



Rahel M. Schomaker/Michael W. Bauer

Alternative Mechanismen zur
europaweiten (Um-)Verteilung von
Flüchtligen und Migranten



FÖV

87

Discussion Papers

Rahel M. Schomaker/Michael W. Bauer

Alternative Mechanismen zur
europaweiten (Um-)Verteilung von
Flüchtlingen und Migranten

FÖV 87
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

2019

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

ISSN 1868-971X (Print)

ISSN 1868-9728 (Internet)

Prof. Dr. Rahel M. Schomaker ist Senior Fellow des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung und Professorin für Volkswirtschaftslehre und Verwaltungswissenschaft an der Carinthia University of Applied Sciences, Villach.

Prof. Dr. Michael W. Bauer ist Inhaber des Lehrstuhls für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	1
1. Einleitung	1
2. Problemlage	2
3. Asyl- und Migrationspolitik auf Ebene der EU – Status quo und aktuelle Änderungen	7
4. Szenario für einen veränderten Umverteilungsmechanismus ..	9
4.1 Transfermöglichkeiten:	10
4.2 Potentielle Matchingmechanismen	12
5. Zusammenfassung	15
6. Literatur	19

Abstract

Fluchtmigration ist eine der aktuellen Herausforderungen für die Staaten der Europäischen Union (EU). Angesichts der bestehenden Disparitäten in Bezug auf Aufnahme und Unterstützung der Migrantinnen und Migranten stellt sich jedoch zunehmend die Frage nach einem Umverteilungsmechanismus innerhalb der EU. Der vorliegende Beitrag entwirft einen Mechanismus, welcher die Aufnahme von Angehörigen aus Drittstaaten an Auszahlungen aus den Europäischen Fonds knüpft und somit sowohl zu einer gerechteren Verteilung von Finanzmitteln wie auch einer passgenaueren Verteilung von Migranten führen kann, indem die Bedürfnisse beider Seiten Berücksichtigung finden.

1. Einleitung

Eine der großen Herausforderungen, der die europäischen Gesellschaften und Staaten in den letzten Jahren gegenüberstanden, war die Aufnahme von Geflüchteten und Migranten¹, die als Bürgerkriegsflüchtlinge oder aus wirtschaftlichen Gründen in die Europäische Union gekommen sind.² Viele dieser Menschen werden wohl dauerhaft bleiben. Ihre erfolgreiche Integration könnte denn auch den Zusammenhalt und die Stabilität unserer Gesellschaften stärken bzw. erfolglose Integrationsbemühungen bergen das Risiko der Bildung von endemischen Parallelgesellschaften und schleichender Entsolidarisierung (*Berry et al. 2015*). Es ist zudem nicht unwahrscheinlich, dass es künftig zu weiteren Migrationsbewegungen kommt. Wirtschaftliche Hoffnungslosigkeit, Bürgerkriege oder gar die Wiederkehr regionaler Konflikte in der Levante oder in Zentralafrika könnten schnell wieder zu einer Intensivierung von Wanderungsbewegungen führen. Diese Problemlage birgt politische

1 Der vorliegende Artikel verwendet teilweise die maskuline Form aus Gründen der besseren Lesbarkeit. Sie bezieht sich jedoch, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, auf Personen beiderlei Geschlechts.

2 Im Folgenden wird Bezug auf Migranten und Migrantinnen aus Drittstaaten genommen, welche im Rahmen von Flucht und Vertreibung in die EU kommen, nicht jedoch auf solche, die zu Ausbildungs- und Arbeitszwecken einreisen.

Brisanz – gerade weil die „Einbeziehung des Anderen“ (Habermas 1996) Emotionen in den Mehrheitsbevölkerungen auslöst, die politisch genutzt werden können, und weil die Aufnahme von Migranten auch sehr real zu Verteilungskonflikten oder Verdrängungswettbewerb führen kann.

