

Föderalismus und Ungleichheit

Autor:innen

Gerald Schneider
Maren Lüdecke
Stefanie Rueß

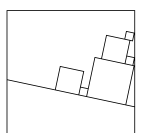
Zur falschen Zeit am falschen Ort? Administrative Ungleichbehandlung in der deutschen Justiz und Verwaltung

Zusammenfassung

Deutschland steht, wie andere Staaten auch, vor der Herausforderung, dass politische und gesellschaftliche Präferenzen der Bevölkerung regional stark variieren. Der Föderalismus gilt oft als geeigneter Ansatz, um mit dieser Heterogenität umzugehen. Unsere Forschung identifiziert jedoch eine problematische Seite dieses Organisationsprinzips: die administrative Ungleichbehandlung von Migrant:innen in Bundesländern und Kommunen. Dieses Paper erörtert, inwiefern administrative Ungleichheit den Gleichbehandlungsgrundsatz untergräbt und so den liberalen Rechtsstaat schwächt. Anhand von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen zu Asylgesuchen, Einbürgerungen und Sanktionen zeigen wir die administrative Ungleichbehandlung an Behörden und Gerichten auf. Wir schließen mit Empfehlungen zu deren Abbau.



Weitere Policy Papers des Clusters
„The Politics of Inequality“
→ <https://www.exc.uni-konstanz.de/ungleichheit/forschung/publikationen/policy-papers/>



Infobox

Das vorliegende Policy Paper ist entstanden im Rahmen des Exzellenzclusters „The Politics of Inequality“ und der am Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) angesiedelten Studie „Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche“ (kurz: InRa-Studie „Institutionen und Rassismus“) im Teilprojekt B03 an der Universität Konstanz. Die InRa-Studie wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages. Mehr Informationen zur InRa-Studie „Institutionen und Rassismus“ sowie weiteren Teilprojekten unter: <https://fgz-risc.de/forschung-transfer/inra-studie>

Einleitung

Warum ist administrative Ungleichheit ein Problem?¹

Dezentralisierung und Föderalismus sind dann geeignete Organisationsprinzipien, wenn die Bevölkerung der einzelnen Bundesländer und Kommunen bzw. Regionen unterschiedliche Einstellungen zu öffentlichen Aufgaben wie etwa den staatlichen Investitionsprioritäten hegt. Zusätzlich lässt sich in bestimmten Bereichen wie Bildung und Forschung über die Delegation von Entscheidungskompetenzen nach unten auch die Effizienz des Staatswesens steigern, weil der so erwirkte Wettbewerb um Talente und die Ansiedlung von Unternehmen Bundesländer zu Reformen zwingt.²

Zum Problem wird die dezentrale Politikgestaltung jedoch dann, wenn bundesstaatliche Normen so unterschiedlich vollzogen werden, dass dabei administrative Ungleichheit entsteht. Darunter verstehen wir die Ungleichbehandlung von Personen mit vergleichbaren Fällen, die in einem Amt einen Antrag stellen, von einer Behörde sanktioniert werden oder gegen das Vorgehen der Verwaltung klagen. Die administrative Dimension der politischen Ungleichheit erfasst die Tatsache, dass die Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung und der ihnen zugeordneten Gerichte auch davon abhängen, wann und wo sie getroffen werden. Besonders betroffen von räumlicher Ungleichbehandlung sind Personen, die aufgrund beschränkter finanzieller Ressourcen oder rechtlich eingeschränkter Mobilität nicht in eine Region abwandern können, die ihnen bei der Durchsetzung von vergleichbaren Anliegen die höchsten Erfolgchancen verspricht.³ Die zeitliche Ungleichbehandlung äußert sich vor allem darin, dass die Entscheidungen von Ämtern und Gerichten von den Konjunkturen der öffentlichen Meinung abhängen.⁴ Darüber hinaus spielen die Ideologie und Erfahrung derjenigen eine Rolle, die in Ämtern und Gerichten Entscheidungen fällen.⁵

Die administrative Ungleichheit ist besonders in jenen Politikbereichen eklatant, in denen die regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften über keinen Ermessensspielraum im Vollzug bundesstaatlicher Gesetze verfügen. Dies ist etwa bei der Bearbeitung von Asylgesuchen der Fall, bei denen das Völker- und Europarecht sowie das Asylgesetz den verbindlichen Entscheidungsrahmen für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) setzen. Aber auch dort, wo der Gesetzgeber den Vollzugsorganen einen gewissen Handlungsspielraum einräumt, wie etwa bei Entscheidungen zum Bürgergeld, widerspricht die systematische Ungleichbehandlung vergleichbarer Fälle fundamentalen rechtsstaatlichen Prinzipien. Dazu gehört, Entscheidungen nur an der Sache zu orientieren und nicht an einem Sekundärmerkmal wie der Zugehörigkeit einer Person zu einer bestimmten Gruppe (solange das für die Beurteilung des konkreten Falles irrelevant ist). Zum anderen besteht an staatliche Organe die verbindliche Erwartung, in vergleichbaren Fällen im Sinne der allgemeinen Gleichheitssatzes vergleichbar zu handeln.

Erscheinungsformen der administrativen Ungleichheit

Im Rahmen verschiedener Projekte untersuchen wir die administrative Ungleichbehandlung von Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft und Angehörigen von Minderheiten in Deutschland. Sie liegt vor, wenn eine zuständige Behörde gleiche Anliegen von Personen mit identischer Rechtsstellung unterschiedlich beurteilt. Schon früh hat der US-amerikanische Politikwissenschaftler William Riker auf die Diskriminierung als dunkle Seite dezentraler Politikgestaltung hingewiesen: „...wenn man in den Vereinigten Staaten den Rassismus missbilligt, sollte man auch den Föderalismus missbilligen“.⁶

¹ Wir danken Jonas Bornemann, Petra Rietzler, Daniel Thym und Christina Zuber für hilfreiche Kommentare.

