

# Reformoptionen für die europäische Kompetenzverteilung in der Asylpolitik

von Melissa Berger und Friedrich Heinemann

*Dieser Beitrag analysiert die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten in der Asylpolitik anhand der Kriterien der ökonomischen Föderalismus-theorie. Die Untersuchung zeigt, dass die gegenwärtige Arbeitsteilung in einem deutlichen Gegensatz zu den aufgezeigten Optimalitätskriterien steht. Im Anschluss werden unterschiedliche Optionen für einen stärker europäisch ausgerichteten Ansatz geprüft: die Umverteilung von Asylsuchenden über Quoten, eine stärkere Finanzierung der Aufnahme über den EU-Haushalt und, als weitest gehendes Modell, die Gewährleistung einheitlicher europäischer Asylverfahren durch eine Europäische Asylagentur (EAA).*

*This contribution aims at a critical analysis of the current distribution of competences between the European Union and its member states in asylum and refugee policies, using criteria of the theory of fiscal federalism. We document that the current sharing of tasks clearly contradicts the optimality criteria of the theory. Given this background we seek to explore several options for a stronger involvement of the European Union in asylum and refugee policies: a distribution of asylum seekers by using quota, the financing of the refugee reception out of the EU budget, and – as the most centralized model – the setting up of a European Asylum Agency (EEA) to secure a uniform asylum process and the provision of related services.*

## I. Einleitung

Im Jahr 2015 hat sich die Anzahl der Menschen, die in den Ländern der EU Asyl gesucht haben, gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt. Betrug deren Zahl im Jahr 2014 noch 563.000, waren im Jahr 2015 bereits 1,256 Millionen erstmalige Asylanträge zu verzeichnen. Die Anzahl Schutz suchender Menschen verteilt sich dabei sehr ungleich auf die EU-Mitgliedstaaten. Die Spannweite lag zwischen 17.700 erstmaligen Asylbewerbern pro eine Million Einwohner für Ungarn und lediglich 34 für Kroatien.<sup>1</sup> Der starke Zustrom von Bewerbern und die dramatisch ungleiche Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten haben zu einer politischen Krisensituation geführt, in deren Verlauf es zu einer Serie von Grenzsicherungen verschiedener Staaten kam und damit die Schengen-Errungenschaften offener

1 Eurostat: Asyl in den EU-Mitgliedstaaten. Rekordzahl von über 1,2 Millionen registrierten erstmaligen Asylbewerbern im Jahr 2015, Pressemitteilung 44 (2016), 04.03.2016.

Grenzen zumindest temporär aufgegeben wurden.

Vor dem Hintergrund dieser Problemlage untersucht der Beitrag die gegenwärtige Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Asylpolitik. Dabei wird der Status quo mit seinen im Jahr 2015 offen zu Tage getretenen Fehlfunktionen analysiert und bewertet. Die Bewertung wird durch die Kriterien der ökonomischen Föderalismustheorie geleitet, die Hinweise für eine optimale Verteilung von Kompetenzen in einem Mehrebenensystem geben kann. Es zeigt sich, dass im gegenwärtigen System starke Anreize bestehen, die Lasten der Aufnahme von Asylsuchenden auf andere Mitgliedstaaten abzuwälzen, und dass zudem Kostensenkungspotenziale ungenutzt bleiben. Auf der Basis dieses Befunds beleuchtet der Beitrag verschiedene Modelle für eine EU-Kompetenzausweitung: zum einen eine Quotenlösung zur formelmäßigen Verteilung von Flüchtlingen, zum zweiten eine EU-Haushaltsfinanzierung der Flüchtlingsaufnahme in der Phase des Asylverfahrens und drittens – als sehr weitgehendes europäisches Modell – die Errichtung einer Europäischen Asylagentur (EAA) mit der Zuständigkeit für ein einheitlich definiertes europäisches Asylverfahren.

Mit der Zuständigkeitsfrage behandelt dieser Beitrag eine spezielle Problemdimension der gegenwärtigen Flüchtlingskrise. Vorauszuschicken ist dabei, dass eine umfassende Strategie für die europäische Flüchtlingspolitik vieldimensional sein sollte, um auch der Komplexität von Migrationsursachen Rechnung zu tragen. So darf sich eine aussichtsreiche politische Strategie keineswegs allein auf ein gutes Management des Asylprozesses beschränken, sondern muss ebenso die Ursachen für Flucht und Migration adressieren. Gleichwohl verfolgt dieser Beitrag eine klar definierte engere Zielsetzung und konzentriert sich auf die Frage, wie eine bessere Arbeitsteilung zwischen der EU und der nationalen Ebene aussehen könnte. Das Augenmerk der Analyse richtet sich damit zeitlich auf eine kürzere Frist, die Zeitspanne zwischen der Einreise eines Flüchtlings auf das Territorium der EU und der endgültigen Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder die Abschiebung.

Modelle einer verbesserten europäischen Arbeitsteilung haben in der finanzwissenschaftlichen Fachliteratur bisher nur eine geringe Aufmerksamkeit gefunden.<sup>2</sup>

- 2 Zu Fragen föderaler Aufgabenteilung in Europa siehe aber u.a. *Suhrke, A.*: Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action, in: *Journal of Refugee Studies*, 11/4 (1998), 396–415; *Urth, H. et al.*: Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU, European Commission, Brussels, 2013; *Thielemann, E./Williams, R./Boswell, C.*: What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?, Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Brussels, 2010.

Stattdessen stehen Analysen zu den kurz- und langfristigen Kosten und Erträgen der Zuwanderung bislang im Mittelpunkt des Interesses. So wird im Hinblick auf kurzfristige Effekte angeführt, dass die aufnehmenden Staaten Investitionen in die Aufnahme-Infrastruktur tätigen, die zusammen mit der zusätzlichen Konsumnachfrage der Flüchtlinge einen belebenden Effekt auf die Konjunktur ausüben.<sup>3</sup> Der Sachverständigenrat<sup>4</sup> schätzt die zusätzlichen Ausgaben für Deutschland für die Jahre 2015 und 2016 auf insgesamt ca. 15-22 Mrd. Euro. Eingewendet wird dabei allerdings, dass diese positiven Konjunkturreffekte durch schuldenfinanzierte Ausgaben erzielt werden und diese Schulden in der langen Frist wieder zurückgezahlt werden müssen, so dass sich kaum Wohlfahrtsgewinne ergeben.<sup>5</sup>

Über die langfristigen Wirkungen der Einwanderung von Flüchtlingen herrscht kein Konsens und vorliegende Schätzungen offenbaren ein erhebliches Maß an Unsicherheit. Eine Analyse von *Fratzscher/Junker*<sup>6</sup> kommt für Deutschland zu dem Ergebnis, dass selbst im pessimistischsten Szenario der fiskalische Nutzen, der durch die Flüchtlinge entsteht, nach etwa 10 Jahren größer ist als die entstandenen Kosten.<sup>7</sup> Auf Basis des Ansatzes der Generationenbilanzierung veranschlagten *Raffelhüschchen/Moog*<sup>8</sup> dagegen eine zusätzliche finanzielle Belastung durch den massiven Zustrom von Flüchtlingen von etwa 15% des deutschen Bruttoinlandsprodukts je 1 Mio. Einwanderer. *Bonin*<sup>9</sup> zeigt, ebenfalls mittels Generationenbilanzierung, wie die langfristigen fiskalischen Wirkungen der humanitären Zuwanderung von der Güte der Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge abhängen, die wiederum stark mit dem beruflichen Qualifikationsniveau korreliert. In einem ungünstigen Szenario, in dem die Flüchtlinge nach 20 Jahren im Mittel die fiskalische Leistungskraft von geringqualifizierten Einheimischen erreichen, bedeuten 1 Mio. humanitäre Zuwanderer langfristig gerechnet eine Zusatzbelastung für den öffentlichen Gesamthaushalt im Barwert von fast 400 Mrd. Euro. In einem günstigen Szenario, in dem die Flüchtlinge schon nach 10 Jahren im Durchschnitt die

3 *Fratzscher, M./Junker, S.*: Integrating refugees: A long-term, worthwhile investment, in: DIW Wochenbericht, 82/45 (2015), 1083–1088.