Wenn wir im Folgenden Mechanismen zu Verteilungsstrategien von Migranten entwerfen, heißt das nicht, dass die Schwierigkeiten der Integration verharmlost werden sollen. Im Gegenteil. Unsere Vorschläge zielen auf eine im positiven Sinne technokratische Sichtweise, die die Bedingungen für erfolgreiche Integration verbessern helfen will – gerade auch durch den Einsatz von „Methoden, die sich bewusst als 'Stückwerk' und 'Herumbasteln' verstehen“ (Popper 1944, S. 293). Politische, wirtschaftliche und kulturelle Konfliktlagen können mit einer intelligenten Verteilungspolitik nicht ohne weiteres gelöst werden. Allerdings wird die Lösung politischer, wirtschaftlicher und kultureller Probleme eben auch nicht leichter, wenn man als Staatengemeinschaft keine Strategien zur Optimierung von Verteilungsmechanismen entwickelt oder zumindest diskutiert. In diesem Sinne ist der folgende Text als Beitrag zu einer Migrationsdebatte mit kühlem Kopf und ohne Scheuklappen gedacht. Gerade weil die Herausforderung so groß ist – und in Zukunft sich eher noch verschärfen dürfte – muss Querdenken erlaubt sein. Wenn von „links“ der Vorwurf „zu technokratisch“ und von „rechts“ der Vorwurf „zu naiv“ ertönt, erscheint uns das ein gutes Zeichen. Denn wenn die Stimmen an den Polen der Extreme unzufrieden sind, erscheint der dahinterliegende Kompromiss eine Chance zu haben, in der Mitte der Gesellschaft Akzeptanz zu finden.

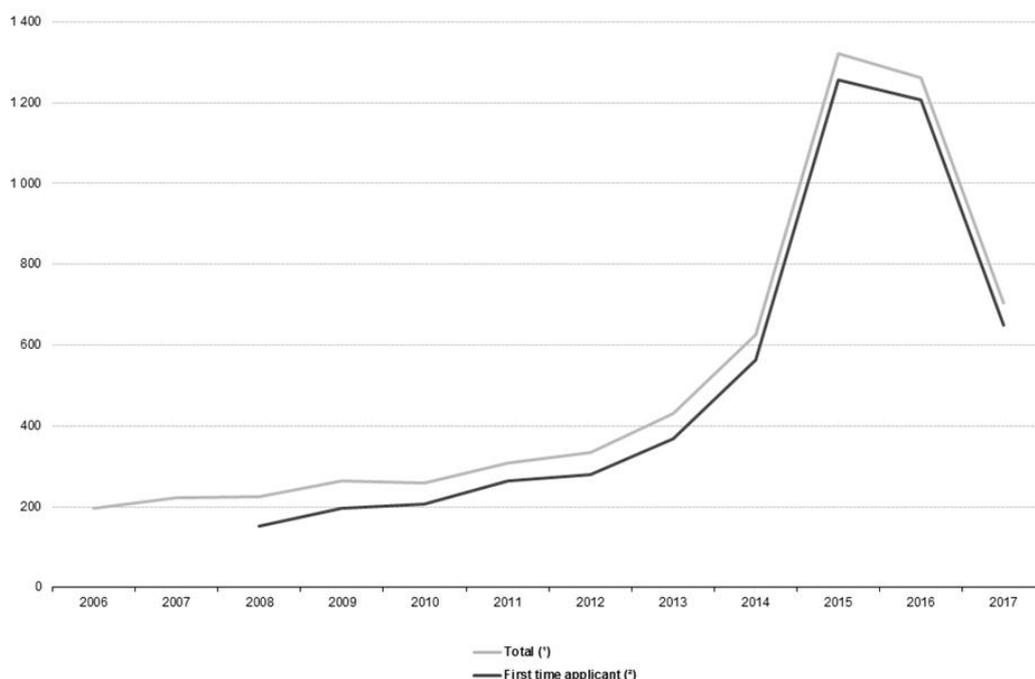
2. Problemlage

Im globalen Kontext betrachtet waren Ende 2017 weltweit 68,5 Millionen Menschen auf der Flucht. 40 Millionen Menschen sind dabei Binnenvertriebene, sind also innerhalb ihres Heimatlandes geflohen. 80 % der Personen, die ihr Heimatland verlassen haben, sind in Nachbarländern geflohen (UNHCR 2018, S. 2).

