

Zur Wirtschaftspolitik: Ökonomische Überlegungen zur Verteilung von Flüchtlingen und zur Finanzierung der Kosten der Flüchtlingsmigration in der EU

Martin Altemeyer-Bartscher, Oliver Holtemöller, Axel Lindner, Andreas Schmalzbauer, Götz Zeddies

Die aktuelle Fluchtmigration kann nur durch engere internationale Kooperation auf dem Gebiet der Asylpolitik effizient bewältigt werden. Aus ökonomischer Perspektive wäre es sinnvoll, die ankommenden Flüchtlinge nach einem Verteilungsschlüssel auf alle EU-Länder zu verteilen. Dieser Verteilungsschlüssel sollte widerspiegeln, dass die Integrationskosten in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfallen. Effizient ist eine Verteilung, die die Kosten für die Integration zusätzlicher Flüchtlinge – auch unter Berücksichtigung positiver Effekte etwa auf das Erwerbspersonenpotenzial in alternden und schrumpfenden Gesellschaften – nivelliert. Die Kosten zusätzlicher Integration dürften allerdings nicht automatisch dort am niedrigsten sein, wo die ökonomische Leistungsfähigkeit am höchsten ist. Ferner sind die einzelnen Länder gegenwärtig sehr unterschiedlich betroffen. Um eine politische Einigung zu erzielen, ist neben einem Verteilungsschlüssel für die Personen auch ein Verteilungsschlüssel für die Kosten erforderlich, der sich an der Leistungsfähigkeit der Länder und an dem Umfang der positiven externen Effekte orientiert, von denen Länder profitieren, die vergleichsweise wenige Flüchtlinge aufnehmen. Der von der EU-Kommission vorgelegte Verteilungsschlüssel greift prinzipiell die richtigen Faktoren auf, ist jedoch im Detail intransparent und könnte verbessert werden. Die Kompensationszahlungen an Länder, die aus Gründen der Kosteneffizienz relativ viele Flüchtlinge gemäß dem Verteilungsschlüssel aufnehmen, sollten durch Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts finanziert werden.

Ansprechpartner: Oliver Holtemöller (Oliver.Holtemoeller@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: H23, H41, H77, J11, P16

Schlagwörter: Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Flüchtlingsmigration, öffentliche Güter

Im Jahr 2015 ist die Zahl der Asylbewerber in der Europäischen Union erheblich gestiegen. Eine kohärente europäische Asylpolitik in der aktuellen Lage wäre wichtiger denn je. Zwar ist zuletzt im Jahr 2013 das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS) novelliert worden; zum Ende des Jahres 2015 herrscht in Europa allerdings immer noch asylopolitische „Kleinstaaterei“. Die Verteilung der Flüchtlinge über die einzelnen Mitgliedstaaten ist sehr ungleich. Weil es kein funktionierendes europäisches Verteilungssystem für Flüchtlinge gibt, hängt deren Verteilung von der geografischen Lage, der Höhe der angebotenen nationalen Leistungen im Asylverfahren und von den bestehenden Netzwerken ab, über welche die Flüchtlinge in den entsprechenden Ländern verfügen.

Die Gesamtkosten des europäischen Asylschutzes dürften bei unkoordinierter Verteilung weitaus höher ausfallen als bei stärkerer Berücksichtigung ökonomischer Aspekte. Zudem divergieren die nationalen Aufnahme- und Verfahrensbedingungen für Flüchtlinge erheblich. Niedrige Leistungsstandards könnten

einerseits eine temporäre Überlastung örtlicher Behörden widerspiegeln. Das ist in Teilen von Griechenland und Zypern zurzeit wohl der Fall. Allerdings könnten in einem institutionell inkongruenten Asylsystem die Regierungen der Mitgliedsstaaten sich auch aus strategischen Gründen für die Herabsetzung der Leistungsstandards entscheiden. Diese beiden Problembereiche, nämlich eine ungleiche Lastenverteilung und eine ungünstige Anreizstruktur, sollten bei der Lösung des Problems beachtet werden. Vor dem Hintergrund des aktuellen Stellenwerts der Asylpolitik in Europa ist es durchaus bemerkenswert, dass immer noch keine Einigung auf einen umfassenden Lösungsansatz besteht. Hier stellt sich die Frage nach bestehenden Barrieren, die eine Einigung blockieren. Zudem ist es wichtig, die finanzpolitischen Handlungsspielräume für eine zügige Überwindung des gegenwärtigen asylopolitischen Dilemmas zu berücksichtigen. Im Folgenden wird vor dem Hintergrund der aktuellen Lage die ökonomisch optimale Gestaltung europäischer Asylpolitik erörtert.

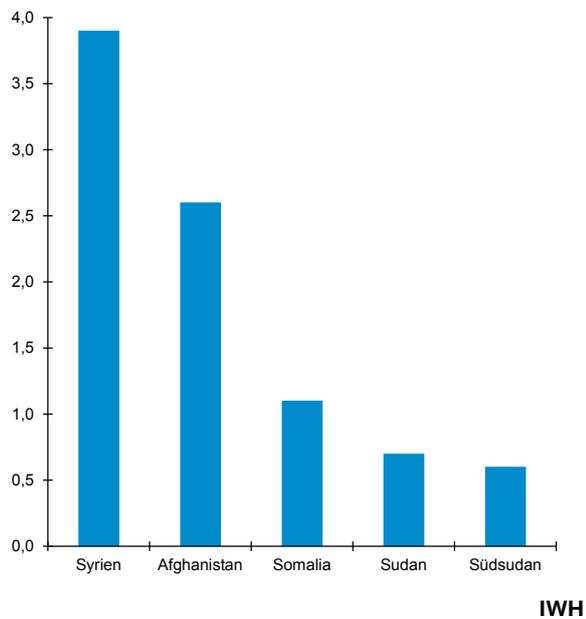
Zahlen zur Flüchtlingslage

In den vergangenen Jahren haben Krieg, Bürgerkrieg und schwere Menschenrechtsverletzungen insbesondere im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika immer mehr Menschen aus ihrer Heimat vertrieben. Im Jahr 2014 stieg die Zahl der Personen auf der Flucht weltweit um 13,9 Millionen auf 59,5 Millionen (vgl. Abbildung 1). Von den 13,9 Millionen Personen sind 2,9 Millionen ins Ausland geflohen.¹

Abbildung 1:

Zahl der Ende 2014 im Ausland lebenden Flüchtlinge: die fünf wichtigsten Herkunftsländer

in Millionen Personen



Quellen: UNHCR (2015): World at War. Forced displacement in 2014; Darstellung des IWH.

Seit etwa 2011 haben Flüchtlinge auch in der Europäischen Union verstärkt Aufnahme gesucht. Zuletzt hat sich diese Tendenz sprunghaft verstärkt: Im Jahr 2014 nahm die Zahl der Asylanträge in der Europäischen Union gegenüber dem Vorjahr von 432 000 auf 628 000 zu. Für das Jahr 2015 dürfte ein Indikator für die Zahl der ankommenden Flüchtlinge in die Europäische Union die Zahl der illegalen Grenzübertritte

¹ Vgl. dazu und zu den folgenden Zahlen UNHCR (2015): World at War. Forced Displacement in 2014.

sein. Sie wird von Frontex, der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ermittelt. Die Zahl der illegalen Grenzübertritte stieg von 107 000 im Jahr 2013 über 284 000 im Jahr 2014 auf 1,2 Mio. (Januar bis Oktober 2015).² Dabei dürften im Jahr 2015 etwa ebenso viele Menschen über das zentrale Mittelmeer nach Italien gelangen wie im vergangenen Jahr (170 000)³. Auf der Route von der Türkei nach Griechenland, Bulgarien oder Zypern sind die Zahlen hingegen sprunghaft von 51 000 im Jahr 2014 auf 580 000 (Januar bis Oktober 2015) gestiegen. Zwei Drittel der Personen, die vom Januar bis zum Oktober in der Europäischen Union einen Asylantrag gestellt haben, kommen laut Eurostat aus sechs Ländern: aus Syrien (26,9%), Afghanistan (12,5%), dem Irak (9,5%), Kosovo (7,4%), Albanien (6,6%) und Pakistan (3,8%).

