Mindeststandards zur dezentralen Unterbringung gibt es nicht. Insgesamt variieren damit das Verständnis und die lebensweltliche Ausgestaltung von dezentraler Unterbringung zwischen den Bundesländern, was bei der Interpretation der Befunde berücksichtigt werden muss.

Die unabhängigen Variablen werden wie folgt operationalisiert: Problemdruck, der aus steigenden Asylbewerberzahlen oder einem hohen Frauenanteil resultiert, wird

über die *Veränderung des Anteils von Leistungsempfängern* nach §§2,3 AsylbLG an der Bevölkerung eines Bundeslandes und den *Frauenanteil* an ebenjener Leistungsempfängergruppe erfasst. Um den Einfluss wirtschaftlicher Ressourcen abzubilden, werden entsprechend dem Vorgehen in der Forschungsliteratur das *BIP pro Kopf*, die *Arbeitslosenquote* und die *Kaufkraft* in die Modellierungen einbezogen. *Stadtstaaten-Dummies* und die *Bevölkerungsdichte* dienen dazu, Wohnraum-Ressourcen zu erfassen. Demographischer Problemdruck soll mithilfe der *Geburtenrate* abgebildet werden. *Ost-West*-Unterschiede werden über eine Dummy-Variable erfasst, Kontakt zu Ausländern über den *Ausländeranteil* eines Bundeslandes.⁷ Partieneffekte werden mithilfe von *Kabinettsitzanteilen* (KSA) abgebildet. Da anzunehmen ist, dass Parteien an der Regierung ihren Einfluss auf den Anteil dezentraler Unterbringung (*outcome*) nicht unmittelbar, sondern erst mit gewisser zeitlicher Verzögerung durch die Implementierung entsprechender *Policies* ausüben können, werden die Kabinettsitzanteile in die nachfolgende Untersuchung mit einem *time-lag* von einem Jahr (bzw. t-2 und t-5 für die Robustheitschecks) einbezogen. Entsprechend der vorgenommenen Differenzierung in den Hypothesen gelten SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS/Die Linke als linke Parteien, CDU und CSU als christdemokratische Parteien und die FDP als liberale Partei. Da die genannten linken Parteien sich in der Reichweite libertär-inklusive Wertvorstellungen und in ihrer Kernwählerschaft unterscheiden, werden sie nachfolgend gesondert betrachtet. Die *asylkritische Haltung von Kernwählerschaften*, die die Effekte von linken und christdemokratischen Parteien bundeslandspezifisch moderieren sollte (Hypothese 3 und Hypothese 5), wird mithilfe von Einstellungsdaten von Wählern mit Parteibindung erfasst und als Anteil an sämtlichen Wählern mit der jeweiligen Parteibindung in einem Bundesland wiedergegeben. Da asylkritische Haltungen lediglich zu Beginn der 1990er Jahre, 2015 und 2016 abgefragt wurden, muss auf Daten zu ausländerfeindlichen Einstellungen als *Proxy* zurückgegriffen werden. Der parteienwettbewerbliche Einfluss *rechtsextremer/-populistischer Parteien*, der in Hypothese 7 und Hypothese 8 vermutet wird, wird über den aufaddierten Stimmenanteil der Parteien NPD, DVU, REP und AfD bei Landtagswahlen erfasst (Andersen & Woyke, 2013; Franzmann, 2016, S. 457).⁸ Die Variablen, für die ein Interaktionseffekt mit den Parteienvariablen vermutet wurde, gehen theoretisch plausibilisiert mit einem *time-lag* (t-1) in die Interaktionsmodellierungen ein.

4.3 Methode

Da sich das theoretische Interesse der vorliegenden Arbeit auf Zusammenhänge über Raum und Zeit hinweg erstreckt, soll die Überprüfung der Hypothesen mithilfe einer Regressionsanalyse *gepoolter* Zeitreihen erfolgen. *Gepoolte* Daten liegen gruppiert vor, zwischen den Makroeinheiten herrscht Heterogenität und es ist in der Regel davon auszugehen, dass ein Jahr mit dem Folgejahr kausal zusammenhängt. Daraus resultieren verschiedene Problematiken wie Nicht-Stationarität, serielle Autokorrelation, Heterogenität und Heteroskedastizität, denen durch ergänzende Modellspezifikationen begegnet werden muss (Wenzelburger, Jäckle & König, 2014, S. 123).

Begrenzten Problemen mit Nicht-Stationarität bei der abhängigen Variablen konnte durch den Ausschluss des Jahres 1994 aus den Berechnungen begegnet werden. Die Variable *Arbeitslosenquote* geht wegen deutlicher Probleme mit Nicht-Stationarität als

Veränderungsvariable in die Modelle ein. Wegen Multikollinearität wurden die Variablen *Ausländeranteil* sowie der *Ost-West-Dummy* aus den Modellierungen ausgeschlossen. Die *Kabinettsitzanteile von Unionsparteien* und *SPD* wurden wegen hoher Korrelation getrennt in die Modellierungen einbezogen. Im Folgenden wurde eine Modellierung geschätzt, mit der sich die direkten Effekte von Parteien überprüfen lassen und die sich durch eine möglichst hohe Erklärungskraft auszeichnet (nachfolgend: *Best-Fit-Modell*).

Mithilfe von *Panel Corrected Standard Errors* sowie alternativ durch die Aufnahme einer weiteren Variablen in das Modell, *Kontakt zu Ausländern* (nachfolgend: *Erweitertes Modell*), konnte leichten Problemen mit Heteroskedastizität begegnet werden. Tests auf serielle Autokorrelation zeigten für das *Best-Fit-Modell* mittelstarke Probleme. Methodische Vorbehalte (Kittel, 2005, S. 105; Wenzelburger, Jäckle & König, 2014, S. 135 f.) und die ähnlich lautenden Befunde unterschiedlicher Modellspezifikationen (*Best-Fit-Modell*, ADL-Modell, Modell mit dynamisierter AV, Prais-Winsten-Modell, *Erweitertes Modell*) sprachen dafür, die empirische Analyse auf dem *Best-Fit-Modell* mit PCSE zu basieren. Berechnungen der Modellierungen mit *Länderdummies* und der zugehörige F-Test zur Überprüfung auf Heterogenität zeigten, dass *fixed effects* für die Modellierungen benötigt werden. Allerdings interessierten bei der vorliegenden Analyse insbesondere Länderunterschiede, die durch *fixed effects* absorbiert würden. Stattdessen wurden systematisch Länder aus der Analyse ausgeschlossen (*Jackknife*).⁹

5 Ergebnisse und Diskussion

Zunächst sollen die *Best-Fit-Modelle* und die um die Variable *Kontakt zu Ausländern* *Erweiterten Modelle*, jeweils getrennt für die Kabinettsitzanteile von SPD (Modell 1 und Modell 3) bzw. der Unionsparteien (Modell 2 und Modell 4) betrachtet werden, um Aussagen über die direkten Effekte von sozioökonomischem Problemdruck und ideologischen Motiven von Parteien treffen zu können. Sämtliche Modelle weisen mit einem R^2 zwischen 0.61 und 0.66 eine gute Gesamterklärungsgüte auf.