Trotz der Tatsache, dass nur ein geringer Prozentsatz der Personen, die derzeit auf der Flucht sind, in die Europäische Union flüchten (EU), wird der Zustrom von Migranten aus Nicht-Mitgliedstaaten in die Europäische Union als stark wahrgenommen und ist damit nach wie vor Gegenstand der öffentlichen und politischen Debatte in Deutschland

und Europa, wenn auch die aktuellen Entwicklungen eine deutliche Abnahme von Geflüchteten für die nächsten Jahre erwarten lassen. Während die Bewerberzahlen spätestens seit 2012 kontinuierlich anstiegen und in den Jahren 2015 und 2016 jeweils einen Höchststand von rund 1,3 Mio. Personen erreicht haben, wurden in 2017 mit ca. 705.000 Personen deutlich weniger Bewerber registriert (siehe Abb. 1). Die größten Personengruppen kamen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak, des Weiteren aus dem Iran sowie zentralafrikanischen Staaten.

Abbildung 1: Asylanträge in der EU 2005-2017



(*) 2006 and 2007: EU-27 and extra-EU-27.
 (†) 2006 and 2007: not available.
 Source: Eurostat (online data codes: migr_asyctz and migr_asyappctza)

Quelle: Eurostat 2018

Die Gründe für den starken Rückgang liegen vor allem darin, dass die EU durch die Initiative einiger Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen hat, um Migration und somit auch Flucht in die EU einzuschränken. Damit hat sich jedoch nicht nur die Zahl der Geflüchteten, die in Europa ankommt insgesamt verringert. Die Schließung der Grenzen hat auch dazu geführt, dass sich die Fluchtrouten verändert haben, sodass sich die Zahl der Geflüchteten in den Ankunftsändern verändert hat.

Seit Juni 2018 hat Italien einige Maßnahmen umgesetzt, die Geflüchtete daran hindern sollen, die italienische Küste zu erreichen. Dazu

gehört zum einen ein Programm des EU-Treuhandfonds für Afrika in Höhe von 46 Mio. Euro, das libysche Grenzschutzbehörden sowie die libysche Küstenwache dabei unterstützen soll, illegale Migration in die EU zu verhindern (Europäische Kommission 2018). Die Zahl der Geflüchteten, die Europa erreichen, sinkt, jedoch steigt gleichzeitig die Zahl der Menschen, die bei der Überfahrt sterben oder vermisst werden, wobei die Dunkelziffer unklar ist (Mediendienst Integration 2018).

Infolge der Initiative Italiens hat sich die Mittelmeerroute von Italien vor allem auf Spanien verlagert. Während 2016 ca. 181.500 Geflüchtete über das Mittelmeer in Italien ankamen betrug die Zahl im Dezember 2018 nur noch ca. 23.000, also ein Siebtel. In Spanien dagegen ist die Zahl der ankommenden Geflüchteten über das Mittelmeer in diesem Zeitraum auf das Siebenfache angestiegen, also von ca. 8.000 auf 55.000 (UNHCR 2018).

Auch die anderen Länder, die an den Außengrenzen der EU liegen, haben Maßnahmen ergriffen um Geflüchtete daran zu hindern in die EU einzureisen. Dazu gehört das EU-Türkei-Abkommen, das verhindern soll, dass Geflüchtete auf den griechischen Inseln ankommen bzw. in die Türkei zurückgeschickt werden können. Nichtsdestotrotz sitzen zahlreiche Geflüchtete auf griechischen Inseln fest, da die Bearbeitung der Asylanträge aufgrund des überlasteten Systems lange andauern. Ungarn hat einen 175 Kilometer langen Zaun an den Grenzen zu Serbien und Kroatien errichtet. Bulgarien hat ebenso einen Grenzzaun an der türkischen Grenze errichte und dort den Einsatz von Militär und Grenzbehörden verstärkt. Spanien versucht die Zahl der Geflüchteten mit strenger Grenzpolitik und bilateralen Rückübernahmeabkommen mit Ländern wie Marokko gering zu halten (Mediendienst Integration, 2017).