Die Zahl der Asylanträge verteilt sich sehr ungleich auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Im ersten dreiviertel Jahr 2015 entfielen 82% aller Asylanträge auf folgende Länder: Deutschland (33,5%), Ungarn (20,4%), Schweden (8,5%), Italien (6,9%), Österreich (6,6%) und Frankreich (5,9%). Relativ zur Bevölkerung war die Zahl der Asylanträge im ersten Halbjahr 2015 besonders hoch in Ungarn, Schweden, Österreich und Deutschland. Für einige dieser Staaten dürften die Flüchtlingszahlen allerdings noch deutlich höher liegen, denn vielfach waren die dortigen Behörden aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen nur in der Lage, einem Bruchteil der Flüchtlinge zu einem Asylantrag zu verhelfen. So wurden in Deutschland von Januar bis Oktober 2015 331 000 Asylersanträge gestellt. Das EASY-System, mit dessen Hilfe Asylsuchende auf die Bundesländer verteilt werden, hat aber in diesem Zeitraum 758 000 Personen registriert.⁴ Alles in allem kann für 2015 wohl mit einer Flüchtlingszuwanderung nach Deutsch-

² Allerdings dürfte diese Zahl Doppelzählungen beinhalten, insbesondere von Personen, die auf ihrem Weg von der Türkei über den Balkan nach Mitteleuropa mehrmals Grenzen von EU-Ländern überschritten haben: diejenige Griechenlands und dann nochmals etwa die ungarische Grenze.

³ Vgl. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

⁴ Allerdings sind im Easy-System Doppelzählungen möglich.

land in der Größenordnung von etwa einer Million Menschen gerechnet werden. Ein Teil der Flüchtlinge verläßt das Land aber auch wieder. Der gesamte Wanderungssaldo Deutschlands dürfte im Jahr 2015 bei etwa 1,1 Million Personen liegen.⁵

Trittbrettfahrerverhalten in der europäischen Asylpolitik

Was die aktuelle europäische Asylpolitik betrifft, so wird deutlich, dass die Regierungen einiger Mitgliedstaaten bestrebt sind, den eigenen nationalen Beitrag zur Entschärfung der humanitären Krise möglichst gering zu halten. Dennoch dürfte das gemeinsame Interesse an der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen in der gegenwärtigen Fluchtmigration hoch sein. Zum einen werden internationale Vereinbarungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention⁶ nur dann langfristig stabil sein, wenn sie kontinuierlich befolgt werden. Zum anderen ist eine unzureichende Unterstützung Asylsuchender mit den moralischen Grundsätzen der europäischen Gesellschaft wohl kaum vereinbar. Die Gewährung von Asylschutz – unabhängig davon welches Land einen Beitrag dazu leistet – führt zu einer Entschärfung der humanitären Krise, wovon alle EU-Mitgliedstaaten profitieren.⁷ Folglich stellt ein Beitrag zum Asylschutz ähnlich wie eine Klimaschutzmaßnahme⁸ oder ein Verteidigungsbündnis⁹

ein internationales öffentliches Gut dar. Typischerweise neigen individuelle Entscheidungsträger bei einer unkoordinierten und dezentralen Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu Trittbrettfahrerverhalten. Vor diesem Dilemma steht derzeit auch die gemeinsame europäische Asylpolitik. Während die Krisenentschärfung den Mitgliedstaaten gemeinschaftlich zu Gute kommt, fallen die entsprechenden Kosten überwiegend auf nationaler Ebene an. Einige Mitgliedstaaten haben daher einen Anreiz, den individuellen Kostenbeitrag zu senken und als Trittbrettfahrer den Nutzen aus den Beiträgen der anderen Mitgliedstaaten abzuschöpfen.¹⁰

Die Kosten für Asylschutz, die von den Aufnahmeländern getragen werden, sind vielschichtig. Neben den Ausgaben für die Erstunterbringung, die gegenwärtig noch einen wesentlichen Teil ausmachen, sind mittelfristig steigende Leistungsansprüche in den sozialen Sicherungssystemen der Aufnahmeländer zu erwarten. In Deutschland ist beispielsweise eine rasche Eingliederung von Zuwanderern in die Grundsicherung gesetzlich vorgesehen.¹¹ Es ist davon auszugehen, dass nur ein geringer Teil der Zuwanderer unmittelbar am Arbeitsmarkt integriert werden kann. Um eine rasche Teilnahme der Flüchtlinge am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen, sind verschiedene Integrationsleistungen notwendig.¹² Hierzu zählen beispielsweise das Angebot an Sprachkursen und der Zugang zu Schul- und Hochschulausbildung. In Deutschland, wie auch in vielen anderen Ländern, dürften durch den Zuzug von Flüchtlingen in den kommenden Jahren im Bildungsbereich wesentliche Kapazitätserweiterungen

⁵ Vgl. *Arbeitskreis Konjunktur des IWH: Robuste Binnenkonjunktur kompensiert schwächere Exportdynamik*, Kasten 3, in: *IWH, Konjunktur aktuell*, Jg. 3 (5), 2015, 209.

⁶ Die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention verlangt insbesondere, dass kein Flüchtling dorthin zurückgesendet wird, wo er einer Verfolgung ausgesetzt ist (*No-Refoulement-Prinzip*), vgl. *Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere)*. 15. und 16. Oktober 1999.

⁷ Asylschutz stiftet demnach nicht-ausschließbaren und nicht-rivalen Nutzen für die Mitgliedstaaten. Im Kontext einer internationalen Sicherheitspolitik könnte man von einem *security public good*, und im Kontext der Erfüllung moralischer Grundsätze könnte man von einem *altruistic public good* sprechen. Vgl. *Betts, A.: Public Good Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory*, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16 (3), 2003, 274-300.

⁸ Vgl. *Nordhaus, W.: Managing the Global Commons: The Economics of Change*. MIT Press: Cambridge, MA 1994.

⁹ Vgl. *Olson, M. Jr.; Zeckhauser, R.: An Economic Theory of Alliances*, in: *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 48 (3), 1966, 266-279.

¹⁰ Für eine umfassende Analyse des Öffentlichen-Gut-Problems in der internationalen Asylpolitik, vgl. *Thielemann, E.: Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union*, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16 (3), 2003, 253-273.

¹¹ Anerkannte Flüchtlinge erhalten einen Leistungsanspruch für das ALG 2 ab dem Tag der Anerkennung, gem. § 7 Abs. 1 Satz 3 SGB II.

¹² Vgl. *Bundesministerium des Inneren: Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*. Berlin 2001.

erforderlich sein.¹³ Nicht zuletzt entstehen durch die Fluchtmigration zusätzliche Verwaltungsaufgaben, die mit der Durchführung der Asylverfahren, dem Angebot von Integrationskursen und der zentralen Koordination verbunden sind. Die mittel- bzw. langfristigen Kosten der Fluchtmigration für die Mitgliedstaaten sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer abschätzbar. Sie werden maßgeblich von der durchschnittlichen Verweildauer, der Intensität der zukünftigen Zuwanderung, den Kosten der Kapazitätserweiterungen in der Infrastruktur und dem Erfolg der Integrationspolitik abhängen.

Die Gewährung von Asyl verursacht nicht nur nationale Kosten, sondern auch positive Effekte, die sich nur im Aufnahmeland entfalten. Eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen steigert beispielsweise das Erwerbspersonenpotenzial. Insbesondere in Ländern, die in den kommenden Jahren stark vom demographischen Wandel betroffen sein werden, stiftet eine zügige Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt somit günstige Effekte.¹⁴ Des Weiteren ist denkbar, dass größere Mitgliedstaaten durch die Aufnahme von Asylsuchenden hegemoniale Ziele verfolgen. In der Vergangenheit haben die Aufnahmeländer durch die Gewährung von Asyl ihren Einfluss in den Herkunftsländern der Flüchtenden nach Entspannung der Lage steigern können.¹⁵ Zudem bietet es sich für einige Mitgliedstaaten an, durch einen aktiven Einsatz zur Lösung der Krise ihre Führungsrolle in der EU auszubauen. Wie bei zahlreichen anderen humanitären Maßnahmen dürfte auch in der nationalen Asylpolitik ein gutes Gewissen, einen eigenen Beitrag geleistet zu haben, von Bedeutung sein. Bei diesem sogenannten *Warm Glow*¹⁶ im Auf-

nahmeland zählt nicht allein das finale Ergebnis der Krisenentschärfung, sondern letztendlich auch die Gewissheit, dass ein angemessener nationaler Beitrag geleistet wurde. Dementsprechend kann man Asylschutz, der sowohl einen nicht-rivalen Nutzen mit internationalem Wirkungsbereich als auch einen ortsgebundenen Nutzen stiftet, als *Joint Public Good* interpretieren. Die ortsgebundenen Seiteneffekte steigern die Anreize für nationale Beiträge zum Asylschutz. Sie werden allerdings das Trittbrettfahrerverhalten im internationalen Kontext in den meisten Fällen nur dämpfen und nicht vollständig kompensieren.