² Für eine kritische Übersicht siehe etwa Jane Bednar (2011). *The Political Science of Federalism*. *Annual Review of Law and Social Science* 7, S. 269–288.

³ Für die Asylpolitik etwa Lidwina Gundacker, Yuliya Kosyakova und Gerald Schneider (2024). *How regional attitudes towards immigration shape the chance to obtain asylum: Evidence from Germany*. *Migration Studies*: 1–20.

⁴ Dazu jüngst etwa Judith Spirig (2023) *When Issue Salience Affects Adjudication: Evidence from Swiss Asylum Appeal Decisions*. *American Journal of Political Science*, 67(1), 55–70.

⁵ vgl. dazu: Pedersen, M. J., Stritch, J. M., & Thuesen, F. (2018). *Punishment on the frontlines of public service delivery: Client ethnicity and caseworker sanctioning decisions in a Scandinavian welfare state*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), 339–354.

⁶ William H. Riker (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company S. 155, eigene Übersetzung.

Zur Datengrundlage

Die zuständigen Behörden im Bund und in den Ländern erheben nur wenige Daten systematisch, mit denen sich die administrative Ungleichheit in Deutschland vermessen lässt. Im Gegensatz zu anderen EU-Ländern wird besonders das Verhalten zu einzelnen Entscheidungsfällen nicht durch systematische, anonymisierte Stichproben erfasst. Eine gewisse Kompensation bieten Monats- und Jahresberichte der zuständigen Entscheidungsinstanzen. Diese sind allerdings selten vollständig, frei zugänglich und direkt weiter verwertbar, sodass auf den Durchschnitt aller Bundes- oder Landesbehörden zurückgegriffen werden muss, der die Variation der Ungleichheit über Zeit und Raum systematisch unterschätzt. Darüber hinaus werden Daten häufig in grobe Kategorien zusammengefasst, sodass Forscher:innen keine detaillierten Analysen durchführen können.

Die hier vorgestellten Daten zum Verhalten der Behörden und Gerichte sind weder öffentlich zugänglich noch Teil der amtlichen Statistik. Die Daten zu den Zweigstellen des BAMF haben wir erst nach wiederholtem Nachfragen im Sommer 2024 erhalten. Die Verwaltungsgerichtsstatistik beruht auf Anfragen an sämtliche Landesjustizministerien, die wir im Dezember 2022 versendet haben. Die letzte Sammlung der sehr unterschiedlich formatierten Landesstatistiken traf im November 2023 bei uns ein. Die nach verschiedenen Gruppen von Bürgergeld aufgeschlüsselten monatlichen Sanktionsquoten haben wir käuflich erworben; die Angaben, wie viele Personen aus welchem Herkunftsland pro Landkreis unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert wurden, haben wir über Anfragen bei den Landesämtern für Statistik gegen eine Bearbeitungsgebühr erhalten.

Auf individueller Ebene ist der Nachweis, dass eine Entscheidung eine bestimmte Person diskriminiert, nur schwer zu erbringen.⁷ Wenn aber in Hinblick auf ihre Rechtsstellung vergleichbare Personen unterschiedlicher Gruppen, zeitlich oder räumlich, wiederholt unterschiedlich behördlich und juristisch behandelt werden, besteht ein begründeter Verdacht auf administrative Diskriminierung.

In unserer Analyse haben wir zum einen die Unterschiede zwischen den Entscheidungender Außenstellen und Ankunftscentren des BAMF (2015–2023) und der 48 Verwaltungsgerichte (2010–2021) herausgearbeitet, die über Asylgesuche entscheiden bzw. über die Klagen gegen das BAMF als erste Instanz richten. Zum anderen analysieren wir zwei Politikbereiche, in denen die Vollzieher:innen bundesstaatlicher Maßnahmen einen gewissen Ermessensspielraum besitzen bzw. besaßen. Das sind erstens die 405 Jobcenter (2007–2019), die Leistungsbeziehenden vom heutigen Bürgergeld (bis Dezember 2022 Arbeitslosengeld II) aufgrund von Pflichtverletzungen finanzielle Leistungen kürzen können (was als Sanktion bezeichnet wird). Zweitens haben wir Daten auf Kreisebene zum Entscheidungsverhalten der Einbürgerungsbehörden in Fragen der doppelten Staatsangehörigkeit gesammelt (2000–2021). Mit der Revision des Staatsbürgerschaftsrechts im Sommer 2024 ist der Ermessensspielraum in diesem Bereich aufgehoben worden, da die Mehrstaatigkeit nun gesetzlich ermöglicht ist.