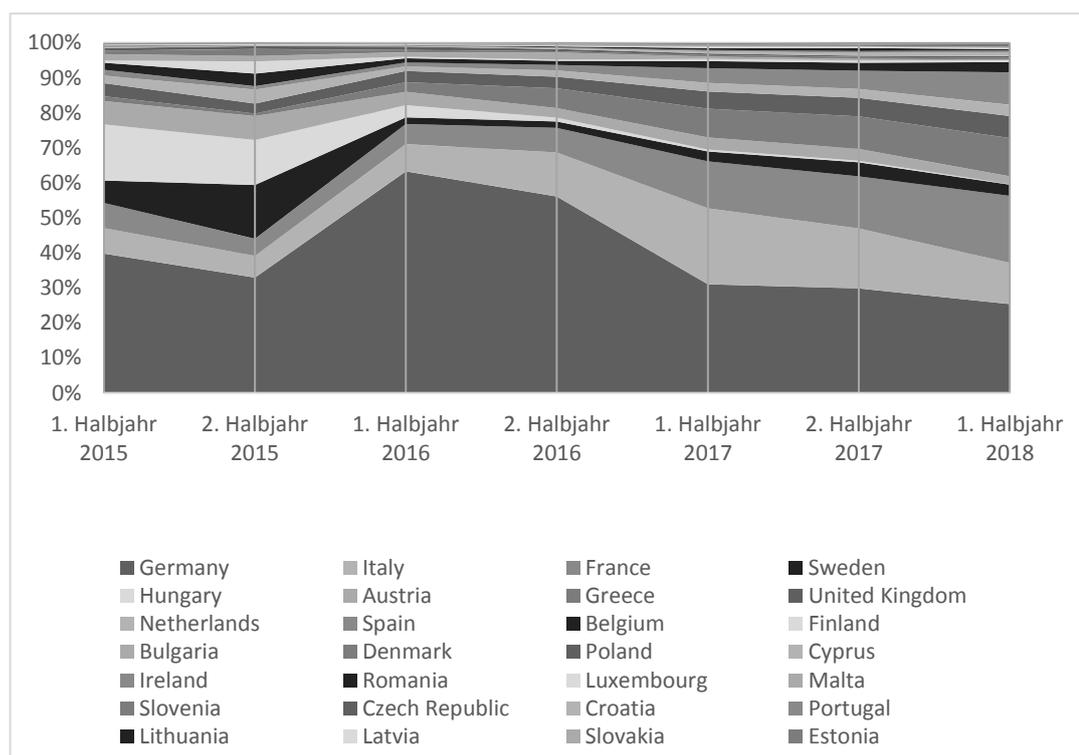
In Bezug auf die relativen Flüchtlingszahlen, gemessen an der Anzahl der erstmaligen Asylbewerber je eine Million Einwohner im Jahr 2017, haben Griechenland mit 5.295 und Zypern mit 5.235 Personen die meisten Menschen aufgenommen. Über dem EU-Durchschnitt liegen des Weiteren Luxemburg, Malta, Österreich, Deutschland, Schweden, Italien und Frankreich mit zwischen ca. 3.900 und 1.300 Personen je einer Million Einwohner (de.statista 2018).

Mit 198.000 Personen zeichnete Deutschland in 2017 für 31 Prozent der Bewerber verantwortlich, während weitere rund 50 Prozent in den folgenden Staaten aufgenommen wurden: 127.000 Personen in

Italien, 91.000 in Frankreich, 57.000 in Griechenland, 33.000 in Großbritannien sowie 30.000 in Spanien.

Vergleicht man die EU 28 hinsichtlich der prozentualen Aufteilung der Erstanträge pro Halbjahr wird deutlich, dass zwischen Anfang 2015 und Mitte 2018 95% der Erstanträge in 12 der 28 EU-Länder gestellt wurden. Die Entwicklung des prozentualen Anteils an Erstregistrierungen steht in Einklang mit der Entwicklung an den europäischen Grenzen. In Griechenland, Spanien, Frankreich und Zypern ist der Anteil seit 2017 gestiegen. In anderen Ländern sinkt der Anteil der Erstregistrierungen seit 2017 stetig. Hierzu gehören beispielsweise Italien, Ungarn, Österreich, Deutschland und Bulgarien. In anderen Ländern ist die Zahl der Erstregistrierungen durchweg niedrig. Hierzu gehören beispielsweise Polen, Rumänien, Tschechien, Slowakei und Portugal.