4 *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 15/16, Wiesbaden, 2015.

5 *Fuest, C.*: Die ökonomischen Folgen der Zuwanderung, in: ifo-Schnelldienst, 69/4 (2016), 11–14; *Sinn, H.-W.*: So kann es nicht weitergehen, in: ifo-Schnelldienst, 69/4 (2016), 1–6.

6 *Fratzscher, M./Junker, S.*, a.a.O.

7 Für eine kritische Analyse dieser Studie siehe *van Suntum, U./Schultewolter, D.*: Das costa fast gar nix? Das costa ganz viell!, in: ifo-Schnelldienst, 69/4 (2016), 30–38.

8 *Raffelhüschchen, B./Moog, S.*: Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, in: ifo-Schnelldienst, 69/4 (2016), 24–29.

9 *Bonin, H.*: Humanitäre Zuwanderung und die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen, Mimeo, ZEW Mannheim.

fiskalische Leistungskraft von beruflich qualifizierten Einheimischen erreichen, ergibt sich dagegen eine Entlastung der öffentlichen Hand von rund 20 Mrd. Euro. Die Datenlage zur Schul- und Berufsbildung der Flüchtlinge ist derzeit noch nicht ausreichend. Neuere Auswertungen zeigen jedoch, dass das Ausbildungsniveau von großen Teilen der Flüchtlinge gering ist und somit große Anstrengungen unternommen werden müssen, damit eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt gelingt.<sup>10</sup> Insgesamt wird deutlich, dass eine genaue Voraussage der Auswirkungen schwer ist und davon abhängt, welche Personen einwandern, wie hoch die Investitionen für eine erfolgreiche Integration ausfallen und mit welchem Erfolg sie tatsächlich zu einer raschen Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen führen.

Im Folgenden steht nun statt der Frage der kurz- und langfristigen Integrationskosten die Suche nach einer besseren Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in der Phase der Asylverfahren im Mittelpunkt. In Abschnitt II wird zunächst die gegenwärtige EU-Zuständigkeit in der Asylpolitik beschrieben, um dann die Kriterien der ökonomischen Föderalismustheorie auf diese Aufgabenverteilung anzuwenden (Abschnitt III) und verschiedene Reformoptionen zu diskutieren (Abschnitt IV).

## **II. Die geteilte Zuständigkeit im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem**

### **1. Angleichung von Standards und Regelungen zur Verteilung**

Der Vertrag von Amsterdam hat mit seinem Inkrafttreten im Jahr 1999 die Möglichkeit eröffnet, auf europäischer Ebene rechtliche Rahmenbedingungen für die Asylpolitik festzulegen. Die EU verfolgt seitdem das Ziel, die weiterhin geltende nationale Hauptverantwortung in der Asylpolitik durch europäische Vorgaben zu flankieren: Das Grundrecht auf Asyl für Menschen, die vor Verfolgung oder schwerem Schaden an Leib und Leben fliehen, soll dabei von allen beteiligten EU-Mitgliedstaaten nach vergleichbaren Standards gewährt werden.<sup>11</sup> Ziel dieser Politik ist es außerdem festzulegen, welcher Mitgliedstaat für einen Asylbewerber zuständig ist. Zudem sollten im Vertrag verankerte Elemente der Kooperation und Solidarität zu einer fairen Lastenverteilung beitragen.

10 Wößmann, L.: Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben, in: ifo-Schnelldienst, 69/1 (2016), 21–24.

11 Dänemark, Irland und Großbritannien entschieden sich, diese Standards nicht oder nur teilweise umzusetzen.

Das seitdem errichtete Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) stützt sich rechtlich auf

- die *Asylverfahrensrichtlinie*<sup>12</sup>, die für eine rechtliche Harmonisierung der Asylverfahren in den einzelnen Ländern mit einem Fokus auf besonders Schutzbedürftige sorgt (z. B. unbegleitete Minderjährige);
- die *Aufnahmerichtlinie*<sup>13</sup>, die Standards für die materiellen Lebensbedingungen der aufgenommenen Flüchtlinge festgelegt (z. B. für ihre Unterbringung) und regelt, unter welchen Bedingungen Flüchtlinge inhaftiert werden dürfen;
- die *Qualifikationsrichtlinie*<sup>14</sup>, die im Einzelnen festlegt, aus welchen Gründen internationaler Schutz gewährt wird;
- die *Dublin-Verordnung*<sup>15</sup>, die regelt, welcher Staat im Einzelfall für die Begutachtung eines Asylantrags zuständig ist, und außerdem als Frühwarnmechanismus für Flüchtlingskrisen dienen soll; und
- die *Eurodac-Verordnung*<sup>16</sup>, auf deren Grundlage das Eurodac-System zum Sammeln und Vergleichen von Fingerabdrücken geschaffen wurde, um die Anwendung der Dublin-Verordnung zu ermöglichen.

Diese Rechtsgrundlagen setzen Mindeststandards, lassen der nationalen Ebene jedoch noch viel Spielraum, um eigene Strategien zu entwickeln und zu verfolgen. So haben die Mitgliedstaaten z. B. beträchtlichen Ermessensspielraum in der Frage, aus welchen humanitären Gründen ein Asylbewerber eine Aufenthaltserlaubnis erhält. Deshalb kommt es selbst dann zu unterschiedlichen Anerkennungs-raten, wenn die Vorgaben der EU überall angewendet werden. Tatsächlich sind die Anerkennungsquoten in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten selbst für Flüchtlinge aus demselben Herkunftsland extrem unterschiedlich. Die Anerkennungsquoten für Flüchtlinge aus Syrien zwischen Januar 2014 und Juni 2015 variierten z. B. zwischen 66,5 % in Rumänien und 100 % in verschiedenen anderen Staaten, u. a. Zypern, Irland, Lettland, Polen und Slowenien.<sup>17</sup> Einige wenige Länder (Kroatien, Estland und Portugal), die zusammen weniger als 30 syrische Asyl-

12 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.06.2013.

13 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.06.2013.

14 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 13.12.2011.

15 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.06.2013.

16 Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.06.2013.