BAMF-Außenstellen

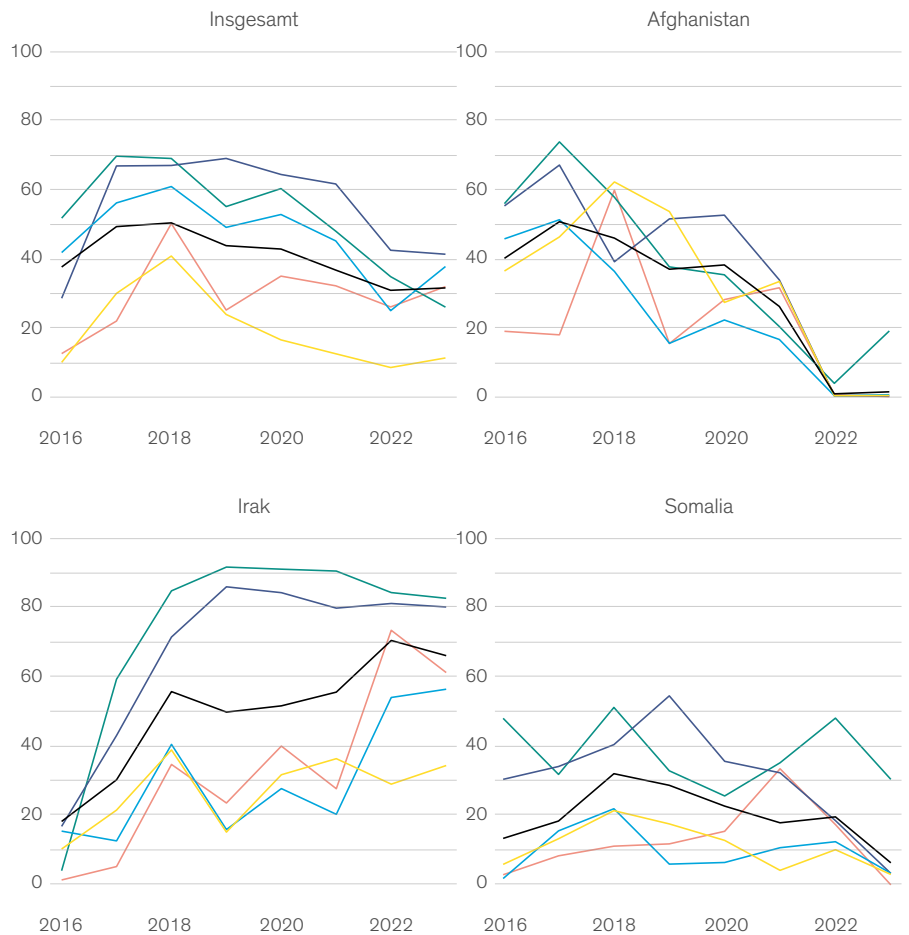
In den vier untersuchten Bereichen – BAMF-Außenstellen, Gerichte, Jobcenter und Einbürgerungsbehörden (s. Infobox zur Datengrundlage) – äußert sich die Ungleichbehandlung in räumlich wie zeitlich variierenden Entscheidungen der Ämter und Gerichte. Grafik 1.1 veranschaulicht die bereinigten Ablehnungsquoten an BAMF-Außenstellen und Ankunftscentren insgesamt sowie für die drei zentralen Herkunftsländer Afghanistan, Irak und Somalia. Ausgewählt wurden jene Organisationseinheiten, die jährlich mehr als 20 Fälle bearbeiten und innerhalb einer der vier Herkunftsland-Kategorien die durchschnittlich niedrigste oder höchste Ablehnungsquote aufweisen. Die Grafiken verdeutlichen, dass so aufgeschlüsselte Daten eine differenzierte Betrachtung der Entscheidungspraktiken ermöglichen. In der Gesamtschau haben die BAMF-Zweigstellen in Heidelberg (Baden-Württemberg) mit 55,2 Prozent die höchste durchschnittliche Ablehnungsquote, während für alle drei betrachteten Herkunftsländer die Ablehnungsquote bei den BAMF-Außenstellen in Eisenhüttenstadt (Brandenburg) am höchsten ist (Insgesamt: 51,9 Prozent; Afghanistan: 37,9 Prozent; Irak: 73,7 Prozent; Somalia: 37,8 Prozent). Die Außenstelle in Neustadt (Hessen) weist sowohl in der Gesamtbetrachtung (19,2 Prozent) als auch bei irakischen Asylsuchenden (27,1 Prozent) die niedrigste Ablehnungsquote auf. Insbesondere bei irakischen Asylsuchenden zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Ablehnungsquoten: Während diese in Neustadt im Jahr 2023 bei 34,4 Prozent liegt, beträgt sie in Eisenhüttenstadt 82,8 Prozent, was einer Differenz von 48,4 Prozentpunkten entspricht. Im Fall von afghanischen Asylsuchenden wird über den zeitlichen Verlauf deutlich, dass die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan zu einer Angleichung der Entscheidungspraxis geführt hat – auch in den BAMF-Standorten mit zuvor überdurchschnittlich hohen Ablehnungsquoten.

⁷ Mit Diskriminierung meinen wir entsprechend nicht nur diskriminierende Handlungen im Sinne von Art. 3 GG, sondern auch subtilere Formen der Ungleichbehandlung, wie sie in der Sozialwissenschaft untersucht werden. Dies kann sich etwa darin äußern, dass Personen mit Migrationshintergrund Informationen von geringerer Qualität erhalten. Für ein konkretes Beispiel siehe etwa: Johannes Hemker und Anselm Rink (2017) Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices. *American Journal of Political Science* 61(4): 786–803.

Grafik 1.1: BAMF-Organisationseinheiten mit hoher und niedriger bereinigter Ablehnungsquote von Asylgesuchen (y-Achse: Bereinigte Ablehnungsquote in Prozent, x-Achse: Jahr)

Standort

- Eisenhüttenstadt (BB)
- Heidelberg (BW)
- München (BY)
- Neustadt (HE)
- Bremen (HB)
- Durchschnitt