Abbildung 2: Asylanträge in der EU nach Staaten

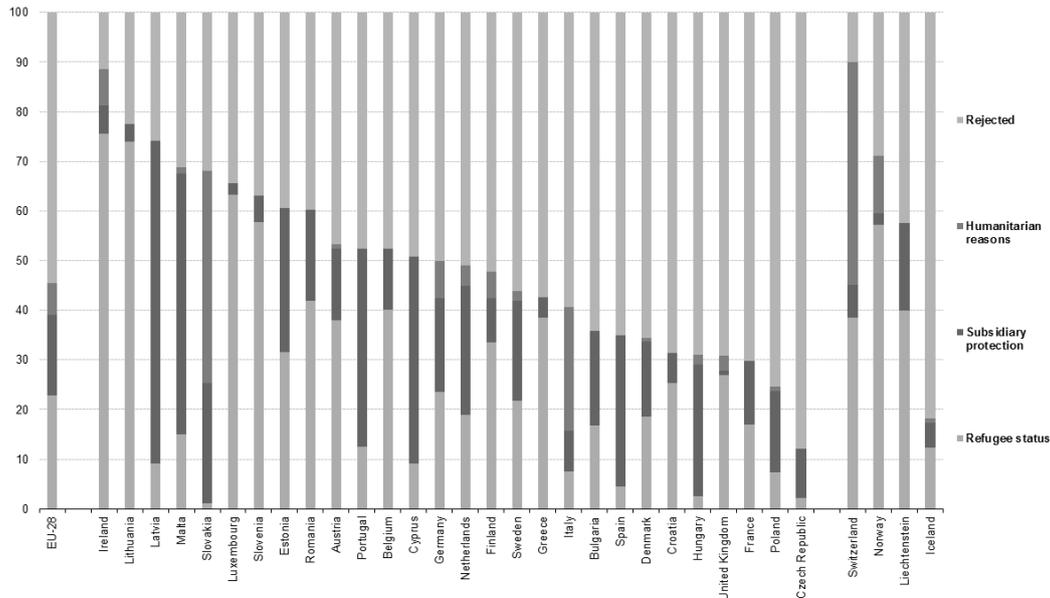


Quelle: Eurostat; eigene Darstellung

Festzuhalten ist auch eine sehr heterogenen Aufnahmepraxis von Flüchtlingen aus Drittstaaten, die zu sehr unterschiedlichen absoluten und relativen Flüchtlingszahlen führt – ein Phänomen, welches durchaus nicht nur aktuell besteht, sondern bereits für die Vergangenheit festzustellen ist (siehe etwa *Thielemann 2004*).

Darüber hinaus bestehen auch große Unterschiede in der Anerkennung von Asylgründen in den einzelnen Unionsstaaten, was zu großer Heterogenität bei Aufenthaltsstatus bzw. -titeln und Rückführungszahlen führt (siehe Abb. 2).

Abbildung 3: Anerkennungsstatus in Prozent nach Staaten



Note: based on original (not rounded) figures.
Source: Eurostat (online data code: migr_asydfsta)

Quelle: Eurostat 2018

Die Unterschiede in der Behandlung von Geflüchteten erschöpfen sich jedoch keineswegs in den benannten Tatsachen, sondern bestehen auch bzgl. der politischen und gesellschaftlichen Debatte in einzelnen Staaten über Asyl und Migration. Die Flüchtlingsfrage, so scheint es jedenfalls, folgt man der teilweise sehr emotional geführten Debatte, spaltet die Europäische Union. Entsprechend sind Ideen gefragt, wie die Verständigung bezüglich grundsätzlicher Fragen von Migration und Asyl, konkret aber auch die festgefahrenen Verhandlungen bzgl. der Aufnahme und Umverteilung von Flüchtlingen zwischen den Mitgliedstaaten wieder vorangebracht werden können. Der vorliegende Beitrag diskutiert – nach einem kurzen Überblick über die bestehende Systematik der Zuordnung und Verteilung von Flüchtlingen auf Ebene der EU – einen Vorschlag für ein geändertes Verteilungssystem von geflüchteten Personen auf die Staaten der Europäischen Union. Dieser Vorschlag, angelehnt an die Initiative der Deutschen Bundesregierung von Februar 2018 sowie insbesondere den Vorschlag von Emmanuel Macron von

April 2018, basiert auf einer Kombination der Flüchtlingsumverteilung mit dem Transfer finanzieller Ressourcen aus der EU-Strukturpolitik. Ein besonderer Fokus des vorgeschlagenen Verteilungsmechanismus liegt auf der Auswahl des Matching-Verfahrens.

3. Asyl- und Migrationspolitik auf Ebene der EU – Status quo und aktuelle Änderungen

Auf Ebene der EU existiert seit 1999 mit dem kontinuierlich erweiterten "Common European Asylum System" (CEAS) ein kleinster gemeinsamer Nenner im Bereich Asyl- und Migrationspolitik, Ziel der gemeinsamen Politik ist „harmonisation to standards of protection by further aligning the EU States' asylum legislation; effective and well-supported practical cooperation; increased solidarity and sense of responsibility among EU States, and between the EU and non-EU countries" (Europäische Kommission 2008).