17 Berger, M./Heinemann, F.: Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies, ZEW policy brief Nr. 16-01, Mannheim, 2016.

suchende aufnehmen, lehnten sämtliche Asylanträge syrischer Flüchtlinge ab, sodass in diesen Staaten die Anerkennungsquote bei 0 % liegt. Zudem unterscheiden sich die Mitgliedstaaten erheblich hinsichtlich anderer Leistungen für Flüchtlinge, wie finanzielle Unterstützung und Unterbringung, und gewähren in unterschiedlichem Maß Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeitsmarkt. Diese Unterschiede führen dazu, dass die Kosten für die Aufnahme von Asylbewerbern selbst zwischen Staaten mit ähnlichem Einkommensniveau stark variieren.<sup>18</sup>

## 2. Ergänzende eigene Leistungen der EU

Die kostenintensive Aufgabe, Asylsuchende aufzunehmen, fällt gegenwärtig in die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten. Daher werden alle wichtigen Dienstleistungen im Rahmen von Asylbegehren auf nationaler Ebene erbracht. Hierzu gehören die Registrierung der Bewerber; die Annahme und Bearbeitung von Asylanträgen; Entscheidungs- und Rechtsbehelfsverfahren; die Rückführung; die Unterbringung und Versorgung sowie die soziale, psychologische und medizinische Betreuung; und eine eventuelle Inhaftnahme.

Verglichen mit den Aufgaben der Nationalstaaten ist die Rolle der EU bei der Bereitstellung von asylbezogenen Dienstleistungen extrem begrenzt. Sie beschränkt sich im Wesentlichen darauf, durch geeignete Maßnahmen die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern, einen Teil der benötigten IT-Infrastruktur bereitzustellen, Mitgliedstaaten bei der Sicherung der Grenzen des Schengen-Raumes und in Krisensituationen zu unterstützen und Abhilfe bei einer extrem ungleichen Lastenverteilung zu schaffen. Diese unterstützenden Aufgaben unter Federführung der Generaldirektion für Migration und Inneres (*DG Home*) fallen in den Zuständigkeitsbereich der folgenden, von der EU finanzierten Behörden, die noch zu Beginn des Jahres 2015 weniger als 300 ständige Mitarbeiter beschäftigten:<sup>19</sup>

- *FRONTEX* mit Sitz in Warschau verfügt über 151 ständige Angestellte und unterstützt die Mitgliedstaaten darin, ihre Grenzen zu sichern. Die Agentur bildet Personal aus und sorgt für die Einhaltung gemeinsamer Standards. In bestimmten Krisensituationen, z. B. bei Rettungsaktionen auf See, stellt sie außerdem technische und organisatorische Unterstützung zur Verfügung.

<sup>18</sup> Urth, H. et al., a.a.O.

<sup>19</sup> Die Zahl der Beschäftigten wird den Angaben im EU-Haushalt für 2015 entnommen. Als Reaktion auf den Anstieg der Flüchtlingszahlen im Sommer 2015 drängte die Kommission darauf, die Mittel für diese Behörden zu erhöhen, sodass 60 zusätzliche Mitarbeiter für FRONTEX und 30 für EASO eingestellt wurden.

- Das *Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen* (EASO) hat seinen Sitz in Valletta (Malta) und beschäftigt 55 ständige Mitarbeiter. Das Büro unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Personal für Asylangelegenheiten, fördert die Zusammenarbeit zwischen ihnen und unterstützt sie bei der Rückführung von Flüchtlingen. Es koordiniert Expertenteams, die in einzelnen Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen und der Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen helfen. Diese Experten werden von anderen Mitgliedstaaten entsandt.
- Die *Europäische Agentur für IT-Großsysteme* (eu-LISA) hat Niederlassungen in Tallinn und Straßburg und beschäftigt 120 ständige Mitarbeiter. Sie stellt die technische Infrastruktur für Eurodac bereit. Die Datenbank, in der die Fingerabdrücke Asylsuchender gesammelt werden, ist von grundlegender Bedeutung für das Dublin-System.

### 3. Der EU-Haushalt als Finanzierungsquelle asylbezogener Aufgaben

Dem EU-Haushalt kommt bislang nur eine sehr geringe Rolle bei der Finanzierung von Maßnahmen der europäischen Asylpolitik zu. Im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2014-2020 war der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für den Siebenjahreszeitraum vor den in der Krise beschlossenen Aufstockungen mit 3,137 Mrd. Euro ausgestattet.<sup>20</sup> Der überwiegende Anteil (2,752 Mrd. Euro) dient der Kofinanzierung nationaler Maßnahmen, während die restlichen 385 Mio. Euro (lediglich 55 Mio. Euro pro Jahr) für eigene Maßnahmen der EU vorgesehen sind. Die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten richtet sich nach der Anzahl der Flüchtlinge, die während des vorigen MFR aufgenommen wurden. Die Zahlungen an die einzelnen Staaten sind weitgehend festgelegt, es ist jedoch ein gewisses Maß an Flexibilität vorgesehen, um die Aufnahme umgesiedelter Flüchtlinge aus Drittstaaten zu unterstützen. Für Deutschland sind beispielsweise 208 Mio. Euro (2014-2020) vorgesehen – die finanzielle Unterstützung beläuft sich somit auf weniger als 30 Mio. Euro jährlich.

### 4. Ein Fazit zu den EU-Zuständigkeiten zu Beginn der Flüchtlingskrise

Zusammenfassend kann man feststellen, dass im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu Beginn der Flüchtlingskrise die eu-

20 Der Fonds wurde durch die EU-Richtlinie Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 eingerichtet. Zusätzlich stellt der Fonds für innere Sicherheit (ISF) Mittel für die Kooperation zwischen den Polizeikräften der Mitgliedstaaten und für Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen und der Ausstellung von Visa zur Verfügung.

ropäische Ebene nur eine vergleichsweise geringe Zuständigkeit besitzt. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für asylbezogene Leistungen und für die Finanzierung des Asylprozesses fast vollständig bei den Mitgliedstaaten. Die EU verfügt allerdings über nennenswerte Zuständigkeiten, da sie für eine Harmonisierung von Standards zu sorgen hat und auf die Verteilung von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten einwirkt. Inwieweit die europäische Ebene diesen Harmonisierungsauftrag im Status quo allerdings erfolgreich ausfüllen kann, das ist angesichts der Erfahrungen des Krisenjahrs 2015 fraglich und wird im Folgenden genauer analysiert.

### III. Eine föderalismustheoretische Bewertung des Status quo

#### 1. Beurteilungskriterien

##### a) Überblick

Die ökonomische Föderalismustheorie (*theory of fiscal federalism*) hat seit den maßgebenden Beiträgen von *Musgrave* und *Oates*<sup>21</sup> Kriterien herausgearbeitet, die für eine rationale Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen föderalen Ebenen leitend sein sollten. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass öffentliche Güter unterschiedliche regionale Nutzerkreise haben und eine differenzierte Zuständigkeitsverteilung wohlfahrtssteigernd sein kann. Auch wenn sich die Theorie seitdem stark ausdifferenziert hat,<sup>22</sup> stehen nach wie vor vier Kriterien im Mittelpunkt: erstens die Existenz grenzüberschreitender Externalitäten in der Bereitstellung öffentlicher Güter, zweitens mögliche Skalenerträge in der Bereitstellung dieser Güter, drittens das Ausmaß der Präferenzheterogenität verschiedener Jurisdiktionen und (als jüngeres Kriterium) die Wirkungsweise politischen Wettbewerbs zwischen den Jurisdiktionen, d. h. ob es sich dabei um sub-nationale Einheiten oder um Staaten handelt. Diese vier Kriterien werden im Folgenden kurz vorgestellt und dann auf die Asylpolitik und die Frage ihrer föderalen Zuordnung bezogen. Zudem wird – mit Blick auf die Bedeutung des Binnenmarkts für das Projekt der europäischen Integration – gefragt, inwieweit die Frage der Kompetenzzuordnung in der Asylpolitik von Relevanz für die Funktionsfähigkeit dieses Binnenmarktes ist.