Verwaltungsgerichte

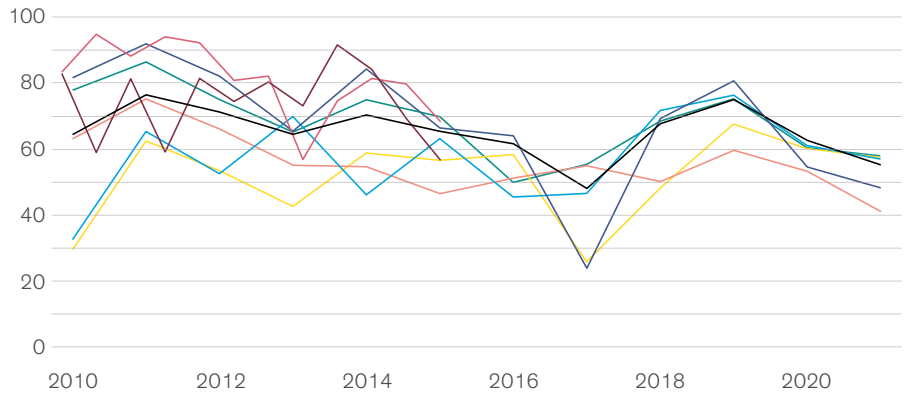
Wie Grafik 1.2 zeigt, lassen sich ähnliche regionale Unterschiede auch auf Ebene der Verwaltungsgerichte feststellen. Der Quadrant links oben stellt den zeitlichen Verlauf der Ablehnungsquoten der Verwaltungsgerichte in Niedersachsen dar, das zusammen mit Nordrhein-Westfalen die meisten Gerichte pro Bundesland aufweist (sieben Gerichte). Der Vergleich der durchschnittlichen Ablehnungsquote Niedersachsens mit den Quoten verschiedener Gerichte belegt, dass auch innerhalb eines Bundeslandes erhebliche Unterschiede in der Rechtsprechung bestehen. Das bestätigt sich auch in anderen Bundesländern: Das Verwaltungsgericht Meiningen in Thüringen zeigt mit 34,7 Prozent die niedrigste durchschnittliche Ablehnungsquote von Asylklagen, während das im selben Bundesland gelegene Gericht in Gera mit 87,3 Prozent die höchste Ablehnungsquote aufweist.

Diese Unterschiede könnten mit der in Thüringen geltenden Zuständigkeitskonzentration zusammenhängen, die Gera und Meiningen unterschiedliche Herkunftsländer zuweist.⁸ Seit 2014 ist Gera für drei und seit 2015 für fünf sogenannte sichere Herkunftsländer zuständig, während Meiningen für kein sicheres Herkunftsland Entscheidungskompetenz besitzt. Für Hessen und Bayern, deren Verwaltungsgerichte in Darmstadt und Bayreuth besonders extreme Ablehnungsquoten aufweisen, sind uns keine vergleichbaren Zuständigkeitskonzentrationen an den Gerichten bekannt. Erst seit 2018 werden Verfahren zu Klagen aus sicheren Herkunftsländern in der Verwaltungsgerichtsstatistik als separate Kategorie erfasst. Nach einzelnen Herkunftsländern unterteilt die Statistik jedoch nicht. Allerdings wurden nach Herkunftsland dif-

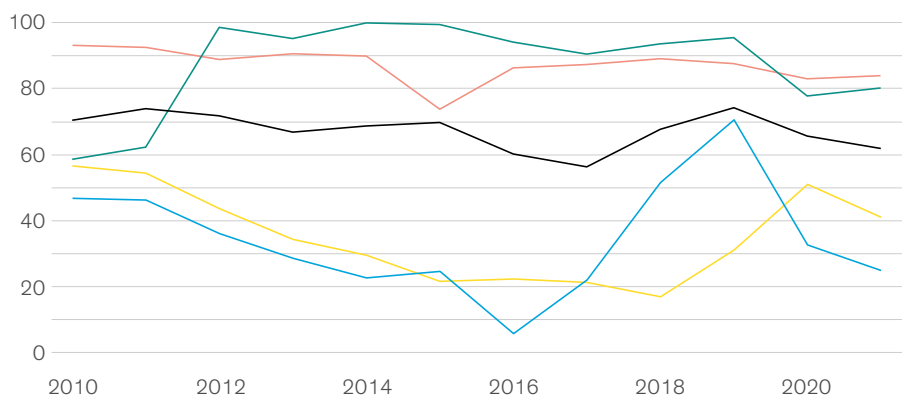
⁸ ThürVGZVO, GVBl. 1998, 434.

Grafik 1.2: Ablehnungsquote von Asylklagen an Verwaltungsgerichten (y-Achse: Ablehnungsquote in Prozent, x-Achse: Jahr)

- Verwaltungsgerichte (NI)
- Braunschweig
 - Oldenburg
 - Lüneburg
 - Göttingen
 - Hannover
 - Osnabrück
 - Stade
 - Durchschnitt



- Verwaltungsgerichte
- Gera (TH)
 - Meiningen (TH)
 - Darmstadt (HE)
 - Bayreuth (BY)
 - Durchschnitt



ferenzierte Zahlen zu Asylverfahren regelmäßig im Zuge von Kleinen Anfragen der ehemaligen Bundestagsfraktion der Partei Die Linke seit Mitte der 2010er Jahre zusammengestellt. In der Antwort der Bundesregierung auf eine solche Anfrage sind erstmals auch Zahlen zu Klagen von Asylsuchenden aus ausgewählten Herkunftsländern für eine Reihe von Verwaltungsgerichten verfügbar.⁹ Basierend auf diesen Daten hat eine Recherche des Mitteldeutschen Rundfunks ergeben, dass am Verwaltungsgericht Gera zwei Richter überproportional viele Klagen negativ entschieden haben.¹⁰ Einer dieser Richter, Bengt-Christian Fuchs – gegen den das Verwaltungsgericht Gera im Juli 2024 ein Disziplinarverfahren wegen mutmasslicher rechtsextremer Kommentare im Internet eingeleitet hat¹¹ – gab nur einer der 546 Klagen statt, die zwischen 2015 und Mitte 2023 von nigerianischen Asylsuchenden erhoben wurden. Diese Bewilligungsquote von 0,2 Prozent steht im Gegensatz zum Entscheidungsverhalten von anderen Verwaltungsgerichten im gleichen Beobachtungszeitraum. Sie entschieden in 2.867 von 42.326 Fällen gegen das BAMF und damit zugunsten der nigerianischen Antragsteller:innen, was einer Quote von 6,8 Prozent entspricht. Fuchs' Kollege Bernd Amelung, der für die libyschen Fälle zuständig war, entschied 2018 in drei von 132 Fällen (2,3 Prozent) positiv, während die bundesweite Erfolgsquote bei 16,1 Prozent lag (152 von 946 Fällen).