Auch bestehen – trotz der weitgehenden Isolation des Bereichs Asyl und Migration von anderen Politikfeldern der Union – Querverbindungen mit anderen Bereichen, so werden etwa aus den Kohäsionspolitiken in verschiedener Art Ressourcen transferiert, um Integrationsbemühungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, etwa in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen und Nicht-Diskriminierung. Die Verantwortung hierfür liegt schwerpunktmäßig bei den Mitgliedstaaten, jedoch kann die EU gezielt auch etwa lokale Behörden oder zivilgesellschaftliche Akteure unterstützen.

Herz der Asyl- und Migrationspolitik ist der Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) mit einem Budget von 3,137 Mrd. Euro für den Zeitrahmen 2014-2020, der direkt wie indirekt von der Kommission gemanagt wird und in welchem mit der Ausnahme Dänemarks alle Unionsstaaten beteiligt sind. Dieser unterstützt die Mitgliedstaaten und vergibt direkte Nothilfen für Ausnahmesituationen, definiert entsprechend Regulation (EU) 516/2014 wie folgt:

„These actions may include, but are not limited to, provision of support services such as translation/interpretation, legal assistance, identification of vulnerable groups and specific assistance for vulnerable persons, the establishment, maintenance and improvement of accommodation services, the pro-

vision of social assistance, measures necessary for the preparation of return operations, pre-departure measures such as health checks or cultural orientation, as well as the physical transfer of applicants and/or beneficiaries of international protection (hereinafter "relocation") between Member States."

Während ursprünglich 175 000 000 Euro pro Jahr für die unmittelbaren Hilfen vorgesehen waren (Stand Mai 2017), wurde diese Summe im Dezember 2017 auf 402 500 000 Euro erhöht.

Bereits die Europäische Agenda für Migration (Europäische Kommission 2015) betont die Notwendigkeit der solidarischen Beteiligung aller Mitgliedsstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen, und avisiert "a temporary distribution scheme for persons in clear need of international protection to ensure a fair and balanced participation of all Member States to this common effort".

Dieser Vorschlag umfasste die verpflichtende Umverteilung von 40 000 Personen aus Italien und Griechenland (40 Prozent der aktuellen Bewerber in 2015) über 2 Jahre und wurde im September 2015 angepasst, so dass nunmehr 120 000 Personen aus Italien, Griechenland und Ungarn über 2 Jahre betroffen wären. Die Aufnahmeländer erhalten unter diesem Regime € 6,000 pro Person; Italien, Griechenland und Ungarn erhalten Euro 500 pro Individuum, um die Kosten der Übersiedelung zu decken.

Eine weitere Anpassung von September 2017 modifiziert dieses System, so dass nunmehr ein nicht-verpflichtendes System von *Resettlement* besteht. Neben dieser letzten Änderung, welche es erlaubt, dass Staaten die Teilnahme verweigern, ergeben sich weitere Probleme. Zum einen die statische bzw. insgesamt wohl zu geringe Zahl von Individuen, welche davon erfasst werden – angesichts der Tatsache, dass gerade Italien und Griechenland einen sehr hohen Prozentsatz der Flüchtlinge aufnehmen, allein im Jahr 2017 zusammengenommen 200 000 Individuen, erscheint die festgelegte Zahl als zu niedrig und somit nicht dauerhaft haltbar. Das schwerwiegendere Problem sind jedoch der mangelnde Wille etlicher Mitgliedstaaten der EU, sich an diesem System zu beteiligen, sowie die mangelnde Koordination dieses Regimes mit sonstigen Initiativen der EU. Während hier inhaltlich insbesondere die zusätzliche aktuelle (Stand April 2018) Aufnahme von „besonders schutzwürdigen Personen“ durch einige Unionsstaaten zu nennen sind, betrifft es darüber hinaus insbesondere auch den Gedanken der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie eine mögliche auch finanzielle

Anreizorientierung eines Umverteilungsmechanismus. Entsprechend besteht eine Reihe von Ansätzen, dieses System zu reformieren oder zu substituieren (etwa *Fernández-Huertas Moraga/Rapoport* 2015).