Für die verschiedenen Variablen, die sozioökonomischen Problemdruck abbilden, zeigt sich ein differenziertes Bild: Entsprechend der vermuteten Wirkrichtung von Hypothese 1a geht ein steigender *Anteil von weiblichen Asylbewerbern* statistisch signifikant mit einem steigenden Anteil dezentraler Unterbringung einher. Überraschenderweise liefern die Modelle keine Evidenz dafür, dass eine drastische *Zunahme des Anteils von Asylbewerbern* eine dezentrale Unterbringung erschwert oder gar unmöglich macht. Finanzielle und gesellschaftliche Ressourcen scheinen ebenfalls in unterschiedlichem Maße relevant für die Art der Unterbringung zu sein: Für die Variablen *Arbeitslosenquote* und *Konsum pro Kopf* ergeben sich sowohl positive als auch negative, aber durchgängig statistisch insignifikante, Effekte. Entgegen den Erwartungen in Hypothese 1b geht eine höhere *Geburtenrate* mit einem höheren Anteil dezentraler Unterbringung einher, allerdings ist der Effekt nur in zwei Modellierungen statistisch signifikant. Auch für die Argumentation, dass knapper Wohnraum bedingt, dass Asylbewerber weniger dezentral untergebracht werden können, findet sich in den Modellierungen keine Evidenz: Vielmehr zeigen sie, dass *Stadtstaaten* einen statistisch signifikant höheren Anteil an dezentraler Unterbringung aufweisen. Dieser Befund lässt sich

gegebenenfalls damit erklären, dass sämtliche Stadtstaaten in den vergangenen Jahren trotz Wohnraumknappheit Beschlüsse gefasst haben, Asylbewerber vorzugsweise bzw. sogar ausschließlich (Berlin) in Wohnungen unterzubringen (Aumüller, Daphi & Biesenkamp, 2015, S. 39; Flüchtlingsrat Bremen, 2015). Berechnet man die Modelle testweise für frühere Zeiträume, verschwindet der statistisch signifikante *Stadtstaaten*-Effekt. Insgesamt betrachtet zeigt sich damit, dass sozioökonomischer Problemdruck und vorhandene Ressourcen eines Bundeslandes die Art der Unterbringung von Asylbewerbern in den Bundesländern nur zu einem geringen Teil erklären können.

Tabelle 1: Bestimmungsfaktoren des Anteils dezentraler Unterbringung 1995-2016

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Δ Arbeitslosenquote	0.73 (0.96)	0.78 (0.95)	-1.33 (1.87)	-0.98 (1.84)
Δ Asylbewerberanteil	4.05 (4.30)	3.29 (4.25)	14.68 (16.02)	15.23 (15.82)
Anteil weiblicher Asylbewerber	2.39 *** (0.16)	2.44 *** (0.16)	2.49 *** (0.26)	2.55 *** (0.25)
Konsum pro Kopf	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
Stadtstaat	13.73 *** (2.65)	11.61 *** (2.66)	14.74 *** (4.44)	12.97 *** (4.44)
Geburtenrate	24.32 *** (8.73)	23.29 *** (8.67)	22.71 (15.09)	23.24 (14.84)
Kontakt zu Ausländern			0.21 (0.15)	0.20 (0.15)
KSA Union t_{-1}		-0.26 *** (0.03)		-0.26 *** (0.04)
KSA SPD t_{-1}	0.24 *** (0.03)		0.25 *** (0.05)	
KSA Grüne t_{-1}	-0.08 (0.09)	-0.32 *** (0.10)	-0.17 (0.15)	-0.42 ** (0.17)
KSA Linke t_{-1}	-0.24 *** (0.09)	-0.48 *** (0.10)	-0.27 * (0.10)	-0.53 *** (0.16)
KSA FDP t_{-1}	0.51 *** (0.10)	0.27 *** (0.09)	0.62 *** (0.14)	0.37 *** (0.14)
Konstante	-84.20 *** (8.43)	-59.45 *** (8.89)	-88.13 *** (14.89)	-62.98 *** (15.41)
Fallzahl	352	352	160	160
R^2 (adj.)	0.61	0.62	0.65	0.66

Anmerkung: Angaben in Klammern sind Standardfehler (Modelle 3 und 4) bzw. PCSE (Modelle 1 und 2).

* $p \leq 0.10$; ** $p \leq 0.05$; *** $p \leq 0.01$

Quelle: Eigene Darstellung.

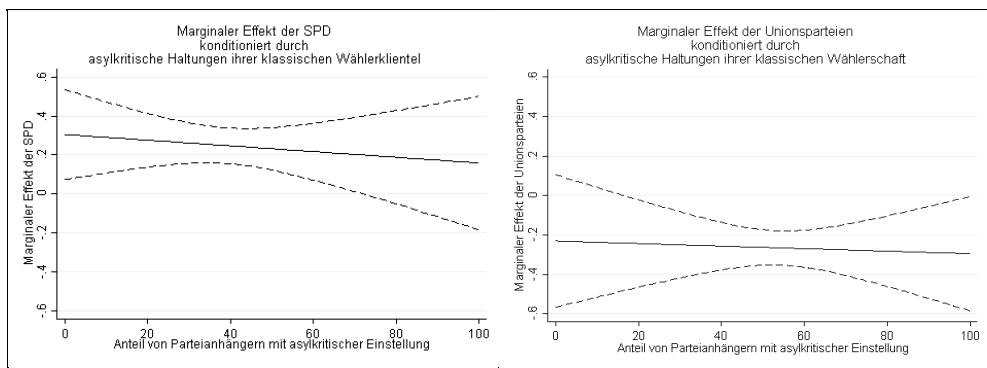
Stattdessen verdeutlichen die Befunde, dass Regierungsparteien (ebenfalls) eine gewichtige Rolle bei der Ausgestaltung der Unterbringung von Asylbewerbern einnehmen. Insbesondere bei den beiden Volksparteien zeigen sich klare und robuste Parteidifferenzen: Entsprechend Hypothese 4 zeigen die Modelle 2 und 4, dass mit höherem *Kabinettsitzanteil der Unionsparteien* der Anteil dezentraler Unterbringung sinkt. Der Effekt ist auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant. Die Unterbringungs politik der Unionsparteien scheint damit, wie theoretisch dargestellt, tatsächlich weniger durch christlich-inklusive, sondern durch kulturkonservative, exklusive Wertvorstellungen