Argumente für ein gemeinsames Verteilsystem für Flüchtlinge in Europa

Beleuchtet man die Kompetenzverteilung in der europäischen Asylpolitik näher, so wird deutlich, dass auf nationaler Ebene Spielräume bei der strengeren oder weniger strengen Auslegung des Reglements in den Antragsverfahren und bei der Bestimmung von Leistungsniveaus bestehen. Zwar haben sich die Mitgliedstaaten bereits im Jahr 2008 im Rahmen des *Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl*¹⁷ auf Richtlinien für eine Angleichung der Leistungsstandards geeinigt. Es gibt aber weiterhin auf nationaler Ebene wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bestimmung der Aufnahmebedingungen, der Dauer bzw. der Qualität der Asylverfahren und den Anerkennungsquoten.¹⁸ Entscheidet sich ein bestimmter EU-Mitgliedstaat zu einer restriktiveren Asylpolitik, induziert das unter gleichen sonstigen Umständen eine höhere Anzahl von Asylanträgen in anderen Staaten. Umgekehrt verursacht die Erhöhung von nationalen Leistungsstandards eine Zunahme von Anträgen vor Ort und eine entsprechende Reduzierung im Rest der EU.¹⁹ Die vornehmlich ihren eige-

¹³ Vgl. *Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2015 – Herausforderung Flüchtlinge: Kommunen finanziell entlasten, Integration ermöglichen*. Berlin 2015.

¹⁴ Vgl. *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung: Aktuelle Berichte: Flüchtlinge und andere Migranten: Der Stand am deutschen Arbeitsmarkt im September 2015*. Aktuelle Berichte 14/15.

¹⁵ Vgl. *Suhrke, A.: Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective Action Versus National Action*, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11 (4), 1998, 396-415.

¹⁶ Vgl. *Andreoni, J.: Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving*, in *Economic Journal*, Vol. 100 (401), 1990, 464-477.

¹⁷ Vgl. *Rat der Europäischen Union: Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl vom 24. September 2008*. Brüssel 2008.

¹⁸ Vgl. *Angenendt, S.; Engler, M.; Schneider, J.: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zur fairen Lastenteilung*, Stiftung für Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell, 65. Berlin 2013.

¹⁹ Der Umfang einer Wanderungsexternalität, die durch die dezentrale Bestimmung von Leistungsstandards entsteht, hängt maßgeblich von der Mobilität der Leistungs-

nen Wählern verpflichteten nationalen Regierungen beziehen diese Wanderungsexternalitäten in ihr Entscheidungskalkül nicht ein. Durch das Fehlen eines Mechanismus, der die interregionale Verteilung der Flüchtlinge regelt, droht somit die Gefahr eines Wettrennens zwischen den Mitgliedstaaten um möglichst geringe Leistungsniveaus am Aufnahmeort. Im Zuge der Senkung von Leistungen in einem bestimmten Land werden nämlich Anreize für Leistungskürzungen in den anderen Ländern gestiftet.²⁰ Ein *Race-to-the-bottom* schafft zusätzliche Härten für die Flüchtenden, die bei einer besseren Koordinierung der Asylpolitik innerhalb der EU vermeidbar wären.²¹ Zudem wird der zu erwartende Kürzungsdruck aus integrationspolitischen Überlegungen problematisch sein, falls davon auch Maßnahmen betroffen sind, die einer zügigen Eingliederung der Flüchtenden in die Aufnahmeländer förderlich wären. Eine bessere Koordinierung der EU-Asylpolitik sollte derartige Wanderungsexternalitäten berücksichtigen.

Betrachtet man die räumliche Dimension des Problems, dann ergeben sich zusätzliche Argumente für die Implementierung eines interregionalen Verteilsystems. Durch die lückenhafte Koordination im aktuellen System stimmen die Flüchtenden bei der Wahl ihres Aufenthaltsortes auf eigene Faust „mit den Füßen“ ab. Aufgrund der großen Divergenz der nationalen Leistungsstandards bei Asylverfahren entstehen im Moment Wanderungsrouten quer durch Europa zu einem gewünschten Aufenthaltsort. Diese unkoordinierte Wanderung ist allerdings aus mehreren Gründen ineffizient. Sie führt zunächst einmal zu

erheblichen Mobilitätskosten²² für die über wenig Mittel und Informationen verfügenden Flüchtlinge.²³ Darüber hinaus entstehen durch die geringe Prognostizierbarkeit der entsprechenden Routen auf Seiten der Behörden Planungsunsicherheiten. Besonders schwer wiegt allerdings, dass bei einer Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen eine kosteneffiziente Verteilung der Flüchtlinge über alle Mitgliedstaaten hinweg kaum erreichbar ist. Die Gesamtkosten für humanitäre Hilfe in Europa werden nämlich nur dann minimiert, wenn die Verteilung der Flüchtlinge nach dem Prinzip der gleichen Grenzkosten erfolgt. Dieses Prinzip besagt, dass die Kosten der Unterbringung eines zusätzlichen Flüchtlings (Grenzkosten) in allen Mitgliedstaaten gleich sein müssen. Bestehen interregionale Differenzen bezüglich der Grenzkosten, ergeben sich Effizienzsteigerungspotenziale durch eine verstärkte Zuteilung in Regionen mit geringeren Grenzkosten, bis es schließlich zu einem Ausgleich dieser kommt.

Ein Verteilsystem kann unter Umständen auch bei der Erstaufnahme die regionalen Präferenzen der Asylbewerber einbeziehen.²⁴ Sollte der zugeordnete Ort bei bestimmten Antragstellern nicht der obersten Präferenz entsprechen, besteht zumindest nach einer kurzen Integrationsphase die Möglichkeit eines Ortswechsels. Die während des Aufenthaltes im Erstaufnahmeland entstehenden Lock-In-Effekte auf dem regionalen Arbeitsmarkt sind ähnlicher Natur wie bei Unionsbürgern.²⁵ Derartige Eintrittsbarrieren in andere regionale Arbeitsmärkte sollten durch geeignete Koordinierungsmaßnahmen parallel zur Flüchtlingspolitik abgebaut werden. Grundsätzlich sollte sich ein europäisches Verteilsystem für Flüchtlinge nur auf

empfänger ab, vgl. *Brown, C. C.; Oates, W. E.*: Assistance to the Poor in a Federal System, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 32 (3), 1987, 307-330.

²⁰ Die nationalen Leistungsstandards in einem bestimmten Land stellen ein sogenanntes *strategisches Substitut* der Leistungsstandards in den anderen Mitgliedstaaten dar, vgl. *Bulow, J. I.; Geanakoplos, J. D.; Klemperer, P. D.*: Multi-market Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 93 (3), 1985, 488-511.

²¹ Vgl. *Dahlberg, M.; Edmark, K.*: Is there a "race-to-the-bottom" in the Setting of Welfare Benefit Levels? Evidence from a Policy Intervention, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 92 (5-6), 2008, 1193-1209.

²² Vgl. *Pauly, M. V.*: Income Redistribution as a Local Public Good, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 2 (1), 1973, 35-58.

²³ *Hunderte Flüchtlinge gen Österreich zu Fuß auf Autobahn*, Zeit-Online vom 04. September 2015.

²⁴ Vgl. *Fernández-Huertas M., J.; Rapoport, H.*: Tradable Refugee-Admission Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the New European Agenda on Migration. IZA Discussion Paper, No. 9418, 2015.

²⁵ Während der Integrationsphase werden bestimmte regional-spezifische Qualifikationen erlernt, die spezifisch für den Arbeitsmarkt im Erstaufnahmeland sind und zu Wechselkosten führen können.

die Erstaufnahme von Flüchtlingen beziehen und nicht mit einer langfristigen Residenzpflicht für Flüchtlinge verknüpft werden. Es ist ratsam, dass die Flüchtlinge nach einer bestimmten Integrationsphase vollen Zugang zum gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt erhalten und somit wie alle EU-Bürger das Recht auf Freizügigkeit genießen. Anders als bei einer unkoordinierten Flüchtlingspolitik ist das „Abstimmen mit den Füßen“ von Zuwanderern auf dem gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt im Einklang mit Effizienzzielen.