Zusammengefasst verdeutlichen die Grafiken 1.1 und 1.2 die Unterschiede in den Ablehnungsquoten sowohl zwischen den verschiedenen BAMF-Standorten als auch zwischen den Verwaltungsgerichten. Dies weist auf eine unterschiedliche administrative und juristische Entscheidungspraxis hin.

⁸ ThürVGZVO, GVBl. 1998, 434.

⁹ BT-Drucksache 20/8222.

¹⁰ MDR 2023. Gera: AfD-nahe Verwaltungsrichter urteilen deutlich öfter gegen Asylsuchende aus Afrika. <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/ost-thueringen/gera/verwaltungsgericht-asylverfahren-afd-richter-100.html>

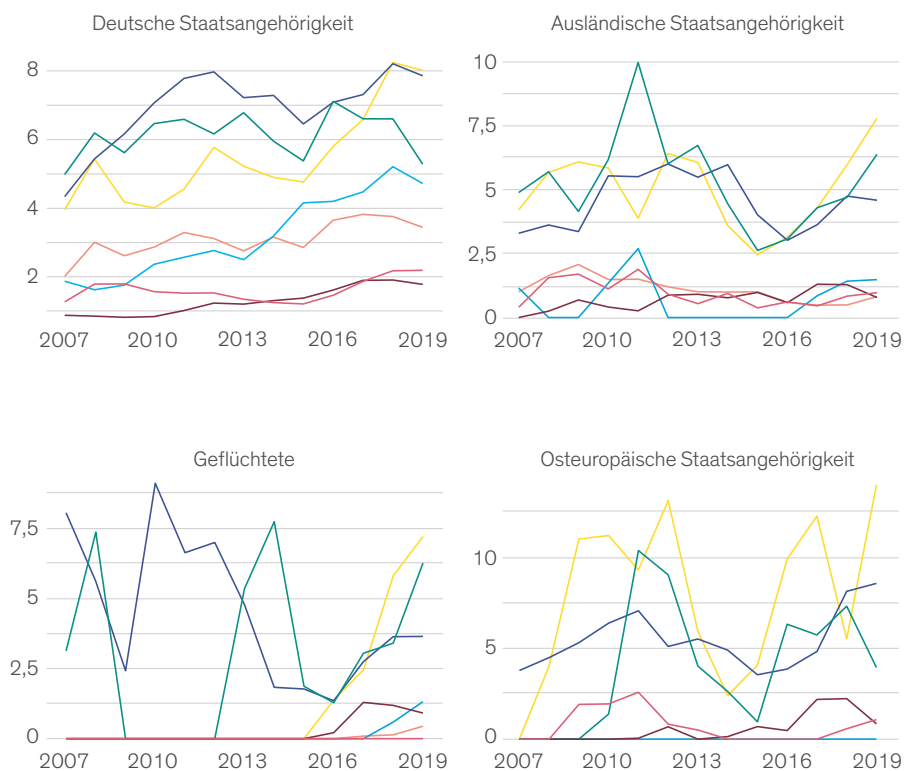
¹¹ Legal Tribune Online 2024. Disziplinarverfahren gegen Richter Bengt Fuchs. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bengt-fuchs-disziplinarverfahren-verwaltungsgericht-gera>

Jobcenter

Grafik 2 zeigt die Jobcenter mit den höchsten und niedrigsten Sanktionsquoten für verschiedene Gruppen von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden: deutsche, ausländische Staatsangehörige¹² und – als Teilgruppe dieser Kategorie gesondert ausgewiesen – osteuropäische Staatsangehörige¹³ sowie geflüchtete Menschen¹⁴. Die Sanktionsquote bezeichnet den Anteil der Arbeitslosengeld-II-Beziehenden, deren finanzielle Leistung aufgrund einer Pflichtverletzung gekürzt wurde. Sie wird berechnet als das Verhältnis der Anzahl der sanktionierten Personen zur Gesamtzahl der Personen in der jeweiligen Gruppe von Leistungsbeziehenden. Der Ermessensspielraum von Jobcentermitarbeitenden äußert sich unter anderem in offenen Formulierungen im Sozialgesetzbuch II. So muss eine Sanktion nicht verhängt werden, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für ihr Verhalten nachweisen (SGB II, § 31, 1). Was unter einem wichtigen Grund zu verstehen ist, wird im Gesetz nicht näher erläutert, so dass die Auslegung den Jobcentermitarbeitenden überlassen bleibt.

Grafik 2: Jobcenter mit hohen und niedrigen Sanktionsquoten für Leistungsbeziehende (y-Achse: Sanktionsquote, x-Achse: Jahr)

- JC Pfaffenhofen a.d. Ilm
- JC Passau
- JC Sömmerda
- JC Freyung-Grafenau
- JC Brandenburg an der Havel, Stadt
- JC Vorpommern-Greifswald Süd
- JC Uckermark



Die Grafik belegt, dass drei Jobcenter in Bayern – Passau, Pfaffenhofen a.d. Ilm und Freyung-Grafenau – über alle Gruppen hinweg konstant hohe Sanktionsquoten aufweisen, während sie im Jobcenter Vorpommern-Greifswald Süd und Uckermark durchweg niedriger sind.

¹² Wir verwenden den Begriff „ausländische Staatsangehörigkeit“ hier nur als statistische Kategorie.

¹³ Diese Gruppe umfasst Staatsangehörige aus Polen, Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Slowenien.

¹⁴ Enthalten in dieser Kategorie sind Staatsangehörige aus Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien, was den zugangstärksten Herkunftsländern von Asylsuchenden entspricht.