geprägt. Ein erhöhter *Kabinettsitzanteil der SPD* geht hingegen mit einem erhöhten Anteil dezentraler Unterbringung einher. Die Befunde sind ebenfalls auf einem 1%-Niveau statistisch signifikant. Robustheitschecks mithilfe der dynamisierten Modelle, der Modelle unter Ausschluss der Jahre 1994-2010, mit *fixed effects*, mit *time-lags* von zwei bzw. fünf Jahren für die Parteieneffekte, unter Einbezug der *gelaggeden* abhängigen Variable sowie mithilfe der Befunde eines systematischen *Jackknife* von Jahren und Ländern stärken die vorgestellten Befunde: Sie bleiben auf einem 1%-Niveau entsprechend der vermuteten Wirkrichtung statistisch signifikant. Sowohl *Union* als auch *SPD* scheinen damit Asylpolitiken auf Bundesländerebene entsprechend ihren ideologischen Vorstellungen auf unterschiedliche Weise prägen zu können. Für die „kleineren Parteien“ lässt sich ein ambivalentes Bild zeichnen. Ein steigender *Kabinettsitzanteil der FDP* übt entsprechend Hypothese 6 einen statistisch signifikanten positiven Effekt auf den Anteil dezentraler Unterbringung aus, der in den meisten Robustheitschecks Bestand hat. Steigende *Kabinettsitzanteile von Grünen* und der *Linken* führen wider Erwarten zu einem sinkenden Anteil dezentraler Unterbringung. Besonders überraschend ist dieser Befund für *Bündnis 90/Die Grünen*, da diese aufgrund ihres besonders libertär-inklusive Wertekanons erwartungsgemäß die permissivste Unterbringungspolitik verfolgen sollten. Allerdings zeigen die verschiedenen Modelle und nachfolgende Robustheitschecks auch, dass die Befunde instabil sind: Die Effekte von *Grünen* und *Linken* schwanken je nach Modellierung zwischen völliger Insignifikanz und einem 1%-Signifikanz-Niveau. Wie lassen sich diese abweichenden und insignifikanten Ergebnisse erklären? Eine Ursachenforschung mithilfe des systematischen *Jackknife* deckt auf, dass der statistisch signifikante negative Effekt der Linkspartei offenbar maßgeblich durch bestimmte ostdeutsche Fälle geprägt ist. Sobald Brandenburg, Sachsen und/oder Mecklenburg-Vorpommern aus der Analyse ausgeschlossen werden, wird der Effekt insignifikant und mitunter positiv. Eine bivariate Korrelation der abhängigen Variablen *Anteil dezentraler Unterbringung* und des *Kabinettsitzanteils von Bündnis90/Die Grünen* zeigt, dass entsprechend der theoretischen Erwartung ein positiver Zusammenhang mit der abhängigen Variablen besteht. Dieser ist allerdings mit 0.15 sehr gering. Ursächlich für die insignifikanten Effekte von *Bündnis90/Die Grünen* könnte der Umstand sein, dass die Partei im Untersuchungszeitraum in höchst unterschiedlichen Koalitionen mit Parteien regierte, die sowohl über gleichgerichtete permissive, aber auch entgegengesetzte restriktive asylpolitische Präferenzen verfügten. In ihrer regelmäßigen Rolle als „Juniorpartner“ ohne relevante Ressortverantwortung vermochte die Partei vermutlich keine gleichlautende, permissive Linie in der Asylpolitik durchzusetzen. *Bündnis90/Die Grünen* führten im Untersuchungszeitraum lediglich in Rheinland-Pfalz und Bremen ab 2011 die Integrationsministerien mit Zuständigkeit für Asyl, sowie in Baden-Württemberg im letzten Untersuchungsjahr das Ministerium für Soziales und Integration. Für Innen- oder weitere Sozialministerien trugen sie keine Ressortverantwortung.¹⁰ Da zu erwarten ist, dass sich auch bei den konditionierenden Effekten von Wählerpräferenzen und rechten Parteien für *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* insignifikante bzw. durch die Fallauswahl geprägte gegenläufige Effekte zeigen, werden diese im Folgenden lediglich für SPD und Union fokussiert betrachtet.¹¹

Um den moderierenden Einfluss der *asylkritischen Einstellungen der klassischen Wählerklientel* auf *linke* und *christdemokratische Parteien* und ihre Unterbringungspolitik zu untersuchen, wurden Interaktionsmodelle berechnet, die auf den *Best-Fit*

Modellen basieren. Um die Interpretation der Ergebnisse zu erleichtern, werden die Effekte grafisch mithilfe von *Marginal Effect Plots* betrachtet (Abbildung 3). Wie in Hypothese 5 vermutet, wird der restriktive Effekt der *Unionsparteien* etwas stärker, je asylkritischer die eigene Wählerschaft eingestellt ist. Dieser Effekt ist für einen Wertebereich von ca. 20% bis 100% statistisch signifikant. Entsprechend Hypothese 3 zeigt sich, dass der positive Effekt der *SPD* auf den Anteil dezentraler Unterbringung schwächer wird, wenn der Anteil von Parteianhängern mit asylkritischer Haltung ansteigt. Dieser Effekt ist für einen asylkritischen Anteil von Parteianhängern zwischen 0% und rund 70% statistisch signifikant.

Abbildung 3: Marginale Partieneffekte konditioniert durch asylkritische Haltungen der klassischen Wählerklientel



Anmerkung: Basis der Modellierungen: Best-Fit-Modell mit SPD bzw. Best-Fit-Modell mit Union. Gestrichelte Linien: 95%-Konfidenzintervalle.

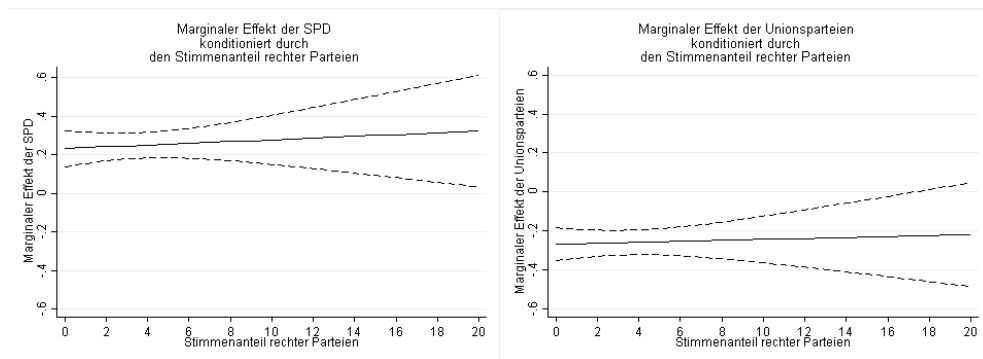
Quelle: Eigene Darstellung.

Beide „*Volksparteien*“ orientieren sich nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung also an asylkritischen Einstellungen ihrer Kernwählerschaften – obwohl davon auszugehen ist, dass die Kernwählerschaften von *SPD* und *Unionsparteien* deutlich heterogener in ihrer Präferenzlage sind als diejenigen „kleiner Parteien“, was ihre Berücksichtigung eigentlich erschweren sollte, und selbst dann, wenn nicht etwa die Mehrheit der Kernwählerschaft asylkritische Einstellungen vertritt, sondern bereits kleine Teile. Dieser Befund könnte darauf hindeuten, dass beide Parteien auf asylpolitische Präferenzen ihrer Kernwählerschaft besonders responsiv reagieren und negative Stimmungsverlagerungen rasch aufnehmen.