Überwindung nationaler Widerstände gegen ein Verteilsystem

Die Bereitschaft zur besseren Koordinierung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik, beispielsweise durch die Einführung eines Verteilungssystems, ist zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zum aktuellen Zeitpunkt höchst verschieden. Einige Länder wie beispielsweise Deutschland, Österreich und Schweden werben für ein europäisches Verteilsystem. Andere Länder, darunter Polen, Ungarn und die Slowakei, stehen diesen Vorschlägen allerdings ablehnend gegenüber. Eine mögliche Erklärung für die unterschiedlichen Haltungen in asylpolitischen Fragen könnten heterogene Kosten und Nutzen sein, die auf nationaler Ebene durch die Gewährung von Asyl anfallen. In Mitgliedstaaten, deren öffentliche Haushalte erhebliche Nachhaltigkeitslücken aufweisen und die daher ohnehin unter erheblichem Konsolidierungsdruck stehen, werden die Mehrbelastungen einer Aufnahme von Flüchtenden haushaltspolitisch relativ stark ins Gewicht fallen.²⁶ Hingegen sind in anderen Ländern, wie z.B. in Deutschland, derartige Finanzierungspässe nicht zu erwarten.²⁷ Die fiskalischen Kosten

der Bereitstellung eines zusätzlichen Euro des nationalen öffentlichen Haushalts zur Finanzierung von Flüchtlingshilfen werden demnach in Deutschland geringer sein als beispielsweise in den krisengeschüttelten Mitgliedstaaten. Auch der Umfang der nationalen positiven Seiteneffekte, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen einhergehen, kann von Land zu Land sehr unterschiedlich ausfallen. Die Aufnahmefähigkeit für Zuwanderer hängt zum einen wesentlich von der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Lage des Mitgliedstaates ab. Zudem spielen langfristige Perspektiven eine Rolle. So werden die Flüchtlinge mittelfristig einen positiven Effekt auf das Erwerbspersonenpotenzial haben, was insbesondere Ländern mit schrumpfender und alternder Bevölkerung zugutekommt. Des Weiteren ist anzunehmen, dass Länder wie zum Beispiel Frankreich, Deutschland und Luxemburg, die in den vergangenen Jahren in verschiedenen Entscheidungsbereichen eine Führungsrolle in der EU eingenommen haben, auch bei der aktuellen Krisenentschärfung sehr daran interessiert sein dürften, diese Rolle unter Beweis zu stellen.

Ein europäisches Verteilsystem für Flüchtlinge nach dem Prinzip der gleichen Grenzkosten dürfte allerdings aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen derzeit nicht beschlussfähig sein. Eine tatsächliche Verteilung der Flüchtlinge nach dem Kriterium der gleichen Grenzkosten bedeutet nämlich nicht unbedingt eine Aufteilung der Flüchtlingskosten nach der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten (etwa nach dem Bruttonationaleinkommen je Einwohner). Um diese Diskrepanz zu überwinden, wären Kompensationszahlungen geeignet.²⁸ Zudem darf bei der Ausgestaltung eines Lastenausgleichsystems nicht außer Acht gelassen werden, dass Asylschutz einen Wirkungsradius hat, der weit über die Grenzen der EU hinausgeht. So sehen sich die Mitgliedstaaten nicht nur mit einem Trittbrettfahrer-Problem innerhalb der Grenzen der EU konfrontiert, sondern auch gegenüber Drittstaaten. Es ist daher sinnvoll, wenn die EU

²⁶ Die Beitragsbereitschaft einiger Mitgliedstaaten ist in den aktuellen politischen Verhandlungen daher eng mit der Forderung einer temporären Lockerung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verknüpft.

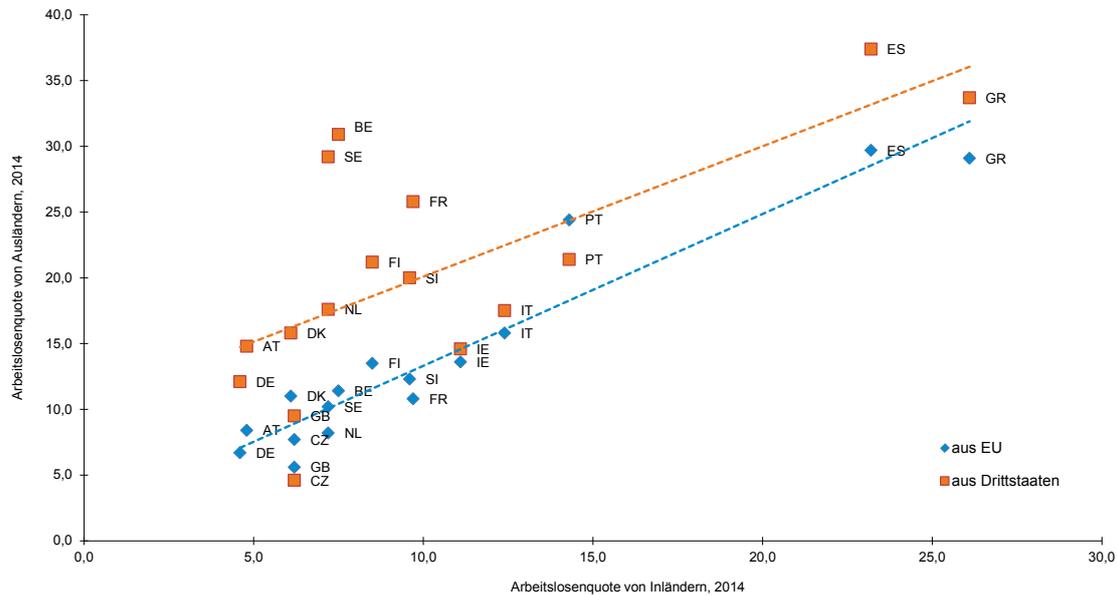
²⁷ Was die Bundesrepublik Deutschland betrifft, so ist trotz des relativ hohen Beitrags ein Verstoß gegen die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2015 nicht zu erwarten, vgl. Beirat des Stabilitätsrats der Bundesrepublik Deutschland, 4. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtwirtschaftliche Finanzierungsdefizit nach §51 Absatz 2 HGrG vom 9. Dezember 2015.

²⁸ Für eine allgemeine Darstellung des zugrundeliegenden Mechanismus, vgl. *Altemeyer-Bartscher, M.; Markandya, A.; Rübhelke, D. T. G.*: International Side-payments to Improve Global Public Good Provision when Transfers are Refinanced through a Tax on Local and Global Externalities, in: *International Economic Journal*, Vol. 28 (1), 2014, 71-93

Abbildung 2:

Arbeitslosenquoten nach Staatsangehörigkeit

in %



IWH

AT: Österreich, BE: Belgien, CZ: Tschechische Republik, DE: Deutschland, DK: Dänemark, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, GB: Großbritannien, GR: Griechenland, IE: Irland, IT: Italien, NL: Niederlande, PT: Portugal, SE: Schweden, SI: Slowenien.

Quellen: Eurostat; Darstellung des IWH.

geostrategisch wichtige Drittstaaten, wie zum Beispiel die Türkei, in die Koordinierung der Asylpolitik und damit auch in das Lastenausgleichssystem einbezieht.