21 *Musgrave, R.M.*: The Theory of Public Finance, New York, 1959; *Oates, W.E.*: Fiscal Federalism, New York, 1972.

22 Vgl. z. B. den Überblick bei *Oates, W.E.*: On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, in: National Tax Journal, 61/2 (2008), 313–334.



### b) Externalitäten und Anreize zur Trittbrettfahrer-Strategie

Es kennzeichnet öffentliche Güter, dass es meist nicht oder nur unzureichend möglich ist, den Nutzerkreis einzuschränken.<sup>23</sup> Dieses Merkmal eines öffentlichen Gutes ist insbesondere dann problematisch, wenn nicht nur die eigenen Bürger einer Jurisdiktion von der Bereitstellung durch diese Jurisdiktion profitieren, sondern auch Bürger einer Nachbarjurisdiktion. Dabei entstehen Anreize für die Nachbarjurisdiktion, das betreffende öffentliche Gut nicht mehr selber oder in zu geringer Menge bereitzustellen (*Trittbrettfahrer-Strategie*). Wird dies der bereitstellenden Jurisdiktion bewusst, würde sie ihrerseits das öffentliche Gut einschränken, was dazu führen kann, dass das Gut nicht mehr bereitgestellt wird.<sup>24</sup> Tendenziell spricht ein ausgeprägtes Trittbrettfahrerverhalten für die Zentralisierung einer Kompetenz, auch wenn alternative Problemlösungen bestehen können, wie z. B. die Verpflichtung zur Entrichtung von Kompensationszahlungen oder von geeigneten Anreizsystemen, um zu gewährleisten, dass Nutzen und Kosten nicht länger auseinanderfallen.<sup>25</sup>

### c) Präferenzhomogenität

Die Politikpräferenzen von Wählern können sich systematisch zwischen verschiedenen Regionen und Staaten unterscheiden. Wenn Bürger verschiedener Jurisdiktionen ganz ähnliche (unterschiedliche) Präferenzen in Bezug auf ein Politikfeld aufweisen, dann ist eine Zentralisierung dieses Politikfelds konfliktarm (konfliktträchtig).

### d) Skalenerträge

Wenn größere staatliche Einheiten Kostenvorteile bei der Bereitstellung öffentlicher Güter aufgrund höherer *Stückzahlen* erzielen können, liegen Skalenerträge vor. Signifikante Skalenerträge sind ein weiteres Argument für die Verlagerung der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes auf eine höhere Ebene, z. B. die der EU.

### e) Effizienz des Politikwettbewerbs

Eine dezentrale Kompetenzzuordnung schafft Vorbedingungen dafür, dass Jurisdiktionen in einen Politikwettbewerb eintreten können. Dieser kann unterschied-

23 Samuelson, P.A.: The pure theory of public expenditure, in: Review of Economics and Statistics, 36/4 (1954), 387–389; *ibid.*: Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, in: Review of Economics and Statistics, 37/4 (1955), 350–356.

24 Stiglitz, J.E.: Economics of the Public Sector, 2nd Edition, New York, 1988.

25 Kornai, J.: Resource-constrained versus demand-constrained systems, in: Econometrica, 47/4 (1979), 801–819.

liche Effekte haben. Einerseits kann es zu einem Wettbewerb der Systeme kommen (*Maßstabswettbewerb*), bei der sich die besten Ideen durchsetzen.<sup>26</sup> Andererseits besteht die Möglichkeit eines ineffizienten Unterbietungswettbewerbs mit der Gefahr einer Aushöhlung von Standards. Es hängt von den Charakteristika eines Politikfeldes ab, ob die dezentrale Lösung in dieser Hinsicht eher Vor- oder Nachteile mit sich bringt.

#### f) Binnenmarktkonformität

Angesichts des Stellenwerts des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Europäischen Binnenmarkt ist zu prüfen, ob sich aus der existierenden Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten Probleme für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes ergeben.

## 2. Trittbrettfahrerverhalten in der Flüchtlingspolitik

Im Folgenden kommen die oben genannten Kriterien auf die Asylpolitik zur Anwendung. Für das erste, auf die Existenz politischer Externalitäten bezogene Kriterium ergibt sich folgendes Bild: Die Aufnahme und Beherbergung von Flüchtlingen bis zum Ende ihres jeweiligen Asylverfahrens verursacht im Aufnahmeland Kosten – sie kann aber auch Vorteile mit sich bringen. Auf mittlere und lange Sicht können die Einwanderer die Kultur des Aufnahmelandes bereichern und zur Wertschöpfung, zu Wachstum und vielleicht sogar zu einer Abschwächung der demografischen Alterung beitragen. Inwieweit diese Vorteile sich tatsächlich einstellen, lässt sich jedoch nur schwer vorhersagen. Es hängt davon ab, ob die Einwanderer erfolgreich in die Gesellschaft und das wirtschaftliche Leben integriert werden und ob der nationale Arbeitsmarkt funktioniert und flexibel genug ist (siehe oben).

Unter den Bedingungen des einheitlichen Binnenmarktes und der Freizügigkeit innerhalb der EU ist keineswegs sicher, dass die langfristigen Vorteile einer erfolgreichen und kostspieligen Integrationspolitik tatsächlich nur dem Aufnahmeland zugute kommen. Wichtige unmittelbare Vorteile beschränken sich eindeutig nicht allein auf das Aufnahmeland. So entspricht die Aufnahme und Integration Asylsuchender der Verpflichtung aller EU-Mitgliedstaaten, ein Grundrecht zu garantieren, das im europäischen und internationalen Recht verankert ist. Die Aufnahme von Flüchtlingen trägt außerdem zu mehr Sicherheit und Stabilität in Krisenregionen bei, da der Druck sowohl auf die Krisenländer als auch auf ihre Nachbarstaaten verringert wird.<sup>27</sup> Aus diesen (und anderen) Gründen stellt das

26 Oates, W.E.: An essay on fiscal federalism, in: Journal of Economic Literature, 37/3 (1999), 1120–1149.

27 Suhrke, A., a.a.O., 396–415.

Aufnahmeland im gegenwärtigen System ein europäisches öffentliches Gut bereit, von dem alle EU-Mitgliedstaaten profitieren (könnten). Zugleich entsteht eine starke Asymmetrie zwischen dem geteilten Nutzen und den finanziellen Lasten, die ein einzelner Staat durch die Aufnahme von Flüchtlingen auf sich nimmt. Diese Asymmetrie schafft Anreize für Trittbrettfahrer.