In einem nächsten Schritt werden die Befunde zum Parteienverhalten aufgrund von Parteienwettbewerb dargestellt. In den Hypothesen 7 und 8 wurde vermutet, dass sowohl *christdemokratische* als auch *linke Parteien*, die über eine asylkritisch eingestellte Wählerschaft verfügen, angesichts zunehmender Wahlerfolge rechter Parteien ihre asylpolitischen Positionen justieren und restriktivere Asylpolitiken verfolgen. Zur vereinfachten Interpretation der Ergebnisse dienen wieder *Marginal Effects Plots* (Abbildung 4). Erneut zeigen sich Befunde, die überraschen: Die *SPD* übt einen durchweg statistisch signifikanten, positiven Effekt auf den Anteil dezentraler Unterbringung aus, der sich mit steigendem Stimmenanteil rechter Parteien sogar noch verstärkt. Mit einem zunehmenden Stimmenanteil rechter Parteien wird der restriktive Effekt der *Unionsparteien* nicht, wie

in Hypothese 7 vermutet, stärker, sondern schwächer. Dieser Effekt ist nahezu für den gesamten empirisch vorkommenden Wertebereich statistisch signifikant.

Abbildung 4: Marginale Partieneffekte konditioniert durch den Stimmenanteil rechter Parteien

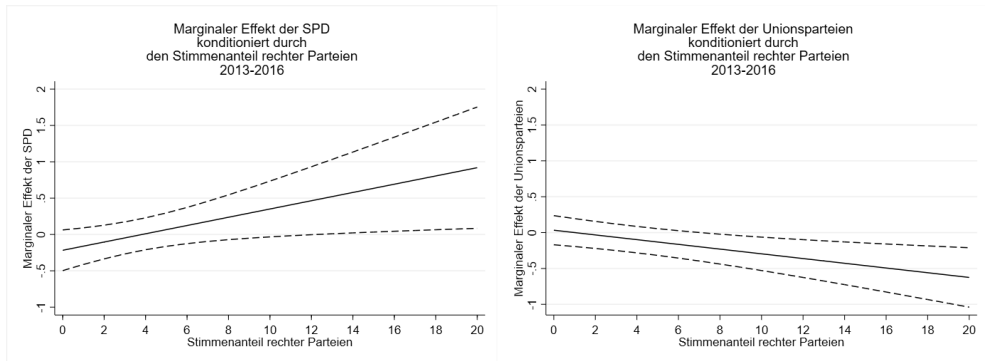


Anmerkung: Basis der Modellierungen: Best-Fit-Modell mit SPD bzw. Best-Fit-Modell mit Union. Gestrichelte Linien: 95%-Konfidenzintervalle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Inwieweit lassen sich diese Befunde theoretisch erklären? Der überraschende Befund zur *SPD* kann möglicherweise mithilfe der Argumentation von Tim Bale, Christoffer Green-Pedersen, André Krouwel, Kurt Richard Luther und Nick Sitter (2010) eingeordnet werden: Diese machen in ihrer Untersuchung verschiedene Reaktionsstrategien linker Parteien auf das Aufkommen von rechtspopulistischen Parteien aus und stellen unter anderem dar, dass linke Parteien bisweilen mit einer stärkeren Betonung der eigenen Werte und nicht etwa mit Anpassung reagieren. Erklärungspotenzial für die widersprüchlichen Befunde zur *Union* ergibt sich aus der Überlegung, dass diese womöglich nicht sämtliche rechtsextremen und rechtspopulistischen Parteien als relevante Wettbewerber um Wählerstimmen ansieht. Wählerwanderungen verschiedener Landtagswahlen im Untersuchungszeitraum zeigen zwar, dass die Unionsparteien bisweilen Wähler an NPD, DVU oder auch die Republikaner verloren haben. Umgekehrte Wählerwanderungen in nachfolgenden Jahren und stetig zurückgehende Mitgliedszahlen verdeutlichen aber, dass das Wählerpotenzial von DVU, NPD und Republikanern flüchtig ist (Neu, 2004, S. 4). Wählerwanderungen hin zur rechtspopulistischen AfD erfolgten bei sämtlichen Wahlen seit 2013 in deutlich umfangreicherem Maße. Allen voran verfolgt die AfD als rechtspopulistische Partei andere ideologische und kommunikative Strategien als rechtsextreme Parteien, die sie potenziell für deutlich mehr Wähler anschlussfähig und wählbar machen (Decker & Lewandowsky, 2017). Vermutlich führt dies dazu, dass christdemokratische Parteien sie als wesentlich gewichtigere elektorale Gefahr einschätzen. Eine testweise Berechnung der Modellierungen für die Jahre ab 2013, dem Gründungsjahr der AfD,¹² spricht für diese Überlegung: Der restriktive Effekt der *Unionsparteien* wird mit zunehmendem Wahlerfolg rechter Parteien nicht mehr schwächer, sondern vielmehr statistisch signifikant deutlich stärker (bei Werten zwischen 7% bis 20%). Der statistisch signifikante, stärker positiv werdende Effekt der SPD bleibt bei einem Stimmenanteil rechter Parteien zwischen 10% und 20% bestehen.

Abbildung 5: Marginale Partieneffekte konditioniert durch den Stimmenanteil rechter Parteien 2013-2016



Anmerkung: Basis der Modellierungen: Best-Fit-Modell mit SPD bzw. Best-Fit-Modell mit Union. Gestrichelte Linien: 95%-Konfidenzintervalle.

Quelle: Eigene Darstellung.

6 Fazit und Ausblick

Reagieren Landesregierungen bei der Art der Unterbringung von Asylbewerbern vorrangig auf regionale Problemlagen und versuchen diese entsprechend der vorhandenen Ressourcen zu bewältigen? Oder gestalten sie Unterbringungspolitiken gemäß eigenen politischen Zielvorstellungen oder wahlstrategischen Erwägungen permissiv oder restriktiv aus? Diesen Fragestellungen ist das vorliegende Papier anhand der Einflussfaktoren auf die Art der Unterbringung von Asylbewerbern zwischen 1995 und 2016 nachgegangen. Die Ergebnisse der *gepoolten* Zeitreihenanalyse ergaben insgesamt, dass Landesregierungen mit ihrer Unterbringungspolitik nicht nur auf *sozioökonomische Problemlagen* reagieren, wenngleich diese zur Gesamterklärung der Varianz in der Unterbringung beitragen. Vielmehr zeigte sich, dass insbesondere *SPD* und *Union* in der Lage sind, die Art der Unterbringung in den Bundesländern gemäß ihren pluralistisch-inklusiven bzw. konservativ-exklusiven Wertvorstellungen zu gestalten, Politiken aber unter Berücksichtigung asylkritischer, exklusiver Einstellungen ihrer klassischen Wählerschaft anzupassen. Des Weiteren wurde ersichtlich, dass sowohl *SPD* als auch *Unionsparteien* ihre Unterbringungspolitiken im Wettbewerb mit rechten Parteien justieren: Die *Unionsparteien* gestalten diese deutlich restriktiver – allerdings lediglich im Wettbewerb mit der AfD nach deren Parteigründung 2013. Die *SPD* reagiert, entgegen der theoretischen Vermutung, mit einer „permissiven Gegenstrategie“. Effekte der „kleinen Parteien“ erwiesen sich als deutlich modellierungsabhängiger und weniger robust.