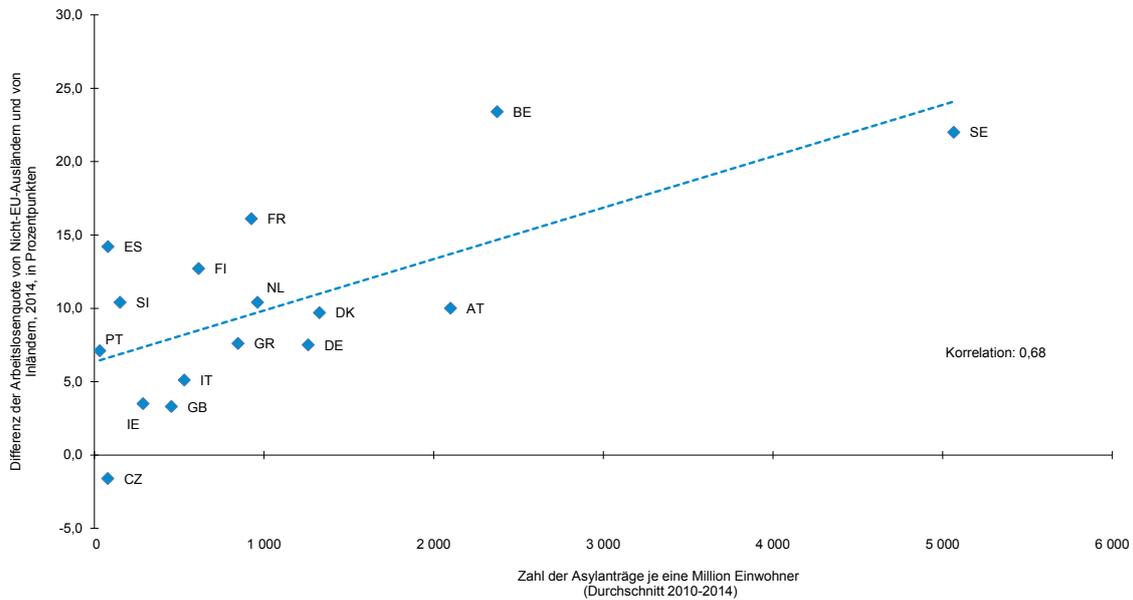
Zur Bewältigung der aktuellen Flüchtlingskrise

Die Aufnahme der Menschen, die gegenwärtig in großer Zahl in der Europäischen Union Zuflucht suchen, ist zumindest kurz- und mittelfristig mit Belastungen verbunden. Aus gesamteuropäischer Sicht bedeutet eine optimale Verteilung der Flüchtlinge die Minimierung der Gesamtkosten der Aufnahme. Ökonomisch gedacht sollte der Anteil, den ein einzelner Mitgliedstaat trägt, gerade so hoch sein, dass sich die Grenzkosten in jedem Mitgliedstaat möglichst gleichen. Diese Überlegung basiert auf der Annahme, dass die Grenzkosten der Flüchtlingsaufnahme mit der Zahl der Flüchtlinge steigen. Hierbei geht es nicht um die kurzfristigen Kosten für Unterkunft und Versorgung, sondern um die langfristigen Kosten der Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt.

Die tatsächlichen Grenzkosten lassen sich empirisch kaum genau ermitteln, wichtige Anhaltspunkte liefert neben der Größe des Landes (gemessen an der Zahl der Einwohner) und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) die Situation am Arbeitsmarkt, die üblicherweise anhand der Arbeitslosenquote bestimmt wird und die mit den Erfolgchancen auf eine wirtschaftliche Integration der Flüchtlinge zusammenhängt. Die Integration von Flüchtlingen wird durch eine Vielzahl von Rahmenbedingungen beeinflusst; diese dürften in den einzelnen europäischen Ländern unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Außerdem hängt der Integrationserfolg auch von der Zahl und Herkunft der sich bereits in den Ländern befindenden Einwanderer ab. Vor diesem Hintergrund ist die Arbeitslosenquote der Gesamtbevölkerung ein unzureichendes Maß der Aufnahmefähigkeit von Flüchtlingen eines Landes. Idealerweise müsste man deshalb EU-weit einheitliche Arbeitsmarktstatistiken zurate ziehen, die die Quoten nach Aufenthaltsstatus und Herkunftsland separat ausweisen. Solche Daten liegen allerdings nicht vor. Eurostat veröffentlicht her-

Abbildung 3:

Arbeitsmarktsituation für Nicht-EU-Ausländer in Relation zur Zahl der Asylanträge



IWH

AT: Österreich, BE: Belgien, CZ: Tschechische Republik, DE: Deutschland, DK: Dänemark, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, GB: Großbritannien, GR: Griechenland, IE: Irland, IT: Italien, NL: Niederlande, PT: Portugal, SE: Schweden, SI: Slowenien.

Quellen: Eurostat; Berechnungen und Darstellung des IWH.

kunftsbezogene Arbeitsmarktdaten lediglich für die groben Untergruppen inländische Staatsangehörige, Staatsangehörige aus anderen EU-Staaten sowie Staatsangehörige aus Nicht-EU-Staaten. Ein Blick auf diese Daten liefert dennoch wichtige Anhaltspunkte. So liegt die Arbeitslosigkeit von EU-Staatsangehörigen in den meisten Ländern etwas über der der Inländer, über die einzelnen Länder hinweg sind diese Quoten fast perfekt korreliert. Die Arbeitslosenquote für Bürger aus Drittstaaten liegt dagegen in fast allen Ländern deutlich über derjenigen der Inländer, dabei ist die Streuung der Quoten deutlich größer (vgl. Abbildung 2).

Als Erklärungsansatz für die unterschiedliche Streuung dieser Quoten lässt sich durchaus Fluchtmigration heranziehen. So übersteigt die Arbeitslosenquote von Nicht-EU-Bürgern diejenige der Inländer besonders deutlich in Ländern wie Schweden und Belgien, die in den vergangenen Jahren besonders viele Asylanträge relativ zu ihrer Bevölkerungszahl zu bewältigen hatten. In der Tat lässt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Zahl vergangener Asylanträge und dem Unterschied der Arbeitslosen-

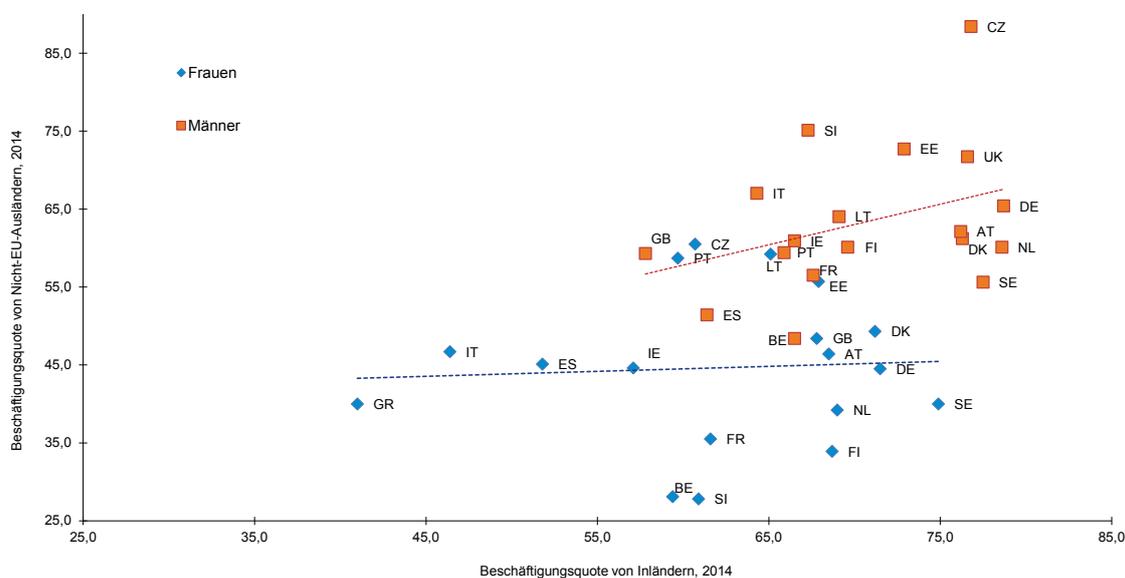
quote zwischen Inländern und Bürgern aus Drittstaaten feststellen (vgl. Abbildung 3).

Deutliche Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern aus Drittstaaten zeigen sich auch bei der Beschäftigungsquote. Insbesondere bei Frauen, aber auch für Männer, liegt sie bei Nicht-EU-Staatsangehörigen in den meisten Ländern deutlich niedriger als bei Inländern. Während für Männer die Beschäftigungsquote von Nicht-EU-Ausländern länderübergreifend zumindest etwas mit der Beschäftigungsquote der Inländer ansteigt, so ist die Beschäftigungsquote von Frauen von der der Inländerquote weitgehend abgekoppelt (vgl. Abbildung 4).

Übertragen auf die aktuelle Flüchtlingskrise muss dabei beachtet werden, dass sich die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen schwieriger als die anderer Migranten gestaltet. Stichprobenbefragungen sowohl in Deutschland (IAB-SOEP-Migrationsstichprobe²⁹) als auch in der gesamten EU (European La-

²⁹ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Flüchtlinge und andere Migranten: Der Stand am deutschen Arbeitsmarkt im September 2015. Aktuelle Berichte 14/2015.