Bereits die oben genannten aktuellen Daten zur bevölkerungsgewichtet stark unterschiedlichen Aufnahme von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten offenbaren die ungleiche Verteilung. Das Bild einer extrem ungleichen Lastenteilung wird durch Simulationsrechnungen von *Berger/Heinemann*<sup>28</sup> bestätigt, bei der die Aufnahmekapazität eines Landes in differenzierter Weise erfasst wird. Die Berechnungen folgen der Quotenformel, welche die Europäische Kommission im Frühling 2015 vorgeschlagen hat.<sup>29</sup> Dieser Formel zufolge wächst die Fähigkeit eines Landes, zusätzliche Flüchtlinge aufzunehmen, mit seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (gemessen am BIP) und der Bevölkerungsgröße. Umgekehrt mindern die Arbeitslosenquote und die Zahl der bereits beherbergten Flüchtlinge die Aufnahmekapazität eines Landes. Im Ergebnis zeigt der Vergleich einer solchermaßen differenziert ermittelten Aufnahmekapazität mit der tatsächlichen Flüchtlingsaufnahme, dass 22 EU-Mitgliedstaaten sich als Trittbrettfahrer betätigen und von den großen Anstrengungen von nur sechs Ländern profitieren (Ungarn, Deutschland, Schweden, Österreich, Belgien und Bulgarien). Am einen Ende des Spektrums steht Ungarn, das 2000 % mehr Flüchtlinge beherbergt, als es seiner Aufnahmekapazität entspricht. Schweden, Österreich und Deutschland nehmen zwischen 190 % und 300 % mehr Flüchtlinge auf, als es ihrer Aufnahmekapazität angemessen wäre. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich Kroatien, die Tschechische Republik, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und die drei baltischen Staaten. Hier werden durch die Zahl der Asylanträge weniger als 5 % der Aufnahmekapazität ausgeschöpft.

### 3. Präferenzen in der Asylpolitik

Gemäß dem Kriterium der Präferenzhomogenität stehen deutlich unterschiedliche asylpolitische Zielvorstellungen zwischen den Mitgliedstaaten einem stärker auf die EU ausgerichteten Ansatz entgegen. Die gegenwärtigen Debatten innerhalb der EU (etwa der Streit zwischen Regierungen in Ost- und Westeuropa über die

<sup>28</sup> *Berger, M./Heinemann, F., a.a.O.*

<sup>29</sup> *European Commission*: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Brussels, 2015.

Rolle von Quoten) legen zwar den Schluss nahe, dass die politischen Zielvorstellungen der einzelnen Staaten sich stark voneinander unterscheiden; diese Interpretation erkennt jedoch, dass tiefer liegende Präferenzen hier durch Trittbrettfahreranreize überlagert sind. Für Wähler und ihre Regierungen ist es rational, Quoten abzulehnen, wenn sie wissen, dass diese sich in einer bestimmten Situation zu ihrem Nachteil auswirken werden. Eine solche Ablehnung sagt jedoch wenig über die langfristigen bevölkerungspolitischen Präferenzen einer Gesellschaft aus. Unter einem *Schleier des Nichtwissens*, d. h. in einer idealtypischen Entscheidungssituation, fiele das Votum möglicherweise anders aus.

Daten aus der Phase vor dem gegenwärtigen massiven Anstieg der Flüchtlingszahlen können helfen, einen zuverlässigeren Eindruck von den grundlegenden Präferenzen in Asylfragen zu gewinnen – unabhängig von kurzfristigen Eigeninteressen in der gegenwärtigen Flüchtlingskrise. Im Rahmen der Eurobarometer-Umfragen wurde Ende des Jahres 2011 eine spezielle Erhebung zur innenpolitischen Diskussion über Asylfragen durchgeführt.<sup>30</sup> Da diese Daten in einer Phase erhoben wurden, als die Rollenverteilung in der gegenwärtigen Flüchtlingskrise noch nicht vorhersehbar war, geben sie über grundlegende Präferenzen besser Aufschluss als aktuelle Umfragen.<sup>31</sup> Der Eurobarometer-Umfrage zufolge ist eine deutliche Mehrheit der EU-Bürger dafür, Menschen in Not Schutz zu gewähren (durchschnittliche Zustimmungsrates: 80 %; geringste Zustimmungsrates: 65 %).<sup>32</sup> Ähnlich große Zustimmung finden eine Harmonisierung der Asylbestimmungen und die Einführung einer faireren Verteilung der Asylsuchenden und der Asylkosten unter den Mitgliedstaaten. Diese allgemeinen Aussagen zugunsten einer fairen Lastenverteilung und einheitlicher Regeln werden von einer absoluten Mehrheit der Bürger in jedem einzelnen Mitgliedstaat unterstützt. Dies gilt auch für die Mitgliedstaaten, die zur Zeit der Erhebung vielleicht schon von einem Trittbrettfahrerverhalten profitierten.

Die Umfrageergebnisse können als Beleg dafür gewertet werden, dass sich die grundlegenden Einstellungen zum Schutz durch Asyl innerhalb der EU nicht sehr stark voneinander unterscheiden und eine stärker europäisch orientierte Herangehensweise den Präferenzen der Bürger überall in Europa entsprechen würde.

30 *European Commission: Awareness of Home Affairs, Special Eurobarometer 380, 2012.*

31 Interessanterweise bestätigen auch Umfragen mitten in der Flüchtlingskrise das grundsätzliche Bild, dass es in Europa einen starken Konsens über die Notwendigkeit einer einheitlichen europäischen Flüchtlingspolitik gibt: *Bertelsmann Stiftung: EU-Bürger wollen faire Verteilung der Flüchtlinge, Pressemeldung 16.02.2016, Gütersloh.*

32 *Berger, M./Heinemann, F., a.a.O.*

#### 4. Mögliche Skalenerträge durch europäische Verfahren

Im Hinblick auf mögliche Skalenerträge einer stärkeren europäischen Zuständigkeit in der Asylpolitik sind folgende Argumente und quantitativen Erkenntnisse von Bedeutung: Einer Studie von *Urth et al.* zufolge konnten Asyl-Sachbearbeiter in Ländern mit einer homogenen Gruppe von Asylsuchenden in der Regel mehr Fälle pro Jahr bearbeiten als in Staaten, in denen die Gruppe der Asylbewerber heterogener zusammengesetzt ist.<sup>33</sup> Daraus lässt sich schließen, dass Spezialisierung in allen Phasen des Asylverfahrens Vorteile mit sich bringt: bei der Vorbereitung, der Entscheidung über Anträge durch eine effizientere und kostengünstigere Informationsbeschaffung in den Herkunftsländern und bei den Rechtsbehelfen. *Thielemann, Williams* und *Boswell* belegen, dass in einigen Staaten mit besonders hohen Kosten pro Asylbewerber die Gesamtzahl der Asylsuchenden sehr gering ist.<sup>34</sup> Dies weist auf hohe Fixkosten und Skalenerträge hin.<sup>35</sup> Insofern dürften europäische Verfahren ein gewisses Potenzial für Kostensenkungen durch Spezialisierung und Größeneffekte aufweisen.