Anknüpfungspotenzial für weitere Forschung zur Unterbringungs- und Asylpolitik der Bundesländer ergibt sich vor allem hinsichtlich der Relevanz der kommunalen Ebene für deren tatsächliche Ausgestaltung. Das Zusammenspiel von Kommunen und Bundesländern stellt bislang ein wenig beleuchtetes Feld dar. Für ein besseres Verständnis asylpolitischer Prozesse im Mehrebenensystem könnten daher beispielsweise Nacherhebungen der Finanzierungsart und der Gliederung der Unterbringung im Zeit-

verlauf für quantitative Untersuchungen kommunaler Einflussmöglichkeiten, aber auch Fallstudien zu einzelnen Bundesländern und ausgewählten Kommunen, hilfreich sein.

Das vorliegende Papier leistet zusammengefasst betrachtet durch seine Analyse folgenden Beitrag: Es kann zeigen, dass unterschiedliche Regierungsparteien, und hier allen voran die *SPD* und die *Unionsparteien*, einen unterschiedlichen Effekt auf die Ausgestaltung der Unterbringung von Asylbewerbern ausüben und dass sie hierbei sowohl von ideologischen Motiven geleitet werden, aber auch die Präferenzen ihrer Kernwählerschaft berücksichtigen und Positionen im Wettbewerb mit rechten Parteien justieren. Durch diese Ergebnisse wird ersichtlich, dass die Unterbringung von Asylbewerbern nicht allein durch sozioökonomische Faktoren bestimmt wird, sondern durch Regierungen gestaltet werden kann.

Anmerkungen

- 1 Im juristischen Sinne sind Flüchtlinge nur diejenigen Personen, die eine Asylanerkennung nach Art. 16a GG, Flüchtlingsschutz als Konventionsflüchtlinge (§3 Abs. 1 AsylG) oder subsidiären Schutz (Art. 15 der EU-Qualifikationsrichtlinie) erhalten haben. Menschen, die nach Deutschland kommen, um Asyl zu beantragen, sind „Asylsuchende“, sobald sie beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Asyl beantragt haben, „Asylbewerber“ (Bundesregierung, 2018b). Menschen, die sich nicht (mehr) im Asylverfahren befinden bzw. einen negativen Bescheid erhalten haben, bei denen aber die Abschiebung ausgesetzt wurde, sind „geduldet“ (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018). In der vorliegenden Arbeit soll aus Gründen der Lesbarkeit von „Asylbewerbern“ gesprochen werden. Damit sind Personen gemeint, die Asyl in der Bundesrepublik ersuchen oder ersucht haben, aber (noch) keinen positiven Bescheid erhalten haben (vgl. hierzu auch die Operationalisierung der abhängigen Variablen des Papiers).
- 2 Aus Gründen der Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beide Geschlechter.
- 3 Bislang ist umstritten, ob die Unterbringung in dezentralen Unterkünften oder in Gemeinschaftsunterkünften kostengünstiger ist (Aumüller, Daphi & Biesenkamp, 2015, S. 66). Allerdings wird die dezentrale Unterbringung regelmäßig als generöser wahrgenommen, sodass der Zusammenhang hier, dem Vorgehen in der Literatur folgend, überprüft werden soll.
- 4 Parteienwettbewerbliche Erwägungen werden auch durch die Salienz eines Themas geprägt. Hochsaliante Themen sollten von Parteien besonders berücksichtigt werden, da sie wahlentscheidend sein können. Der Einfluss asylpolitischer Themensalienz auf Parteienverhalten in den Bundesländern kann aufgrund einer mangelhaften Datengrundlage im vorliegenden Papier aber nicht überprüft werden.
- 5 Nachfolgend aus Gründen der Lesbarkeit als „rechte Parteien“ bezeichnet.
- 6 Sämtliche Variablen, ihre Operationalisierung, die Datenverfügbarkeit und die zugehörige Datenquelle finden sich in einer tabellarischen Übersicht im Anhang.
- 7 Zusätzlich wäre es angebracht, kommunale Einflüsse als Kontrollvariablen einzubeziehen. Daten, beispielsweise zur Gliedrigkeit oder Finanzierung des Unterbringungssystems, liegen bislang allerdings nur als Querschnitt für das Jahr 2014 vor (Wendel, 2014).
- 8 Die Verortung der AfD als rechtspopulistisch ist in der Literatur umstritten. Das vorliegende Papier folgt Lewandowsky, Giebler & Wagner, 2016.
- 9 Die dargestellte Annahmeüberprüfung wurde gleichsam für sämtliche Interaktionsmodelle (Hypothesen 3, 5, 7 und 8) durchgeführt. Es ergaben sich keine weiteren Annahme-Verletzungen.
- 10 Ein anderes Bild ergibt sich für *FDP* und *Die Linke*. *FDP*-Minister führten beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Bremen das Innenministerium, in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein das Sozialministerium. *Linken*-Minister führten in Berlin, Bremen, Brandenburg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern Sozialministerien.
- 11 Konditionierte Effekte für die *FDP* werden entsprechend den Hypothesen nicht überprüft.
- 12 Von einem Test für die *AfD* lässt sich sprechen, weil die anderen rechten Parteien seit ihrem Aufkommen in den meisten Bundesländern nahezu vollständig marginalisiert sind.

Literatur

- Abedi, Amir (2017). We Are Not in Bonn Anymore: The Impact of German Unification on Party Systems at the Federal and Land Levels. *German Politics*, 26 (4), 457-479.
<https://doi.org/10.1080/09644008.2017.1365135>.
- Akkerman, Tjitske (2012). Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996–2010). *West European Politics*, 35 (3), 511-529.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665738>.
- Andersen, Uwe & Woyke, Wichard (2013). Rechtsextreme Parteien. In Uwe Andersen & Wichard Woyke (Hrsg.). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202097/rechtsextreme-parteien> [20. September 2018].
- Aumüller, Jutta (2018). Die kommunale Integration von Flüchtlingen. In Frank Gesemann & Roland Roth (Hrsg.). *Handbuch Lokale Integrationspolitik* (S. 173-198). Wiesbaden: Springer VS.
- Aumüller, Jutta & Bretl, Carolin (2008). *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*. Verfügbar unter:
<https://www.desi-sozialforschung-berlin.de/migration-und-integration/> [01. Januar 2020].
- Aumüller, Jutta, Daphi, Priska & Biesenkamp, Celine (2015). *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. Verfügbar unter: <https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/die-aufnahme-von-fluechtlingen-den-bundeslaendern-und-kommunen> [20. Oktober 2018].
- Bale, Tim (2008). Turning Round the Telescope: Centre-right Parties and Immigration and Integration Policy in Europe. *Journal of European Public Policy*, 15 (3), 315-330.
<https://doi.org/10.1080/13501760701847341>.
- Bale, Tim, Green-Pedersen, Christoffer, Krouwel, André, Luther, Kurt Richard & Sitter, Nick (2010). If You Can't Beat them, Join them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe. *Political Studies*, 58 (3), 410-426.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00783.x>.
- Bergmann, Jan & Dienelt, Klaus (2018). *Ausländerrecht. Kommentar* (12. Aufl.). München: Beck-Online.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise: Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl. *Verwaltung und Management*, 22 (3), 126-136.
<https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-3-126>.
- Bolin, Niklas, Lidén, Gustav & Nyhlén, Jon (2014). Do Anti-immigration Parties Matter? The Case of the Sweden Democrats and Local Refugee Policy. *Scandinavian Political Studies*, 37 (3), 323-343. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12031>.
- Boswell, Christina (2000). European Values and the Asylum Crisis. *International Affairs*, 76 (3), 537-557. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00150>.
- Boswell, Christina & Hough, Dan (2008). Politicizing Migration: Opportunity or Liability for The Centre-Right in Germany? *Journal of European Public Policy*, 15 (3), 331-348.
<https://doi.org/10.1080/13501760701847382>.
- Breunig, Christian & Luedtke, Adam (2008). What Motivates the Gatekeepers? Explaining Governing Party Preferences on Immigration. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21 (1), 123-146. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00388.x>.
- Bünthe, Rudolf (2014). Asyl und Arbeitsmarkt – zur sozialen Lage von Asylbewerbern. In Stefan Luft & Peter Schimany (Hrsg.). *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven* (S. 219-237). Bielefeld: Transcript Verlag.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018). *FAQ: Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen*. Verfügbar unter:
<http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/ZugangArbeitFluechtlinge/zugang-arbeit-fluechtlinge-node.html> [20. Oktober 2018].
- Bundesamt für Statistik (2018a). Arbeitslose, Arbeitslosenquoten, Gemeldete Arbeitsstellen: Bundesländer, Jahre. Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (Code 13211-0007).