Abbildung 4:
Beschäftigungsquoten nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht
 in %



IWH

AT: Österreich, BE: Belgien, CZ: Tschechische Republik, DE: Deutschland, DK: Dänemark, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, GB: Großbritannien, GR: Griechenland, IE: Irland, IT: Italien, NL: Niederlande, PT: Portugal, SE: Schweden, SI: Slowenien.

Quellen: Eurostat; Darstellung des IWH.

bour Force Survey³⁰) zeigen, dass es etwa 15 Jahre dauert, bis Flüchtlingsmigranten die gleiche Beschäftigungsquote erreichen wie andere Migrantengruppen.

Flüchtlingsmigration bringt jedoch nicht nur Kosten mit sich, sondern kann auch positive Seiteneffekte erzeugen. Ein zentraler Aspekt ist dabei die Wirkung auf das Erwerbspersonenpotenzial.³¹ Auf die Frage der optimalen Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union übertragen, sollten Staaten mit geringerem Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) an der gesamten Bevölkerung einen höheren Anteil an Flüchtlingen aufnehmen.³² Gleichzeitig sind die EU-Staaten in den nächsten Jahren in unterschiedlichem Maße vom demographischen Wandel, d. h. einem sukzessiven

Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials, betroffen. Aus beiden Perspektiven zusammen betrachtet – dem Niveau der erwerbsfähigen Bevölkerung und der Stärke des demographischen Wandels – lassen sich jedoch schlecht konkrete Handlungsempfehlungen für eine optimale Verteilung von Flüchtlingen ableiten. Vielmehr lässt sich für die nahe Zukunft ein Konvergenzprozess aufzeigen: Staaten, etwa in Osteuropa, mit einem heute relativ hohen Anteil an erwerbsfähigen Personen sind in den nächsten zehn Jahren stärker vom demographischen Wandel betroffen (vgl. Abbildung 5).

Ein einfacher Verteilungsschlüssel

Die Europäische Kommission hat einen Verteilungsschlüssel vorgelegt, als sie im September 2015 dem Rat und dem Europäischen Parlament die Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen vorschlug.³³ In diesen Schlüssel gehen für den einzelnen Mitgliedsstaat die Bevölkerungsgröße, das

³⁰ Vgl. *OECD: Migration Policy Debates. No.7, September 2015*, 13f.

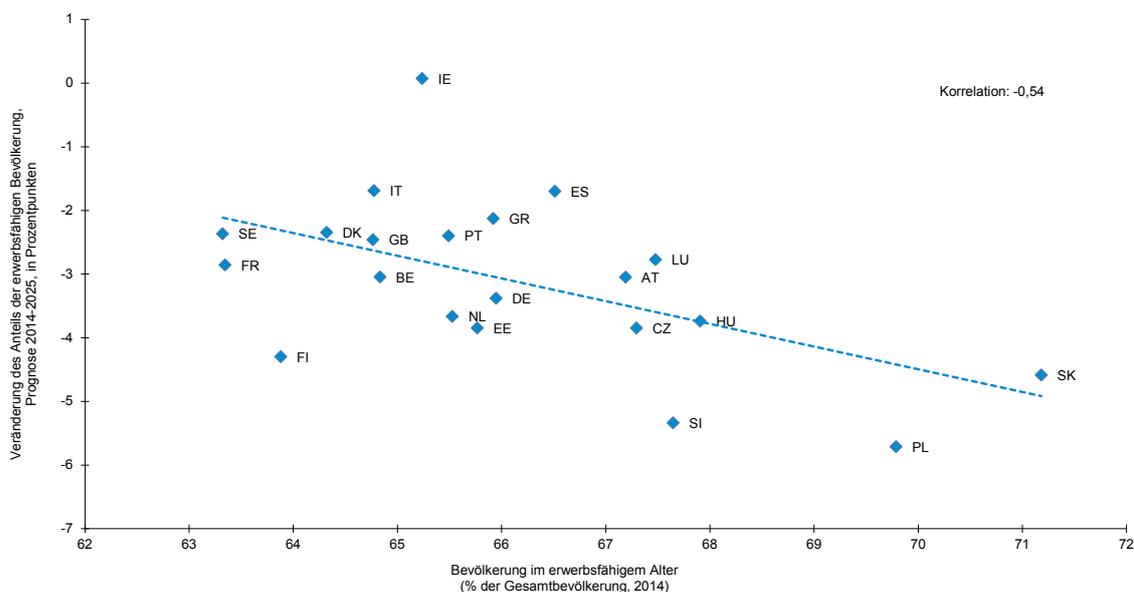
³¹ Vgl. für *Deutschland Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Flüchtlingseffekte auf das Erwerbspersonenpotenzial. Aktuelle Berichte 17/2015*.

³² Aus ökonomischer Perspektive ist – unter der Annahme eines sinkenden Grenzprodukts der Arbeit – der Grenzertrag von zusätzlichen Erwerbspersonen in diesen Ländern höher.

³³ Vgl. *Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2015) 450 final*.

Abbildung 5:

Konvergenz des demographischen Wandels



IWH

AT: Österreich, BE: Belgien, CZ: Tschechische Republik, DE: Deutschland, DK: Dänemark, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, GB: Großbritannien, GR: Griechenland, IE: Irland, IT: Italien, NL: Niederlande, PT: Portugal, SE: Schweden, SI: Slowenien.

Quellen: OECD; Darstellung des IWH.

Bruttoinlandsprodukt, die Arbeitslosenquote und die durchschnittliche Zahl von Asylanträgen in den fünf vorangegangenen Jahren relativ zur Bevölkerungszahl ein. Je höher die Bevölkerungszahl und das Bruttoinlandsprodukt, desto höher ist die Zuteilung von Flüchtlingskontingenten; für die Arbeitslosenquote und die Zahl der vorangegangenen Asylanträge verhält es sich umgekehrt.

Wie ist der Vorschlag der EU-Kommission im Hinblick auf die hier vorgelegten theoretischen und empirischen Erläuterungen zu bewerten? Bildet er die Grenzkosten der Flüchtlingsaufnahme treffend ab? Ein Großteil von Integrationskosten dürfte nicht von der absoluten Zahl der Flüchtlinge, sondern von deren Verhältnis zur heimischen Bevölkerung beziehungsweise zur am Bruttoinlandsprodukt gemessenen Größe der Volkswirtschaft abhängen. Auch dürfte die Integration in den Arbeitsmarkt umso leichter gelingen, je geringer die Arbeitslosenquote ist. Schließlich folgt aus der Annahme steigender Grenzkosten der Aufnahme, dass Flüchtlinge unter sonst gleichen Umständen dahin verteilt werden sollten, wo der Zustrom in letzter Zeit gering war. Die Kommission hat somit für den Schlüssel plausible Messgrößen für die

Aufnahmefähigkeit ausgewählt. Auf eine Berücksichtigung von positiven Seiteneffekten von Migration hat sie dabei verzichtet. Wie oben anhand der demographischen Entwicklung aufgezeigt, sind diese auch nur schwer zu ermitteln.

Aus politökonomischer Sicht ergibt sich neben einer kosteneffizienten Allokation eine zweite wichtige Anforderung an einen Verteilungsschlüssel: Er sollte transparent und wenig manipulierbar sein. Deshalb sollten nur wenige und gut messbare Indikatoren für die Belastbarkeit der einzelnen Staaten (oder, ökonomisch formuliert, für die Lage der Grenzkostenkurven von Zuwanderung) herangezogen werden. Auch sollten sich die Zuteilungsquoten möglichst einfach aus den herangezogenen Indikatoren ergeben. Schließlich sollten Entscheidungen über die Gewichtung der einzelnen Indikatoren transparent vorgenommen werden. Positiv kann hervorgehoben werden, dass sich die Kommission auf wenige und gut messbare Kriterien beschränkt hat. Allerdings ist die Konstruktion des von der Kommission vorgeschlagenen Indikators nicht transparent, weil willkürlich gesetzte Kappungsgrenzen für die Berücksichtigung der Arbeitslosenquoten implementiert worden sind. Dadurch

Kasten 1:

Ein transparenter Schlüssel für die Aufteilung von Flüchtlingsquoten innerhalb der EU