Betrachtet man Leistungsbeziehende ohne deutsche Staatsangehörigkeit, hat das Jobcenter Pfaffenhofen a.d. Ilm mit 5,3 Prozent die höchste durchschnittliche Sanktionsquote von 2007 bis 2019, während das Jobcenter Sömmerda mit 0,7 Prozent die niedrigste aufweist. Das ist ein eklatanter Unterschied, der sich bei der Betrachtung einzelner Staatsangehörigkeiten fortsetzt.

Auffällig ist, dass insbesondere Jobcenter in Bayern hohe Sanktionsquoten aufweisen. Dies deutet darauf hin, dass das Sanktionsrisiko in einigen bayerischen Jobcentern höher ist als in anderen Regionen. Mit Blick auf den zeitlichen Verlauf zeigen die Jobcenter Passau und Pfaffenhofen a.d. Ilm vor 2015 stark variierende Sanktionsquoten für geflüchtete Personen.

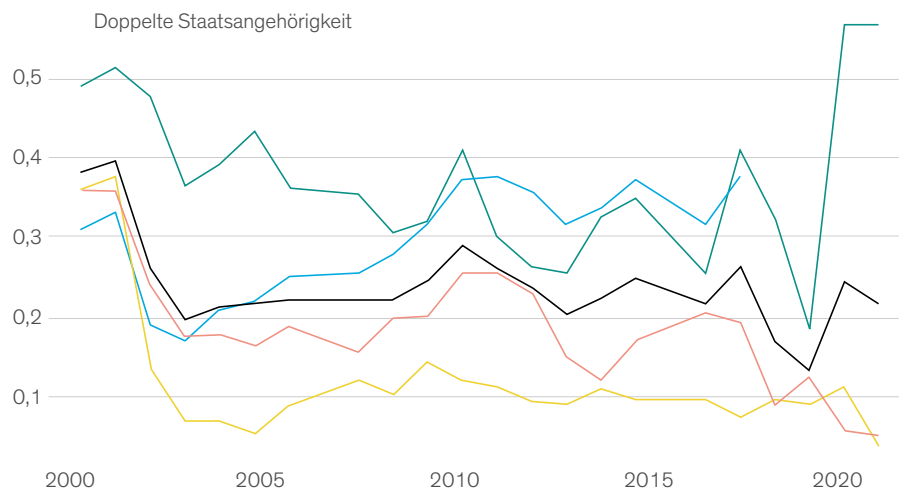
Ab 2015 stiegen die Sanktionsquoten erneut stark an. Zwischen 2007 und 2019 hatte das Jobcenter Passau mit 4,5 Prozent die höchste durchschnittliche Sanktionsquote für geflüchtete Personen. Dies könnte mit der erhöhten Anzahl geflüchteter Personen und dem damit verbundenen erhöhten Arbeitsaufwand zusammenhängen. Insgesamt belegt die Grafik eine erhebliche regionale Ungleichheit der Sanktionsquoten, die sich nicht nur in Hinblick auf verschiedene Staatsangehörigkeiten von Leistungsbeziehenden, sondern auch über einen längeren Zeitraum hinweg zeigt.

Einbürgerungsbehörden

Grafik 3 zeigt, wie hoch der Anteil an Eingebürgerten mit vormals türkischer Staatsbürgerschaft ist, die im Fall einer Einbürgerung ihren türkischen Pass behalten konnten. In diesen Fällen zeigt sich das unterschiedliche Vorgehen der Einbürgerungsbehörden sowohl im Ländervergleich als auch im Vergleich von Behörden innerhalb eines Bundeslandes. So setzen die Bundesländer das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht in

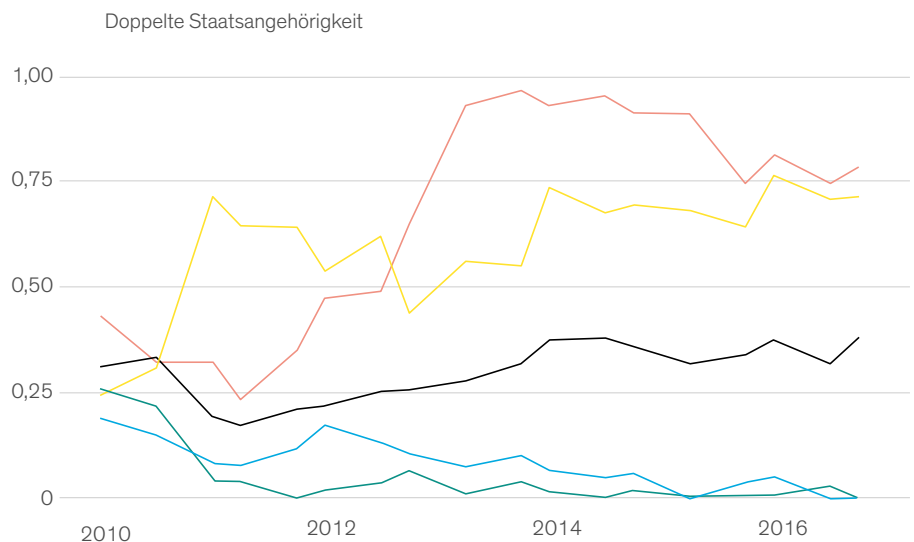
Grafik 3.1: Anteil von Einbürgerungen mit deutsch-türkischem Doppelpass nach Bundesland

- Schleswig-Holstein
- Nordrhein-Westfalen
- Baden-Württemberg
- Rheinland-Pfalz
- Mittelwert



Grafik 3.2: Anteil von Einbürgerungen mit deutsch-türkischem Doppelpass nach Kreis

- Hamm Stadt
- Moenchengladbach Stadt
- Steinfurt
- Hagen Stadt
- Mittelwert



eigener Kompetenz um und können eigene Anwendungshinweise an die untergeordneten Behörden weitergeben. Dennoch kommt es laut unserer Analyse bei Behörden im selben Bundesland zu einer unterschiedlichen Handhabung.