- Bundesamt für Statistik (2018b). Ausländer: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/Familienstand (Code 12521-0020).
- Bundesamt für Statistik (2018c). Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen: Bundesländer, Jahre (Code 12211-0005).
- Bundesamt für Statistik (2018d). Bevölkerungsdichte nach Bundesländern 1980 bis 1994. Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung. Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage.
- Bundesamt für Statistik (2018e). Bevölkerungsdichte nach Bundesländern. Auszüge aus dem Gemeindeverzeichnis 2015 und 2016. Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage.
- Bundesamt für Statistik (2018f). *Bevölkerungsdichte: Bundesländer, Stichtag* (Code 12411-0050).
- Bundesamt für Statistik (2018g). Empfänger von Asylbewerberregelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht (Code 22221-0010).
- Bundesamt für Statistik (2018h). Länderübersicht der Leistungsempfängerinnen/-empfänger nach Grundleistungen (§3) bzw. von Hilfe zum Lebensunterhalt (§2) nach dem AsylbLG: Bundesländer, Stichtag, Art der Unterbringung. Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage.
- Bundesamt für Statistik (2018i). *Statistisches Jahrbuch – Ältere Ausgaben*. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch_AeltereAusgaben.html;jsessionid=B428C6C2F3D0756E926058D5ABC6E55B.InternetLive2 [21. Oktober 2018].
- Bundesamt für Statistik (2018j). *Zusammengefasste Geburtenziffer nach Bundesländern ab 1990*. Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage.
- Bundesamt für Statistik (2018k). Zusammengefasste Geburtenziffern (je Frau): Bundesländer, Jahre, Altersgruppe 15-50 (Code 12612-0104).
- Bundesregierung (2018a). *Integrationskosten: Bund entlastet Länder und Kommunen*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-entlastet-laender-und-kommunen-1535922> [07. April 2019].
- Bundesregierung (2018b). *Was ist der Unterschied zwischen einem Asylbewerber und einem Flüchtling?* Verfügbar unter: <https://www.deutschland-kann-das.de/dekd/politik/aktuelles/was-ist-der-unterschied-zwischen-einem-asylbewerber-und-einem-fluechtling--511666> [20. Oktober 2018].
- Bundeshwahlleiter (2018). *Ergebnisse früherer Landtagswahlen*. Verfügbar unter: https://www.bundeshwahlleiter.de/dam/jcr/a333e523-0717-42ad-a772-d5ad7e7e97cc/ltw_erg_gesamt.pdf [21. Oktober 2018].
- Busch, Christine (2015). Versorgung von Flüchtlingen in der Stadt Bergkamen. *Städte- und Gemeinderat*, 69 (1), 8-10.
- Ceobanu, Alin & Escandell, Xavier (2010). Comparative Analyses of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research. *Annual Review of Sociology*, 36, 309-328. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102651>.
- Clark, John A. & Legge, Jerome S. (1997). Economics, Racism, and Attitudes Toward Immigration in the New Germany. *Political Research Quarterly*, 50 (4), 901-917. <https://doi.org/10.1177%2F106591299705000409>.
- Cremer, Hendrik (2014). *Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund*. Verfügbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Policy_Paper_26_Menschenrechtliche_Verpflichtungen_bei_der_Unterbringung_von_Fluechtlingen_01.pdf [20. November 2018].
- Decker, Frank & Lewandowsky, Marcel (2017). Rechtspopulismus: Erscheinungsformen, Ursachen und Gegenstrategien. In Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.). *Dossier Rechtspopulismus*. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/240089/rechtspopulismus-erscheinungsformen-ursachen-und-gegenstrategien> [21. Oktober 2018].
- Dirke, Sabine von (1994). Multikulti: The German Debate on Multiculturalism. *German Studies Review*, 17 (3), 513-536. <https://doi.org/10.2307/1431898>.