Die Zuteilungsquote eines Mitgliedsstaats i ist das gewichtete Mittel von vier Größen: Nach der ersten ergibt sich die Quote von Staat i aus dem Anteil von dessen Bevölkerung an der EU-Gesamtbevölkerung. Nach der zweiten Größe wird dieser Bevölkerungsanteil in Abhängigkeit vom Wohlstand eines Mitgliedstaates (gemessen am Bruttonationaleinkommen je Einwohner) modifiziert: Sie ergibt sich als Produkt von Bevölkerungsanteil und Bruttonationaleinkommen (BNE) je Einwohner von Land i relativ zum Durchschnitt des BNE je Einwohner in der Europäischen Union. Die Summe der so berechneten Anteile ist allerdings zunächst in der Regel nicht genau gleich 1. Um das zu erreichen, wird deshalb der zunächst berechnete Anteil eines Mitgliedstaates i noch einmal durch die Summe aller so berechneten Anteile dividiert. Nach der dritten Größe wird der Bevölkerungsanteil in Abhängigkeit von der Arbeitslosenquote eines Mitgliedstaats i modifiziert: Sie ergibt sich als Produkt von Bevölkerungsanteil und dem Verhältnis von der Arbeitslosenquote im EU-Schnitt und der Arbeitslosenquote in i . Auch hier muss wieder diese Größe durch die Summe der gewichteten Anteile dividiert werden. Nach der vierten Größe wird der Bevölkerungsanteil in Abhängigkeit von den Asylanträgen modifiziert, welche in den Jahren 2010 bis 2015 in einem Mitgliedstaat i gestellt wurden.

Die Gewichte der vier Größen, $(1 - \alpha - \beta - \gamma)$, α , β und γ können beliebig variiert werden. Die Formel lautet demnach:

$$\begin{aligned} \text{Anteil}_i = & (1 - \alpha - \beta - \gamma) * \frac{\text{Bev}_i}{\text{Bev}_{EU}} + \alpha \left(\frac{\text{Bev}_i}{\text{Bev}_{EU}} * \frac{\text{BNE}_{Kopf,i} / \text{BNE}_{Kopf,EU}}{\sum_{i=1}^{28} \left(\text{BNE}_{Kopf,i} / \text{BNE}_{Kopf,EU} \right)} \right) \\ & + \beta \left(\frac{\text{Bev}_i}{\text{Bev}_{EU}} * \frac{\text{ALQ}_{EU} / \text{ALQ}_i}{\sum_{i=1}^{28} \left(\text{ALQ}_{EU} / \text{ALQ}_i \right)} \right) \\ & + \gamma \left(\frac{\text{Bev}_i}{\text{Bev}_{EU}} * \frac{\text{Asyl}_{ex\ post\ EU} / \text{Asyl}_{ex\ post\ i}}{\sum_{i=1}^{28} \left(\text{Asyl}_{ex\ post\ EU} / \text{Asyl}_{ex\ post\ i} \right)} \right) \end{aligned}$$

mit $0 \leq \alpha, \beta \leq 1$, $\gamma \leq 1$, $\alpha + \beta + \gamma \leq 1$.

Ein Beispiel soll die Berechnung der Verteilungsquote in Abhängigkeit von der um die Arbeitslosenquote modifizierten Bevölkerungszahl veranschaulichen: Die Union bestehe aus den Ländern A mit 50 Mio. Einwohnern und B mit 50 Mio. Einwohnern. Die Arbeitslosenquote in A betrage 12%, in B 6%. Zunächst ergibt sich für Land A eine Quote von $0,5 * 9 / 12 = 3/8$ und für Land B $0,5 * 9 / 6 = 6/8$. Die Summe davon ist $9/8$. Nach Division der Anteile der ersten Runde durch $9/8$ ergibt sich als Anteil von A $1/3$ und Anteil von B $2/3$. Dies wäre auch die Zuteilung des Gesamtschlüssels, wenn $\beta = 1$ gewählt wird.

bleibt zudem der Einfluss der Arbeitsmarktlage gering.³⁴

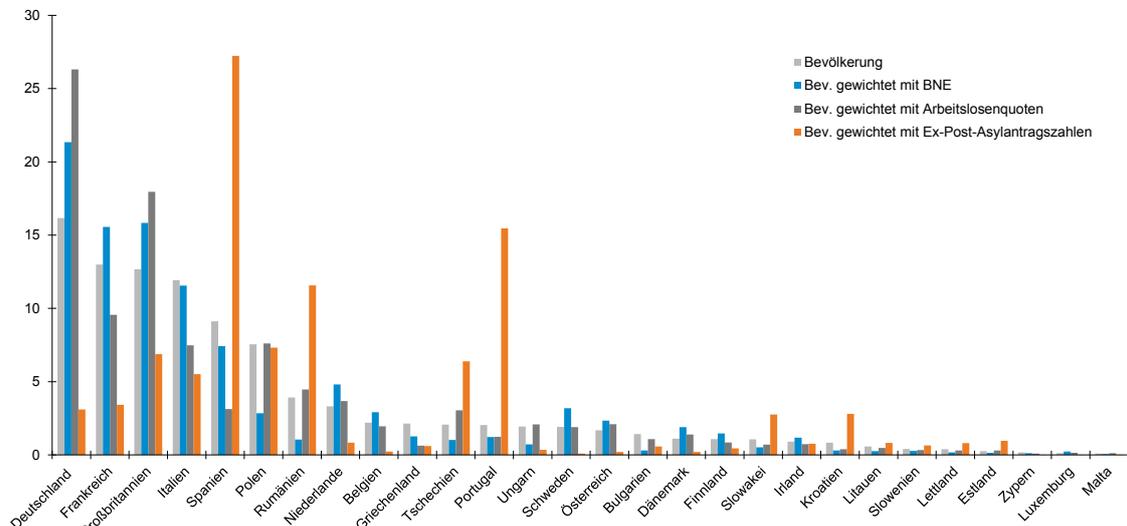
In Kasten 1 wird ein Verteilungsschlüssel vorgestellt, der den Mitgliedsländern Flüchtlingsquoten auf transparentere Weise zuweist. In diesen Schlüssel gehen ähnliche wie die von der Kommission gewählten Indikatoren ein: neben der Bevölkerung das Bruttonationaleinkommen je Einwohner, die Arbeitslosenquote eines Landes, und die Zahl der in den Jahren

³⁴ Vgl. [Blog: Der Flüchtlingsschlüssel der EU-Kommission. Alles andere als simple und transparente Arithmetik.](#) Ein Kommentar von Stephan Poppe, Dozent für Statistik an der Universität Leipzig. 20.9.2015.

Abbildung 6:

Ein Schlüssel zur Verteilung von Flüchtlingen in der Europäischen Union: Extremfälle der Indikatoren-gewichtung

in %



IWH

Quellen: Berechnungen und Darstellung des IWH.

2010 bis 2014 in dem Land gestellten Asylanträge relativ zur Bevölkerungszahl. Die Zuteilungsquote eines Mitgliedsstaats ist das gewichtete Mittel von vier Indikatoren: Nach dem ersten ergibt sich die Quote eines Staats *i* lediglich aus dem Anteil von dessen Bevölkerung an der EU-Gesamtbevölkerung. Nach dem zweiten wird dieser Bevölkerungsanteil in Abhängigkeit vom Wohlstand eines Mitgliedstaates (gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) je Einwohner) modifiziert. Nach dem dritten Indikator wird der Bevölkerungsanteil in Abhängigkeit von der Arbeitslosenquote eines Mitgliedstaats modifiziert, nach dem vierten in Abhängigkeit von der Zahl der in den Vorjahren gestellten Asylanträge (relativ zur Bevölkerung). Abbildung 6 stellt die Aufteilung der Flüchtlingskontingente für die vier Extremfälle der Indikatoren-Gewichtung dar: Wenn nur die Bevölkerung eine Rolle spielen soll, oder nur die um das BNE je Einwohner modifizierte Bevölkerung, nur die um die Arbeitslosenquote modifizierte Bevölkerungsgröße oder nur die um die jüngsten Asylantragszahlen modifizierte Bevölkerung. Der Anteil Deutschlands beträgt 16%, wenn nur die Bevölkerungszahl eine Rolle spielen soll, 21%, wenn diese um das recht hohe

BNE in Deutschland modifiziert wird, 26%, wenn eine um die verhältnismäßig niedrige Arbeitslosenquote modifizierte Bevölkerungszahl den Ausschlag gibt, und nur 3%, wenn nur die um die jüngsten Asylantragszahlen modifizierte Bevölkerung herangezogen wird. Letzteres ergibt sich aus den in den vergangenen Jahren hohen Asylantragszahlen in Deutschland. Werden die Gewichtungsfaktoren so gewählt, dass mehrere der vier Kriterien eine Rolle spielen, ergeben sich Zuteilungsquoten, die zwischen den Extremwerten liegen.