#### 5. Ein Wettbewerb der Nationalstaaten auf dem Gebiet der Asylpolitik ist ineffizient

Als allgemeines Argument gegen die Übertragung von Kompetenzen an die EU wird in anderen Politik-Kontexten oftmals angeführt, dass sich ein Wettstreit der Nationen positiv auswirken kann, indem er z. B. Innovationen und Lernprozesse von Politikern und Verwaltungen auf nationaler Ebene anregt. Auch wenn dieses Argument in anderen Politikbereichen Gewicht haben mag, ist es im Kontext der Asylpolitik kaum überzeugend. Angesichts der offenkundig stark ausgeprägten Anreize für Trittbrettfahrerverhalten führt Wettbewerb auf diesem Gebiet möglicherweise zu einem *race to the bottom*, beim dem sich die einzelnen Staaten mit immer schlechteren Aufnahme Standards für Asylbewerber gegenseitig unterbieten.<sup>36</sup> Die tatsächlichen Erfahrungen der letzten Jahre bestätigen zu einem großen Teil diese Befürchtung.

33 *Urth, H. et al.*, a.a.O., 89–90.

34 *Thielemann, E./Williams, R./Boswell, C.*, a.a.O., 87.

35 *Ibid.*, a.a.O. führen Estland als Beispiel an, das im Jahr der Untersuchung sehr geringe Asylbewerberzahlen verzeichnete. Ob in der gegenwärtigen Situation mit sehr viel höheren Flüchtlingszahlen Größenvorteile weiterhin ins Gewicht fallen, ist nicht belegt. Berechnungen der Autoren haben keine Größenvorteile für die 16 deutschen Bundesländer mit ihrer unterschiedlichen Größe und ihren unterschiedlichen Aufnahmezahlen ergeben.

36 *Ibid.*, a.a.O.

## 6. Binnenmarkt-Kompatibilität

Der Gemeinsame Binnenmarkt mit seinen Grundfreiheiten bildet bekanntlich ein zentrales Fundament des Integrationsprozesses und ist unverzichtbar für die Sicherung der ökonomischen Zukunftsperspektive Europas. Wenn durch die Kompetenzverteilung in der Asylpolitik im Status quo das Funktionieren des Binnenmarktes wesentlich beeinträchtigt wäre, so wäre dies ein starkes Argument für einen stärker europäischen Ansatz. In der Tat ist unbestreitbar, dass die erneute Einführung von Kontrollen an mehreren Grenzen innerhalb des Schengen-Raums seit dem Sommer 2015 den Binnenmarkt stört. Hier zeigt sich, dass die gegenwärtige Kompetenzverteilung auf dem Feld der Asylpolitik im Spannungsfeld zur Zielsetzung steht, Hindernisse für den Binnenhandel und die Freizügigkeit dauerhaft zu eliminieren.

## IV. Optionen für „mehr Europa“ in der europäischen Asylpolitik

Die Anwendung der Kriterien der ökonomischen Föderalismustheorie auf die Asylpolitik führt auf der allgemeinen Ebene zu einem vergleichsweise klaren Ergebnis: Das Politikfeld weist zahlreiche Merkmale auf, die für eine stärkere europäische Kompetenz sprechen. Mit dieser allgemeinen Erkenntnis ist die Frage aber noch nicht beantwortet, auf welche Weise die europäische Zuständigkeit gegenüber dem Status quo ausgebaut werden sollte. Im Folgenden werden drei Varianten genauer betrachtet: ein Ersatz des Dublin-Systems durch eine Quoten-Verteilung, die Finanzierung nationaler Asylpolitik aus dem EU-Haushalt sowie schließlich als die am weitest gehende Variante die umfassende Übertragung der Verantwortung für asylbezogene Dienstleistungen an die EU.

### 1. Ersatz des Dublin-Verfahrens durch Quoten

Im Rahmen von GEAS spielen Quoten gegenwärtig nur eine geringe Rolle. Sie sollen einen kleinen Puffer schaffen, um erhebliche Unterschiede bei der Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Mitgliedstaaten auszugleichen. So beschloss die Europäische Kommission z. B. im September 2015, 160.000 Flüchtlinge aus Italien, Griechenland und Ungarn mithilfe von Quotenregelungen umzusiedeln. Bisher haben diese Quoten jedoch nicht nennenswert dazu beigetragen, die mit dem Dublin-System einhergehende ungleiche Verteilung zu korrigieren.

Daher scheint sich die Option anzubieten, das Dublin-Verfahren mit seinen willkürlichen Ergebnissen vollständig durch ein umfassendes Quotensystem zu ersetzen. In einem reinen Quotensystem hängt die Verteilung von Asylbewerbern ausschließlich von der Aufnahmekapazität der einzelnen Staaten ab. Wo Flüchtlinge

zuerst das Territorium der EU betreten oder wohin sie aus eigenem Antrieb wandern, ist dann irrelevant. Eine solche Lösung hat den offensichtlichen Vorzug, dass die Kosten für die Bereitstellung eines europäischen öffentlichen Gutes – nämlich die Aufnahme von Flüchtlingen – weitgehend nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit verteilt würden, welche der Aufnahmekapazität entspricht. Diese Option bietet also eine Lösung des Trittbrettfahrerproblems, während sie gleichzeitig die einzelnen Mitgliedstaaten wirksam absichert: Jeder große, plötzliche Zuzug von Flüchtlingen in einige wenige Mitgliedstaaten mündet in sehr viel geringere Aufnahmezahlen für alle EU-Mitgliedstaaten.

Der wichtigste Nachteil eines umfassenden Quotenmodells besteht darin, dass es die Umsiedlung einer großen Zahl von Flüchtlingen innerhalb der EU erfordert. Gegenwärtig kommt es zu einer geringen Zahl von Umsiedlungen, bei denen die Vorlieben der Flüchtlinge für ein bestimmtes Land oder bestehende Bindungen (z.B. zu Verwandten in einem EU-Land) berücksichtigt werden können. Der Großteil der Umsiedlungen geschieht also auf freiwilliger Basis. Geht man jedoch von den hohen Asylbewerberzahlen des Jahres 2015 aus, könnte bei einer umfassenden Anwendung von Quoten auf die Präferenzen von Flüchtlingen für bestimmte Staaten kaum noch Rücksicht genommen werden.

Der Zwangscharakter einer Umsiedlung hat vielfältige negative Folgen. Die Chancen für eine erfolgreiche Integration sind infrage gestellt. Zudem steigen die Kosten der Asylpolitik signifikant an,<sup>37</sup> denn Zwangsumsiedlungen sind teuer (da sie Maßnahmen wie die Inhaftnahme von Flüchtlingen erfordern). Auch die Erfolgsaussichten sind zweifelhaft, da ein Teil der Betroffenen es möglicherweise vorziehen wird, unterzutauchen und illegal im Land der eigenen Wahl zu bleiben. Zwangsumsiedlungen können außerdem zu erneuten Forderungen nach Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums führen, durch die illegale Grenzübertritte der Asylbewerber von einem Land zum anderen verhindert werden sollen. Schätzungen zufolge würde ein umfassendes Quotensystem auf Basis der Zahlen von 2015 dazu führen, dass jeder zweite Asylsuchende, der in die EU einreist, von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen gebracht werden müsste. Länder wie Frankreich, Spanien und Großbritannien müssten im Rahmen eines solchen quotenbasierten Umsiedlungssystems zum Beispiel jeweils mehr als 100.000 Asylbewerber zusätzlich aufnehmen.<sup>38</sup>

37 Boswell, C.: Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience, in: *Journal of Refugee Studies*, 16/3 (2003), 316–335; Thielemann, E./Williams, R./Boswell, C., a.a.O.