- Flüchtlingsrat Bremen (2015). *Rückblick: Flüchtlinge setzen Rechte durch*. Verfügbar unter: <https://www.fluechtlingsrat-bremen.de/wohnen/kampf-um-wohnungen-fluechtlinge-setzen-rechte-durch/> [20. Oktober 2018].
- Forschungsgruppe Wahlen (2017). *Politbarometer 1977-2016 (Gesamtkumulation)*. ZA5100 Datenfile Version 1.0.0. Köln: GESIS Datenarchiv. (Variablen Vv34 & Vv35 nach Vx53).
- Franzmann, Simon (2016). Calling the Ghost of Populism: The AfD's Strategic and Tactical Agendas until the EP Election 2014. *German Politics*, 25 (4), 457-479. <https://doi.org/10.1080/09644008.2016.1201075>.
- Green, Simon (2001). Immigration, Asylum and Citizenship in Germany: The Impact of Unification and the Berlin Republic. *West European Politics*, 24 (4), 82-104. <https://doi.org/10.1080/01402380108425466>.
- Han, Kyung Joon (2013). Political Use of Asylum Policies: The effects of partisanship and election timing on government policies regarding asylum seeker's welfare benefits. *Comparative European Politics*, 11 (4), 383-405. <https://doi.org/10.1057/cep.2012.24>.
- Han, Kyung Joon (2015). When Will Left-Wing Governments Introduce Liberal Migration Policies? An Implication of Power Resources Theory. *International Studies Quarterly*, 59 (3), 602-614. <https://doi.org/10.1111/isqu.12156>.
- Heckmann, Friedrich (2015). *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Henkes, Christian (2008). Integrationspolitik in den Bundesländern? In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.). *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 113-135). Wiesbaden: VS Verlag.
- Hinnfors, Jonas, Spehar, Andrea & Bucken-Knapp, Gregg (2012). The Missing Factor: Why Social Democracy Can Lead to Restrictive Immigration Policy. *Journal of European Public Policy*, 19 (4), 585-603. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607348>.
- Hörisch, Felix (2018). Asylpolitik im Bundesländervergleich: Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 783-803. <https://doi.org/10.1007/s12286-018-0399-4>.
- Hörisch, Felix & Heiken, Matthias (2018). Qualitative Comparative Analysis: Mit einer Anwendung zur Asylbewerberunterbringung im Bundesländervergleich. In Markus Tausendpfund (Hrsg.). *Fortgeschrittene Forschungsmethoden in den Sozialwissenschaften*. FernUniversität Hagen [i.E.].
- Inforadio rbb (2015). *Überforderte Städte – Kein Platz für Flüchtlinge?* Verfügbar unter: <https://www.inforadio.de/dossier/2016/grossprojekte/fluechtlings-dossiers/fluechtlingsunterbringung/ueberforderte-staedte--kein-platz-fuer-fluechtlinge-.html> [20. Oktober 2018].
- Johansson, Susanne (2016). Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR Forschungsbereichs. Verfügbar unter: <https://www.fh-dortmund.de/de/hs/medien/Was-wir-ueber-Fluechtlinge-nicht-wissen.pdf> [01. Januar 2020].
- Joppke, Christian (1997). Asylum and State Sovereignty. *Comparative Political Studies*, 30 (3), 259-298. <https://doi.org/10.1177%2F0010414097030003001>.
- Kersbergen, Kees van & Krouwel, André (2008). A Double-Edged Sword! The Dutch Centre-Right and the 'Foreigners Issue'. *Journal of European Public Policy*, 15 (3), 398-414. <https://doi.org/10.1080/13501760701847655>.
- Keskinen, Suvi (2016). From Welfare Nationalism to Welfare Chauvinism: Economic Rhetoric, the Welfare State and Changing Asylum Policies in Finland. *Critical Social Policy*, 36 (3), 352-370. <https://doi.org/10.1177%2F0261018315624170>.
- Kittel, Bernhard (2005). Pooled Analysis in der ländervergleichenden Forschung: Probleme und Potenziale. In Sabine Kropp & Michael Minkenberg (Hrsg.). *Vergleichen in der Politikwissenschaft* (S. 96-115). Wiesbaden: VS Verlag.

- Koning, Edward Anthony (2017). Selecting, Disentitling, or Investing? Exploring Party and Voter Responses to Immigrant Welfare Dependence in 15 West European Welfare States. *Comparative European Politics*, 15 (4), 628-660. <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0097-7>.
- Kostner, Sandra (2017). Asyl und Integration: Aufbrüche in stürmische Zeiten. In Felix Hörisch & Stefan Wurster (Hrsg.). *Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg: Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011-2016* (S. 185-222). Wiesbaden: VS Verlag.
- Lewandowsky, Marcel (2017). Was ist und wie wirkt Rechtspopulismus? *Bürger und Staat*, 67 (1), 4-11.
- Lewandowsky, Marcel, Giebler, Heiko & Wagner, Aiko (2016). Rechtspopulismus in Deutschland: Eine empirische Einordnung der Parteien zur Bundestagswahl 2013 unter besonderer Berücksichtigung der AfD. *Politische Vierteljahresschrift*, 57 (2), 247-275. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2016-2-247>.
- Minkenberg, Michael (2003). The Politics of Citizenship in the New Republic. *West European Politics*, 26 (4), 219-240. <https://doi.org/10.1080/01402380312331280758>.
- Münch, Ursula (2014). Asylpolitik in Deutschland – Akteure, Interessen, Strategien. In Stefan Luft & Peter Schimany (Hrsg.). *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven* (S. 69-86). Bielefeld: Transcript Verlag.
- Münch, Ursula (2016). Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.). *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (S. 365-390). Wiesbaden: VS Verlag.
- Neu, Viola (2004). DVU – NPD: Perspektiven und Entwicklungen. *KAS-Arbeitspapiere* (140). Verfügbar unter: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=665b9e2f-a92c-01a1-6862-1394237fc33b&groupId=252038 [20. November 2018].
- Obinger, Herbert (2015). Funktionalismus. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohnhöfer (Hrsg.). *Handbuch Policy-Forschung* (S. 35-54). Wiesbaden: VS Verlag.
- Otto, Alkis Henri & Steinhardt, Max Friedrich (2014). Immigration and election outcome: Evidence from city districts in Hamburg. *Regional Science and Urban Economics*, 45, 67-79. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2014.01.004>.
- Reutter, Werner (2006). The Transfer of Power Hypothesis and the German Länder: In Need of Modification. *Publius*, 36 (2), 277-301. <https://doi.org/10.1093/publius/pjj017>.
- Riedel, Lisa & Schneider, Gerald (2017). Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. *Politische Vierteljahresschrift*, 58 (1), 23-50. <https://dx.doi.org/10.5771/0032-3470-2017-1-23>.
- Rippl, Susanne & Seipel, Christian (2018). Modernisierungsverlierer, Cultural Backlash, Postdemokratie. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 70 (2), 237-254. <https://doi.org/10.1007/s11577-018-0522-1>.
- Rotte, Ralph (2000). Immigration Control in United Germany: Toward a Broader Scope of National Policies. *The International Migration Review*, 34 (2), 357-389. <https://doi.org/10.1177/019791830003400201>.
- Schmidtke, Oliver (2017). Reinventing the Nation: Germany's Post-Unification Drive Towards Becoming a 'Country of Immigration'. *German Politics*, 26 (4), 498-515. <https://doi.org/10.1080/09644008.2017.1365137>.
- Schneider, Jan (2010). Modernes Regieren und Konsens: Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik. Wiesbaden: VS Verlag.
- Spier, Tim (2010). Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa. Wiesbaden: VS Verlag.
- Squire, Vicki (2008). Accounting for the Dominance of Control: Inter-party dynamics and Restrictive Asylum Policy in Contemporary Britain. *British Politics*, 3 (2), 241-261. <https://doi.org/10.1057/bp.2008.4>.
- Thränhardt, Dietrich (1995). The Political Uses of Xenophobia in England, France and Germany. *Party Politics*, 1 (3), 323-345. <https://doi.org/10.1177/02F1354068895001003002>.
- Thränhardt, Dietrich (2002). Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden. *Leviathan*, 30 (2), 220-249. <https://doi.org/10.1007/s11578-002-0019-0>.