In Nordrhein-Westfalen – dem Bundesland, in dem die Behörden in der Frage der doppelten Staatsbürgerschaft am unterschiedlichsten entschieden – zeigt sich zusätzlich eine unterschiedliche Handhabung des Datenschutzes: Die Daten, die die Merkmale „Herkunftsland“, „Einbürgerung unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit“ und „Landkreis/kreisfreie Stadt“ kombinieren, dürfen in NRW seit 2017 nicht mehr zur Verfügung gestellt werden, weshalb dieser Graph im Jahr 2017 endet. Andere Bundesländer stellen diese Merkmalskombination weiterhin bereit (verzichten aber auf die Archivierung von Fällen innerhalb von Kategorien, in denen weniger als fünf Einträge vorhanden sind).

Worauf sind diese auffälligen Differenzen in administrativen und richterlichen Entscheidungen zurückzuführen? In einer verwandten Untersuchung zeigen Lidwina Gundacker, Yulyia Kosyakova und Gerald Schneider, Co-Autor dieses Papers, dass regionale Befindlichkeiten, wie die Einstellung der Bevölkerung zu Migration, die Chance Asylsuchender beeinflusst, Schutz zu erhalten.¹⁵ Ferner konnten wir in einem Umfrageexperiment feststellen, dass die regionale öffentliche Meinung das Entscheidungsverhalten der 1.400 Teilnehmenden Jobcenter-Mitarbeiter:innen beeinflusst.¹⁶ Die breit angelegte Studie verdeutlicht, dass die Ungleichbehandlung von Antragsteller:innen von der politischen Einstellung der Mitarbeiter:innen und dem jeweiligen Migrationsklima in einem Bundesland abhängt. Hinzu kommt, dass eine ausgrenzende, migrationsfeindliche Medienberichterstattung laut unserer Studie diskriminierende Tendenzen der Mitarbeiter:innen verstärkt. Das Umfrageexperiment wie die Studie zur Asylpolitik belegen, dass extra-legale Gesichtspunkte die Entscheidungsfindung in deutschen Ämtern und Gerichten in teilweise erheblichem Ausmaß beeinflussen.

Handlungsempfehlungen

Der Föderalismus ist permanenter Kritik unterworfen. Dabei geht es unter anderem um das Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Bundesländern wie auch um die Umverteilung zwischen ihnen im Hinblick auf den Länderfinanzausgleich. Ausgeklammert von diesen stetigen Diskussionen und den verschiedenen Föderalismusreformen sind dabei die Vollzugsprobleme, auf die wir in diesem Paper hinweisen. Unsere Analyse zeigt, dass der dezentrale Politikvollzug der Länder und Kommunen die Lebenschancen jener Personen schmälert, über deren Anliegen zur für sie falschen Zeit oder am falschen Ort entschieden wurde. Behördliche Fehlentscheidungen verschlechtern dabei nicht nur die Lebenschancen der betroffenen Individuen. In der Summe erschüttert die administrative Ungleichbehandlung auch das Vertrauen in den Rechtsstaat und vergrößert die volkswirtschaftlichen Probleme Deutschlands, da die Integration von qualifizierten Fachkräften in den Arbeitsmarkt verzögert oder ganz unterbunden wird.

Um das Problem der administrativen Ungleichbehandlung in den Griff zu bekommen, schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

- Erstens sollten die Bundesbehörden systematische Statistiken über den dezentralen Vollzug von Bundesgesetzen erheben. Es ist nicht vermittelbar, warum etwa das Bundesjustizministerium keine detaillierten Angaben zum Entscheidungsverhalten der Verwaltungsgerichte erhebt und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt.

¹⁵ Vgl. Fußnote 3. Auf Unterschiede im Asylvollzug im Vergleich der Bundesländer haben bereits Lisa Riedel und Gerald Schneider (2017) hingewiesen. Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015. *Politische Vierteljahresschrift* 58(1): 21–48 und Gerald Schneider, Nadine Segadlo und Miriam Leue (2020). Forty-eight shades of Germany: Positive and negative discrimination in federal asylum decision making. *German Politics*, 29(4), 564–581. Jaya Ramji-Nogales, Andrew I. Schoenholtz und Philip G. Schrag. (2007). Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication. *Stanford Law Review* 60(2): 295–411 bieten eine pionierhafte Analyse zu den gerichtlichen Asylentscheidungen in den USA.

¹⁶ Stefanie Ruess, Gerald Schneider und Jan Vogler (2024) Priming and Prejudice: Experimental Evidence on Negative News Frames and Discrimination in German Welfare Offices. Arbeitspapier No. 34, Exzellenzcluster „Politische Ungleichheit“, Universität Konstanz

- Anknüpfend daran sollten zweitens die Vollzugsorgane detaillierte Jahresberichte veröffentlichen zu ihrem Entscheidungsverhalten. Diese Berichte sollten vorgegebenen Erhebungskriterien folgen.
- Drittens sollten für Verfahren, die ein Diskriminierungspotential aufweisen und bei denen Vollerhebungen zu aufwändig wären, regelmäßig repräsentative Stichproben zum Entscheidungsverhalten einzelner Vollzugsorgane und Personen mit hervor gehobener Entscheidungskompetenz gezogen werden. Mit diesen Untersuchungen sollten Evaluationsagenturen betraut werden, die in keinem Abhängigkeitsverhältnis zu den untersuchten Behörden stehen.
- Viertens sollten Entscheidungsfälle, bei denen große Unklarheit herrscht und die mit beträchtlichen Auswirkungen für die betroffenen Personen verbunden sind, grundsätzlich von mindestens zwei Verwaltungsmitarbeitenden bzw. Richter:innen getroffen werden, die einander zufällig zugeordnet werden. Bei Uneinigkeit wäre mindestens eine dritte Person mit Entscheidungsbefugnis hinzuzuziehen.
- Fünftens sollte dort, wo der Gesetzgeber einen Ermessensspielraum zulässt, wie etwa bei der Sanktionserteilung im Bürgergeldbezug, einheitliche und auch nach außen kommunizierte Orientierungshilfen und Dienstanweisungen für Mitarbeitende geschaffen werden. Dadurch würden die Entscheidungen transparenter und weniger anfällig für diskriminierendes Verhalten.¹⁷