38 Berger, M./Heinemann, F., a.a.O.

Eine derartig hohe Zahl an erzwungenen Umsiedlungen dürfte aufgrund der hohen finanziellen und politischen Kosten kaum durchsetzbar sein. Die isolierte Einführung von Quoten ohne eine Strategie, die auf die Ursachen der derzeitigen starken Ungleichgewichte abzielt, ist somit kaum aussichtsreich.

## 2. Finanzierung nationaler Asyilleistungen aus dem EU-Haushalt

Wenn eine ausgewogenere Lastenteilung durch eine Flüchtlingsumverteilung nicht erreicht werden kann, kommt als Alternative eine finanzielle Kompensation aus dem europäischen Haushalt in Betracht. Die aufnehmenden Mitgliedstaaten sind in diesem Modell weiterhin zuständig für die Bereitstellung der asylbezogenen Dienstleistungen, müssen aber die Kosten nicht länger allein tragen.

Eine zwangsläufige Bedingung für ein umfassendes System von Ausgleichszahlungen innerhalb der EU ist die Einhaltung der im Rahmen des GEAS vorgegebenen Mindeststandards für asylbezogene Dienstleistungen. Natürlich steht es jedem Land weiterhin frei, diese Mindeststandards zu überschreiten. Allerdings müssen alle Leistungen, die nicht in den GEAS-Richtlinien vorgeschrieben sind, vollständig aus dem nationalen Haushalt finanziert werden. Außerdem darf die Finanzierung durch die EU keinesfalls Anreize schaffen, Asylverfahren in die Länge zu ziehen. Die Grundlage eines solchen Systems muss daher eine einheitliche Zahlung pro Asylbewerber im Sinne einer Fallpauschale sein und nicht die volle Übernahme der tatsächlichen Kosten. Der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) erstattet den Mitgliedstaaten solche Fallpauschalen, die bei effizienter Organisation und realistischer Verfahrensdauer eine vollständige Kompensation für die Kosten der Dienstleistungen bis zur endgültigen Entscheidung über den Asylantrag gewährleisten.

Die Autoren haben Abschätzungen zur budgetären Dimension einer umfassenden AMIF-Finanzierung des nationalen Aufwands vorgelegt.<sup>39</sup> Sie stützen sich dabei auf Studien, in denen Daten zu den asylbezogenen Kosten verschiedener Mitgliedstaaten erhoben wurden.<sup>40</sup> Zentral für die Quantifizierung ist der von *Thielemann, Williams* und *Boswell*<sup>41</sup> ermittelte Standardbetrag für die Kosten, die im Jahr 2007 europaweit durchschnittlich pro Asylantrag angefallen sind. Dieser Betrag wurde entsprechend des Anstiegs des nominalen BIP zwischen 2007 und 2015 fortgeschrieben.<sup>42</sup> Die Quantifizierung berücksichtigt außerdem, dass ein einheitlicher

39 *Ibid.*, a.a.O.

40 *Thielemann, E./Williams, R./Boswell, C.*, a.a.O.; *Urth, H. et al.*, a.a.O.

41 *Thielemann, E./Williams, R./Boswell, C.*, a.a.O., 88.

42 Es ergibt sich damit ein Durchschnittswert von 16.570 Euro pro Asylantrag, vgl. *Berger, M./Heinemann, F.*, a.a.O.



EU-Standard aufgrund unterschiedlicher Preisniveaus in den Mitgliedstaaten je nach Aufnahmeland differierende Kosten verursacht, und geht von den Flüchtlingszahlen des Jahres 2015 aus. Im Ergebnis belaufen sich die so ermittelten Gesamtkosten für die EU-Refinanzierung aller EU-Asylverfahren für das Jahr 2015 auf 30,3 Mrd. Euro oder 21,5 % der aktuellen Summe des EU-Haushalts für das Jahr 2015.

Nach der Logik des EU-Eigenmittelsystems sind zusätzliche Ausgaben aus den BNE-Eigenmitteln (Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens) zu decken. Diese Eigenmittel dienen als Puffer im Einnahmensystem der EU und sind für den EU-Haushalt inzwischen die bei weitem wichtigste Einnahmequelle. Diese Quelle speist sich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Anteil am gesamten BNE der EU. Im Haushaltsentwurf für 2016 ist ein Abrufsatz von 0,71 % für BNE-Eigenmittel vorgesehen. Dadurch werden Einnahmen i. H. von 104,5 Mrd. Euro erzielt.<sup>43</sup> Bei einer vollständigen Finanzierung der Asylpolitik durch die EU muss der Abrufsatz für BNE-Eigenmittel um 0,21 Prozentpunkte auf 0,92 % ansteigen. Die Brutto-Mehrbelastung betrüge für jeden Mitgliedstaat also lediglich zwei Promille seines BNE. Zudem bedeutete eine Finanzierung durch die EU keine Steigerung der europäischen Kosten, sondern lediglich eine Verlagerung der Ausgaben von der nationalen auf die europäische Ebene. Es würden sich dabei Umverteilungseffekte zugunsten von Mitgliedstaaten mit hohen Asylbewerberzahlen ergeben, die beabsichtigt sind.

Die Option einer EU-Finanzierung hat Vorzüge, sie löst aber nicht alle Probleme des Status quo. Erstens ist die Last der Aufnahmeländer nur für den Zeitraum des Asylverfahrens erleichtert. Dagegen fehlt ein Ausgleich für die möglicherweise auftretenden mittel- und langfristigen finanziellen und immateriellen Kosten der Integration, die sich erst nach der Gewährung von Asyl einstellen und beträchtlich sein können. Deshalb existieren weiterhin (abgemilderte) Anreize für ein Trittbrettfahrerverhalten und die Verteilung der Flüchtlinge bleibt möglicherweise so ungleich wie bisher. Außerdem ist ungewiss, ob es tatsächlich gelingt, die finanzielle Unterstützung von der Einhaltung bestimmter Mindeststandards abhängig zu machen. Schon heute respektieren die Mitgliedstaaten die von der EU festgelegten Mindeststandards nicht. Ob ein neues System, das die EU-Finanzierung mit nationalstaatlicher Verantwortung für asylbezogene Dienstleistungen verbindet, zu einer vollständigen Einhaltung der Regeln führen würde, erscheint deshalb unsicher.

43 *European Commission*: Draft General Budget of the European Union for the financial year 2016, General Statement of Revenue, COM(2015) 300, L699/8, Brussels, 2015.