4. Szenario für einen veränderten Umverteilungsmechanismus

Ein weiterer Vorschlag, der auch in der aktuellen politischen Diskussion einigen Rückhalt finden dürfte, wird nachfolgend diskutiert. Emmanuelle Macron hat in seiner Rede vor dem Europaparlament vom 17.4.2018 einen neuen Vorschlag gemacht (Europäisches Parlament 2018). Demzufolge sollten Flüchtlinge auf die Kommunen in ganz Europa verteilt werden – mit entsprechenden finanziellen Anreizen. Details nannte er nicht.

Dabei wäre mit einem solchen Umverteilungskonzept, welches die aktuelle Situation im Bereich Asyl mit weiteren reformbedürftigen EU-Politiken verknüpft, eine sachgerechte und integrationsfreundliche Lösung möglich. Im Detail könnte ein derartiges Umverteilungsregime wie folgt aussehen:

Kommunen in ganz Europa könnten sich um die Aufnahme von Flüchtlingen bewerben – und würden dafür aus dem EU-Budget entsprechend subventioniert. Der Mechanismus an sich wäre relativ einfach: jeder Flüchtling, der in dieses Programm aufgenommen wird, erhält einen individuellen Zuschuss aus dem EU-Budget. Mehrkosten für die nationalen Haushalte gäbe es keine. Einen weiteren Teil erhält aber auch die aufnehmende Kommune, in der die Integration geleistet werden muss. Letztere Zuwendung wäre zweckungebunden. Das würde bedeuten, dass die Kommunen diese Unterstützung unbürokratisch für die regionale Wirtschaft- und Arbeitsmarktentwicklung nutzen könnten. Im Gegenzug werden die Kohäsions- und Agrarausgaben der EU – insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Landwirtschaftsfond – entsprechend abgeschmolzen. Diese Fonds verfehlen ohnehin seit Jahrzehnten ihr eigentliches Ziel, nämlich sozioökonomische Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Sie sind zu reinen Verschiebeposten im Ringen zwischen Netto-Zahlern und Netto-Empfängern geworden und daher logische Kandidaten für eine Reform des supranationalen Umverteilungssystems.

Unser Vorschlag der Kopplung von Leistungen für das Management der Einwanderung mit der Vergabe von EU-Finanzmitteln würde Synergien zwischen einem notwendigen europäischen Finanzausgleich und einer der drängendsten Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht, schaffen. Mit integrationsfördernden Nebeneffekten. Dass dabei die Peripherie in den Blick gerät, ist ein zusätzlicher Vorteil. Dort – insbesondere in den Staaten Osteuropas, aber auch vielen Regionen etwa in Österreich oder Südeuropa – macht sich der demografische Wandel besonders bemerkbar; man kämpft mit Nettobevölkerungsverlusten, welche mittelfristig die ökonomische Basis ganzer Regionen gefährden. Für diese Gebiete wäre eine moderne Ansiedlungspolitik – gefördert durch die EU – eine einmalige Chance. Zudem könnte die EU mit einer solchen Politik geschickt politische Widerstände von Rechtspopulisten in den Zentralregierungen überwinden – und die regionale und lokale Ebene in den betreffenden Ländern stärken. Letztere sind in der Regel viel weniger ideologisiert und viel pragmatischer als die Politikeliten in den Hauptstädten.

Das wertvollste Gelegenheitsfenster bieten aber die gegenwärtigen Haushaltsverhandlungen über eine neue Finanzplanung für die EU für die Zeit nach 2020. Auch aufgrund des im Frühjahr 2019 bevorstehenden Brexits stehen hierbei die gewachsenen Verteilungskompromisse ohnehin auf dem Prüfstand. Mit dem Druck der Nettozahler – deren wichtigster Deutschland ist – ließen sich Verkrustungen aufbrechen und Innovationen ins Werk setzen.

4.1 Transfermöglichkeiten:

Aber wäre ein „doppelter EU-Zuschuss“ für Migranten aus Drittstaaten finanzierbar? Wo stehen wir hier de facto mit den Zahlen der Zuwanderung? Geht man von durchschnittlich 1.000.000 Zuwanderern pro Jahr aus, und nimmt man ferner an, dass aus den Agrar- und Regionalfonds, die mehr als die Hälfte des EU-Budgets von ca. 160 Mrd. Euro ausmachen, nur 25 Mrd. abgeschmolzen würden, dann könnte pro Einwanderer aus dem EU Haushalt 25.000 Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt werden.