Finanzierung der Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration in der EU

Um eine politische Durchsetzbarkeit eines effizienten Verteilungssystems für Flüchtlinge zu erreichen, sind im allgemeinen Fall zusätzliche Kompensationszahlungen für einzelne Mitgliedsstaaten notwendig. Folgt man dem Vorschlag, ein kosteneffizientes Verteilungssystem für Flüchtlinge in der Europäischen Union zu installieren, und die Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit durch Kompensationszahlungen zu gewähr-

leisten, stellt sich die Frage der Finanzierung dieser Zahlungen. Dies ist aufgrund der geringen Flexibilität des EU-Haushalts zumindest in der kurzen Frist schwierig.

Grundsätzlich sollten dauerhafte Mehrausgaben durch Einnahmeerhöhungen oder Ausgabekürzungen an anderer Stelle finanziert werden. Für temporäre Mehrausgaben sollte dagegen ein höheres Finanzierungsdefizit hingenommen werden. Inwieweit die durch die Flüchtlingsmigration ausgelösten Mehrausgaben dauerhaft sind, hängt, neben der Anerkennungsquote von der Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt ab. Sofern Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung dauerhaft staatliche Transfers beziehen, sollten die Mehrausgaben gegenfinanziert werden. Wenn Zuwanderer nicht anerkannt werden oder aber nach ihrer Anerkennung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, sollte für die temporären Mehrausgaben ein höheres Defizit in Kauf genommen werden. Die Haushaltsgrundsätze der Europäischen Gemeinschaft schreiben allerdings einen ausgeglichenen Haushalt vor, der durch die Variabilität der Einnahmen aus den BNE-Eigenmitteln sichergestellt wird.³⁵ Zudem sind Mehrausgaben nur möglich, wenn dadurch die im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU festgelegten Obergrenzen nicht überschritten werden.³⁶ Obergrenzen gelten jedoch nicht nur für die Ausgaben insgesamt, sondern auch für einzelne Teilrubriken. Für die Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“, in die auch die Bereiche Asyl, Migration, Integration und Sicherung der Außengrenzen fallen, ist der finanzielle Spielraum für das Jahr 2016 jedoch bereits voll ausgeschöpft.³⁷ Eine Änderung der Obergrenzen ist zwar möglich, allerdings müssten dem sämtliche Mitgliedstaaten zustimmen.

³⁵ Vgl. Art. 268 EG-Vertrag bzw. Art. 310 AEU-Vertrag.

³⁶ Nach dem vorliegenden Haushaltsplan werden die Eigenmittel-Obergrenzen für Zahlungen in Höhe von 1,23% und für Verpflichtungen in Höhe von 1,31% des Bruttonationaleinkommens der EU im Jahr 2016 deutlich unterschritten. Die Ausgabebudgets müssen allerdings deutlich hinter den Obergrenzen zurückbleiben, damit diese keinesfalls überschritten wird.

³⁷ So wurde für 2016 schon das Flexibilitätsinstrument herangezogen, um Mehrausgaben, die innerhalb der Obergrenzen nicht finanziert werden können, zu decken.

Selbst wenn eine Erhöhung der Ausgaben durchsetzbar wäre, ginge diese aufgrund des Haushaltsausgleichs jedoch automatisch mit höheren Abführungen der Mitgliedstaaten an die EU einher (BNE-Eigenmittel). Diese könnten die Mitgliedstaaten entweder dazu verleiten, ihre Einnahmen zu erhöhen oder aber Forderungen nach einer Aufweichung der Kriterien des Fiskalpakts aufkommen lassen. Beides sollte, auch mit Blick auf die nach wie vor vorhandenen strukturellen Probleme einiger Mitgliedstaaten, vermieden werden. Da zudem noch nicht vorhersehbar ist, in welchem Umfang die Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration struktureller Natur sind, sollten, selbst wenn dies mehrheitsfähig wäre, keine zusätzlichen Einnahmen erhoben werden, sondern stattdessen Mittel im EU-Haushalt umgeschichtet werden.

Bereits im Jahr 2015 hat die EU Haushaltsmittel zur Finanzierung von Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration umgeschichtet, wenn auch nur in geringem Umfang. So wurden Mittel aus den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei sowie aus dem EU-Solidaritätsfonds umgewidmet. Mittelumrichtungen aus anderen Ausgabenkategorien sind jedoch nur möglich, wenn zum einen die Ausgabenobergrenzen gewahrt bleiben und zum anderen in den anderen Ausgabenkategorien weniger Mittel beantragt oder benötigt wurden als ursprünglich geplant. Somit sind die Möglichkeiten, Mittel umzuschichten, kurzfristig begrenzt. So hat die EU durch die Berichtigung ihrer Haushaltspläne für die Jahre 2015 und 2016 die Mittel zur Bewältigung der Flüchtlingsmigration um gerade einmal 1,7 Mrd. Euro erhöht.

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Herausforderungen aufgrund der sehr hohen Zuwanderung wäre eine größere Flexibilität bei der Verwendung der EU-Haushaltsmittel, sowohl intertemporal als auch zwischen den Ausgabenkategorien, erforderlich. Auch aus ökonomischer Perspektive wären Mittelumrichtungen zu befürworten. So belaufen sich die Ausgaben der EU für die Gemeinsame Agrarpolitik, den größten Posten im EU-Haushalt, im Jahr 2016 voraussichtlich auf über 55 Mrd. Euro. Dies ent-

spricht nahezu 40 % der Gesamtausgaben.³⁸ Es gibt gute Argumente dafür, dass die Gemeinsame Agrarpolitik ineffizient ist.³⁹ Eine Mittelumschichtung wäre also wünschenswert. Solange dies nicht erfolgt, lässt sich eine angemessene Verteilung der fiskalischen Kosten der Flüchtlingsmigration auf die Mitgliedstaaten nur dadurch erreichen, dass die Finanzierung größtenteils Aufgabe der Mitgliedstaaten bleibt, die Flüchtlinge aber nach effizienten Kriterien auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

Fazit

Die aktuelle Fluchtmigration kann nur durch engere internationale Kooperation auf dem Gebiet der Asylpolitik effizient bewältigt werden. Aus ökonomischer Perspektive wäre es sinnvoll, die ankommenden Flüchtlinge nach einem Verteilungsschlüssel auf alle EU-Länder zu verteilen. Dieser Verteilungsschlüssel sollte widerspiegeln, dass die Integrationskosten in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfallen. Effizient ist eine Verteilung, die die Kosten für die Integration zusätzlicher Flüchtlinge – auch unter Berücksichtigung positiver Effekte etwa auf das Erwerbspersonenpotenzial in alternden und schrumpfenden Gesellschaften – nivelliert. Die Kosten zusätzlicher Integration dürften allerdings nicht automatisch dort am niedrigsten sein, wo die ökonomische Leistungsfähigkeit am höchsten ist. Ferner sind die einzelnen Länder gegenwärtig sehr unterschiedlich betroffen. Um eine politische Einigung zu erzielen, ist neben einem Verteilungsschlüssel für die Personen auch ein Verteilungsschlüssel für die Kosten erforderlich, der sich an der Leistungsfähigkeit der Länder und an dem Umfang der positiven externen Effekte orientiert, von denen Länder profitieren, die vergleichsweise wenige Flüchtlinge aufnehmen.

Der von der EU-Kommission vorgelegte Verteilungsschlüssel greift prinzipiell die richtigen Faktoren auf, ist jedoch im Detail intransparent und könnte verbessert werden. Die Kompensationszahlungen an Länder, die aus Gründen der Kosteneffizienz relativ viele Flüchtlinge gemäß dem Verteilungsschlüssel aufnehmen, sollten durch Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts finanziert werden.

³⁸ Im Vergleich dazu lag der Anteil von Land-, Forstwirtschaft und Fischerei an der Bruttowertschöpfung der EU im Jahr 2014 bei nur 1,6%.

³⁹ Vgl. *Gylfason, T.: The Macroeconomics of European Agriculture. Princeton Studies in International Finance No. 78. Princeton University 1995.*