Neben der Sicherstellung der Umsetzung geltenden Rechts sowie der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien bedarf es angesichts unserer Befunde aber auch einer den gegenwärtigen Herausforderungen angemessenen Debatte über die Ausgestaltung des Föderalismus im konkreten Politikfeld. Das richtige Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien Vielfalt und Einheit – so der Politikwissenschaftler Roland Sturm – zu finden „ist eine sich immer wieder aufs Neue stellende politische und gesellschaftliche Aufgabe“.¹⁸

¹⁷ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat etwa Dienstanweisungen formuliert, um seine Entscheidungspraxis bundesweit zu vereinheitlichen. Auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes hat Pro Asyl erreicht, dass das BAMF diese Richtlinien teilweise zur Veröffentlichung freigegeben musste. <https://www.asyl.net/recht/gesetzestexte/weisungen/dienstanweisung-asyl-da-asyl>

¹⁸ Roland Sturm 2013. Demokratie als Leitgedanke des deutschen Föderalismus. Informationen zur politischen Bildung. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/foederalismus-in-deutschland-318/159332/demokratie-als-leitgedanke-des-deutschen-foederalismus/>

Autor:innen



Gerald Schneider

Gerald Schneider ist Professor für Internationale Politik an der Universität Konstanz und Principal Investigator am Exzellenzcluster „The Politics of Inequality“.



Maren Lüdecke

Maren Lüdecke ist Doktorandin an der Graduate School of Social and Behavioral Sciences und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Konstanz im Projekt „Administrative Ungleichheit: Ausländische Staatsbürger in Deutschland (Admin)“ des Exzellenzclusters „The Politics of Inequality“.



Stefanie Rueß

Stefanie Rueß ist Doktorandin an der Graduate School of Social and Behavioral Sciences und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Konstanz im Projekt „Vorurteile und Stereotypisierungen in Jobcentern?“.

Universität Konstanz
Exzellenzcluster
„The Politics of Inequality“
Universitätsstraße 10
78464 Konstanz
T +49 7531 88-5772
cluster.inequality@uni-konstanz.de

Vorstand: Marius R. Busemeyer,
Claudia Diehl, Gabriele Spilker
Geschäftsführung: Thomas Wöhler

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Redaktion gestattet.

© Cluster of Excellence
„The Politics of Inequality, Perceptions,
Participation and Policies“

Das Progressive Zentrum e. V.

V. i. S. d. P.: Dominic Schwickert
c/o Das Progressive Zentrum e. V.
Werftstraße 3, 10577 Berlin
T +49 30 400 542 55
mail@progressives-zentrum.org

Vorstand: Wolfgang Schroeder,
Judith Siller, Joachim Knodt,
Katarina Niewiedzial, Michael Miebach
Geschäftsführung:
Dominic Schwickert, Paulina Fröhlich

Lektorat: Das Progressive Zentrum,
Stefanie Barth

Redaktion: Annalena Kampermann,
Maria Menzel-Meyer, Florian Ranft

Bilder:
S. 10 Ines Janas, Inka Reiter

Gestaltung & Layout:
yella park



Weitere Policy Papers des Clusters
„The Politics of Inequality“
→ [https://www.exc.uni-konstanz.de/ungleichheit/
forschung/publikationen/policy-papers/](https://www.exc.uni-konstanz.de/ungleichheit/forschung/publikationen/policy-papers/)

Impressum

The Politics of Inequality Perceptions, Participation and Policies

ist ein interdisziplinärer Exzellenzcluster an der Universität Konstanz und wird seit Januar 2019 im Rahmen der Exzellenzstrategie von Bund und Ländern gefördert. Die Kluft zwischen Arm und Reich, der weltweite Aufstieg von Populist:innen, die Lastenverteilung im Kampf gegen den Klimawandel, ungerecht verteilte Bildungschancen – in aktuellen Debatten geht es immer auch um Ungleichheit. Die Zusammenhänge sind komplex, an wissenschaftlich fundierten Antworten mangelt es aber noch. Hier setzen wir an und erforschen „The Politics of Inequality“ – die politischen Ursachen und Folgen von Ungleichheit.

– inequality.uni.kn

[The Politics of Inequality](#)

[@excinequality](#)

[@excinequality.bsky.social](#)

Gefördert durch:

DFG Deutsche
Forschungsgemeinschaft
EXC-2035/1–390681379

Das Progressive Zentrum

ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think-Tank mit dem Ziel, neue Netzwerke progressiver Akteur:innen unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen. Dabei bezieht Das Progressive Zentrum besonders junge Vordenker:innen und Entscheidungsträger:innen aus Deutschland und Europa in die Debatten ein. Die Themenschwerpunkte liegen entlang der drei Programmbereiche „Zukunft der Demokratie“, „Strukturwandel“ sowie „Internationale Beziehungen“ mit einem besonderen Fokus auf die europäische Integration und transatlantische Partnerschaft. Die Organisation hat ihren Sitz in Berlin und wirkt darüber hinaus in vielen Ländern Europas (u. a. Frankreich, Polen, Großbritannien) sowie in den USA.

– progressives-zentrum.org

[Das Progressive Zentrum](#)

[@DPZ_Berlin](#)

[@dpzberlin.bsky.social](#)