- Toshkov, Dimiter (2014). The Dynamic Relationship between Asylum Applications and Recognition Rates in Europe (1987-2010). *European Union Politics*, 15 (2), 192-214. <https://doi.org/10.1177%2F1465116513511710>.
- Träger, Hendrik & Neumann, Alexandra (2018). Integrations- und Flüchtlingspolitik. In Torsten Oppelland (Hrsg.). *Politik und Regieren in Thüringen* (S. 415-439). Wiesbaden: VS Verlag.
- Tutic, Andreas & Hermanni, Hagen von (2018). Sozioökonomischer Status, Deprivation und die Affinität zur AfD – Eine Forschungsnotiz. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 70 (2), 275-294. <https://doi.org/10.1007/s11577-018-0523-0>.
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2018a). *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland*. Verfügbar unter: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbIs/R0B0.jsp?tbl=R1B1> [21. Oktober 2018].
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2018b). *Private Konsumausgaben in jeweiligen Preisen 1991 bis 2016*. Verfügbar unter: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbIs/> [21. Oktober 2018].
- Weber, Hannes (2015). Mehr Zuwanderer, mehr Fremdenangst? Ein Überblick über den Forschungsstand und ein Erklärungsversuch aktueller Entwicklungen in Deutschland. *Berliner Journal für Soziologie*, 25 (4), 397-428. <http://dx.doi.org/10.1007/s11609-016-0300-8>.
- Wendel, Kay (2014). *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland: Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*. Verfügbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf [20. Oktober 2018].
- Wenzelburger, Georg, Jäckle, Sebastian & König, Pascal (2014). Weiterführende statistische Methoden für Politikwissenschaftler. Eine anwendungsbezogene Einführung in Stata. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016). *Dokumentation. Sozialleistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten*. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/437542/c0cefa93f919ae35ace1f89197bc41a7/wd-6-056-16-pdf-data.pdf> [20. Oktober 2018].
- Wolf, Frieder (2011). Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Härtefallkommissionen der Bundesländer. Bandbreite, Ursachen, Folgen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21 (2), 259–291. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2011-2-259>.
- Zohlnhöfer, Reimut (2013). Politische Parteien und öffentliche Politik: Zum Einfluss von Parteien auf die Staatstätigkeit. In Karl-Rudolf Korte & Timo Grunden (Hrsg.). *Handbuch Regierungsfor-schung* (S. 267-276). Wiesbaden: VS Verlag.

Anschrift der Autorin:

Svenja Bauer-Blaschkowski, M.A., Technische Universität Darmstadt – Institut für Politikwissenschaft, Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt,
E-Mail: bauer-blaschkowski@pg.tu-darmstadt.de.

Anhang 1: Variablen, Operationalisierung, Datenverfügbarkeit und Datenquellen

Abhängige Variable			
Dezentrale Unterbringung	Anteil der in dezentralen Einrichtungen untergebrachten Leistungsempfängern nach §§2,3 AsylbLG an sämtlichen Leistungsempfängern in der Anschlussunterbringung (in %)	1994-2016	<i>Eigene Berechnung basierend auf:</i> Bundesamt für Statistik (2018h): Länderübersicht der Leistungsempfängerinnen/-empfänger nach Grundleistungen (§3) bzw. von Hilfe zum Lebensunterhalt (§2) nach dem AsylbLG: Bundesländer, Stichtag, Art der Unterbringung, Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage.
Unabhängige Variablen			
Kabinettsitzanteile Parteien	Kabinettsitzanteile von Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke, FDP, CDU/CSU	1994-2016	<i>Eigene Berechnung basierend auf:</i> Bundesamt für Statistik (2018i): Statistisches Jahrbuch – Ältere Ausgaben. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch_AeltereAusgaben.html;jsessionid=B428C6C2F3D0756E926058D5ABC6E55B.InternetLive2 [21.Oktober 2018].
Stimmenanteil rechtsextremer/-populistischer Parteien	Aufaddierter Stimmenanteil von NPD, DVU, REP und AfD bei Landtagswahlen (in %)	1994-2016	<i>Eigene Berechnung basierend auf:</i> Bundeswahlleiter (2018): Ergebnisse früherer Landtagswahlen. Verfügbar unter: https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/a333e523-0717-42ad-a772-d5ad7e7e97cc/ltw_erg_gesamt.pdf [21.Oktober 2018].
Asylkritische Einstellungen der klassischen Wählerschaft	Anteil der Befragten mit Parteibindung mit negativer Einstellung zu Ausländern an allen Befragten mit jeweiliger Parteibindung in einem Bundesland (in %)	1995, 1998, 2000, 2001, 2002, 2004, 2006, 2007, 2010, 2014	<i>Eigene Berechnung basierend auf:</i> Forschungsgruppe Wahlen (2017): Politbarometer 1977-2016 (Gesamtkumulation). ZA5100 Datenfile Version 1.0.0. Köln: GESIS Datenarchiv. (<i>Variablen Vv34 & Vv35 nach Vx53</i>)
Weibliche Leistungsempfänger	Anteil weiblicher Leistungsempfänger an allen Leistungsempfängern	1994-2016	<i>Eigene Berechnung basierend auf:</i> Bundesamt für Statistik (2018g): Empfänger von Asylbewerberregelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht (Code 22221-0010).
Leistungsempfänger	Veränderung des Anteils von Leistungsempfängern nach §§2,3 AsylbLG an der Bevölkerung eines Bundeslandes	1994-2016	<i>Eigene Berechnung basierend auf:</i> Bundesamt für Statistik (2018g): Empfänger von Asylbewerberregelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht (Code 22221-0010). Bundesamt für Statistik (2018c): Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen: Bundesländer, Jahre (Code 12211-0005).

Unabhängige Variable			
Bruttoinlandsprodukt	BIP preisbereinigt (pro Kopf)	1994-2016	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2018a): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Verfügbar unter: https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/R0B0.jsp?tbl=R1B1 [21.Oktober 2018].
Arbeitslosenquote	Anteil Arbeitsloser an zivilen Erwerbspersonen (in %)	1994-2016	Bundesamt für Statistik (2018a): Arbeitslose, Arbeitslosenquoten, Gemeldete Arbeitsstellen: Bundesländer, Jahre. Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (Code 13211-0007).
Kaufkraft	Private Konsumausgaben in jeweiligen Preisen (je Bundesland) (pro Kopf)	1994-2016	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2018b): Private Konsumausgaben in jeweiligen Preisen 1991 bis 2016. Verfügbar unter: https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/ [21.Oktober 2018].
Stadtstaat	Dummy-Variable Stadtstaat=1	1994-2016	<i>Eigene Erhebung</i>
Bevölkerungsdichte	Einwohner je qkm	1994-2016	Bundesamt für Statistik (2018f): Bevölkerungsdichte: Bundesländer, Stichtag (Code 12411-0050). Bundesamt für Statistik (2018d): Bevölkerungsdichte nach Bundesländern 1980 bis 1994. Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung. Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage. Bundesamt für Statistik (2018e): Bevölkerungsdichte nach Bundesländern. Auszüge aus dem Gemeindeverzeichnis 2015 und 2016. Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage.
Geburtenrate	Geburtenziffer je Frau (15-50 Jahre)	1994-2016	Bundesamt für Statistik (2018j): Zusammengefasste Geburtenziffer nach Bundesländern ab 1990. Zusammenstellung des Bundesamtes auf Anfrage. Bundesamt für Statistik (2018k): Zusammengefasste Geburtenziffern (je Frau): Bundesländer, Jahre, Altersgruppe 15-50 (Code 12612-0104).
Ausländeranteil	Anteil von Ausländern an der Bevölkerung eines Bundeslandes	1994-2016	<i>Eigene Berechnung basierend auf:</i> Bundesamt für Statistik (2018b): Ausländer: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/Familienstand (Code 12521-0020). Bundesamt für Statistik (2018c): Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen: Bundesländer, Jahre (Code 12211-0005).
Neue Bundesländer	Dummy 1=Ost	1994-2016	<i>Eigene Erhebung</i>

Quelle: Eigene Darstellung.