### 3. Europäische Asylagentur

Die am weitesten gehende Variante für eine europäische Kompetenz bestünde in der Verantwortung der EU für die Durchführung eines einheitlichen europäischen Asylverfahrens, mit allen in dieser Phase anfallenden Leistungen. Einer neu zu errichtenden Europäischen Asylagentur (EAA) obläge in dieser Variante die umfassende Verantwortung für die Organisation und Verwaltung des Asylprozesses in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten mithilfe von EU-Haushaltsmitteln.<sup>44</sup> Dadurch verändert sich die Verwendung der oben quantifizierten Mittel: Sie werden nicht länger eingesetzt, um den Mitgliedstaaten Ausgaben für auf nationaler Ebene erbrachte asylbezogene Dienstleistungen zu erstatten, sondern stehen direkt der EAA zur Verfügung, die für Dienstleistungen auf dem Territorium der Mitgliedstaaten zuständig ist.

Dieses weitgehende Modell hat Vorteile, die über die zuvor beschriebene Strategie der finanziellen Kompensation hinausgehen: Wenn die EAA die Verantwortung für die Durchführung der Asylverfahren von den nationalen Verwaltungen übernimmt, ist eine vollständige und glaubwürdige Vereinheitlichung der Standards erreicht. Kein Mitgliedstaat kann den anderen Staaten weiterhin externe Kosten aufbürden, indem er von den einheitlichen EU-Standards abweicht.

Mit der europäischen Verantwortungsübernahme bestehen zudem Aussichten darauf, dass die oben skizzierten Größen- und Spezialisierungsvorteile realisiert werden können. Die EAA kann ihre Fallmanager mit einem hohen Spezialisierungsgrad und einer hohen gleichmäßigen Auslastung einsetzen und damit von Kostenvorteilen gegenüber den heute zersplitterten nationalen Verwaltungen profitieren. Eine derart umfassende europäische Lösung könnte den Umgang mit regionalen Schwankungen beim Zuzug von Einwanderern erleichtern. Entscheidungen über Asylanträge lassen sich so beschleunigen. Derzeit führt die begrenzte Kapazität der nationalen Verwaltungen zu kostspieligen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen.

Auch würde mit der Verantwortungsübernahme der EAA das Dublin-Verfahren redundant. Es wäre kein Mechanismus mehr nötig, um festzulegen, welcher Mitgliedstaat diese Zuständigkeiten für einen einzelnen Asylbewerber übernimmt, da in jedem Fall die EU zuständig ist. Daher entfielen alle Aufgaben und Kosten, die speziell durch das Dublin-Verfahren entstehen, insbesondere der administrative

44 Urth, H. et al., a.a.O., untersuchen verschiedene Optionen für ein gemeinsames Vorgehen. Die weitreichende Variante einer vollständigen Zuständigkeit der EU für asylbezogene Dienstleistungen halten sie nicht für umsetzbar: *ibid.*, a.a.O., 27.

und polizeiliche Aufwand für die Überstellung von Flüchtlingen von einem Land in ein anderes gemäß der Dublin-Verordnung.

Ein Modell, in dem die EU nicht nur die finanzielle, sondern auch die administrative Verantwortung für asylbezogene Dienstleistungen trägt, hat noch einen weiteren wichtigen Vorzug: Es beseitigte einige der Hauptursachen für die derzeitigen großen Ungleichgewichte bei der Verteilung von Flüchtlingen. Erstens minderte eine tatsächliche vollständige Harmonisierung der Aufnahmebedingungen, der Asylverfahren und der Anerkennungsraten die Anreize für Asylbewerber, gezielt in einige wenige EU-Mitgliedstaaten einzureisen. Zum zweiten könnten die Mitgliedstaaten nicht länger Abschreckungsstrategien durch miserable Aufnahmebedingungen oder sehr niedrige Anerkennungsraten einsetzen. Drittens schließlich wäre die EAA in der Lage, die notwendige Infrastruktur für eine ausgewogene geografische Verteilung von Aufnahmeeinrichtungen überall in Europa zu schaffen und zu erhalten. Mithilfe eines solchen Modells lässt sich somit die im Quotensystem angestrebte gleichmäßigere geografische Verteilung der Flüchtlinge realisieren, weil es dafür gleichzeitig die notwendige Infrastruktur bereitstellt und die richtigen Anreize setzt.

## V. Schlussfolgerung

Krisen beinhalten bekanntermaßen Chancen für institutionellen Wandel, weil sie die Schwächen des Status quo offenbaren. Dies trifft auch auf die gegenwärtige Arbeitsteilung im Bereich der europäischen Asylpolitik zu. Der massive Anstieg der Flüchtlingszahlen seit dem Frühling und Sommer 2015 hat zu einer europäischen Krisensituation geführt, in der sogar die Offenheit der Binnengrenzen als einer besonders relevanten, substanziellen und sichtbaren Errungenschaft des europäischen Integrationsprozesses gefährdet zu sein scheint.

Die fiskalföderalistische Analyse deutet darauf hin, dass die gegenwärtige Aufgabenteilung starke Fehlanreize setzt und unnötig hohe Kosten verursacht. Für die Reformalternativen fällt das Urteil über die in Teilen der europäischen Politik populären Quoten für die Umsiedlung von Flüchtlingen ernüchternd aus. Quoten sind kaum aussichtsreich, wenn sie nicht Teil einer umfassenderen Strategie sind. Verglichen mit den politischen und humanitären Problemen, die mit einer großen Zahl von quotenbedingten Umsiedlungen verbunden sind, hat eine Finanzierung des Asylprozesses durch die EU weit weniger dramatische Konsequenzen. Ein vergleichsweise moderater Anstieg des EU-Haushalts im Umfang von 0,21 Prozentpunkten des EU-BNE ist sogar für die hohen Flüchtlingszahlen des Jahres 2015 ausreichend. Überlegen ist jedoch ein noch weiter gehendes Modell, in dem

es zur umfassenden Übertragung von Zuständigkeiten für die Finanzierung und die Verwaltung des Asylprozesses auf die europäische Ebene kommt. Mit diesem Ansatz können Größen- und Spezialisierungsvorteile realisiert werden. Noch wichtiger ist es, dass die damit verbundene Angleichung der Aufnahmebedingungen, Asylverfahren und Anerkennungsraten in allen EU-Mitgliedstaaten die gegenwärtigen Anreize für Flüchtlinge beseitigt, gezielt in einige wenige Länder einzureisen.

Es ist offensichtlich, dass das hier präferierte Modell einer Europäischen Asylagentur in politischer und rechtlicher Sicht eine Vielzahl von Fragen aufwirft, umfassender Anpassungen im Primärrecht und in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten (inklusive der Ebene des Verfassungsrechts) bedarf und damit auf erhebliche Umsetzungsprobleme stoßen wird. Gleichwohl lassen sich bereits einige der seit 2015 ad hoc durchgeführten Krisenmaßnahmen als erste Schritte in die Richtung einer umfassenden europäischen Zuständigkeit für Asylverfahren interpretieren. So ist die Errichtung der *hot spots* mit Unterstützung des EASO und der Grenzschutzagentur FRONTEX als Einstieg in den Aufbau einer EU-betriebenen und -finanzierten Infrastruktur zur Aufnahme von Flüchtlingen zu interpretieren. Die hier vorgelegte Analyse legt nahe, dass diese ersten Schritte in eine richtige Richtung gehen.