An dieser Stelle sind verschiedene Szenarien der Auszahlungshöhe und –modalitäten denkbar.

Alternative 1: Ca. 50 Prozent, monatlich ca. 1.000 Euro, würden direkt an Einwanderer ausbezahlt werden; 12.500 Euro am Ende eines

Jahres an die aufnehmende Gemeinde. In diesem Regime würden die Flüchtlinge ihren Lebensunterhalt mehr oder weniger vollständig selbst durch den Transfer decken, die Kommunen würden entsprechend ihre bisherigen Budgets für die Leistungen für Flüchtlinge einsparen und überdies eine nicht unerhebliche Summe zweckungebunden erhalten.

Als problematisch könnte sich darstellen, dass damit das Budget der Flüchtlinge in ca. 1/3 der Mitgliedstaaten über einem durchschnittlichen Bruttogehalt läge. Aus Sicht der Bestandsbevölkerung könnte als mangelnde Gerechtigkeit interpretiert werden, was populistische Tendenzen verstärken dürfte. Darüber hinaus würde – angesichts real sehr unterschiedlicher Lebenshaltungskosten in der dann EU-27 – ein solches System höchstwahrscheinlich die Präferenzen der Zuwanderer zugunsten der Peripherie verzerren. Dies wäre durchaus erwünscht, könnte jedoch längerfristig problematisch für Staaten mit relativ hohen Lebenshaltungskosten sein, welche in Teilregionen jedoch auch mit demographischen Problemen konfrontiert sind und daher durchaus Interesse an Zuwanderung in bestimmte Regionen/Kommunen haben dürften, etwa Deutschland und Österreich.

Alternative 2: Auch ließe sich das Verteilungsdifferenzial an die realen Lebenshaltungskosten im Aufnahmeland anpassen. Dann könnte der Anteil, der direkt an die Flüchtlinge ausbezahlt wird, sich in Höhe eines durchschnittlichen Nettolohnes etwa im unteren Quantil der Mitgliedstaaten bewegen, betrüge also maximal 500 Euro. Die Kommunen würden entsprechend einen höheren Anteil erhalten, müssten jedoch noch einige Leistungen für die Neubürger bereitstellen, denkbar wäre etwa eine Wohnbeihilfe. Dies diene dem Anreiz für die Flüchtlinge, auch in diese Staaten zu gehen. Auch hier gäbe es erhebliche Einsparungen für die Kommunen, da bisherige Mittel freigesetzt würden und die Überschüsse aus dem EU-Transfer zweckungebunden wären. Profitieren würden daher insbesondere auch die ärmeren Staaten in Ost- und Südosteuropa.

Im EU Haushalt gäbe es zudem noch Spielraum, Boni für mittelfristigen Integrationserfolg auszuschütten, dies könnte – ebenso wie das Management des Umverteilungsmechanismus – etwa über den bereits bestehenden Fond für Asyl, Migration und Integration (AMIF) erfolgen, welcher bereits jetzt über ein nicht unbedeutendes eigenes Budget von 3,137 Mrd. Euro verfügt. Ein doppelter EU-Zuschuss würde die Migrationsströme intelligent lenken – und Geld in die relativ ärmeren bzw. strukturschwachen Regionen bringen, welche insbesondere im ländlichen Raum und in der Peripherie der EU bestehen.

4.2 Potentielle Matchingmechanismen

Offen bleibt in diesem Zusammenhang die Frage nach dem Matching von Bewerbern und potentiellen Aufnahmestaaten. Eine Möglichkeit wäre die Auswahloption ausschließlich auf Seiten der Kommune zu belassen, während das Individuum dann entsprechend „zugewiesen“ wird, ohne Berücksichtigung der eigenen Präferenzen. Dabei könnte von Seiten der Aufnahmestaaten ein Kriterienkatalog erstellt werden, in welchen demographische Merkmale (etwa Alter, Geschlecht, Familienstand) sowie Fähigkeiten (Sprachkenntnisse, Ausbildungsstand etc.) einfließen, und auf Basis dessen dann eine Zuordnung erfolgt.

Auch wären jedoch eine Reihe von Mechanismen denkbar, die einerseits die Präferenzen der Flüchtlinge berücksichtigt, aber auch diejenigen der potentiellen Aufnahmeländer (dazu etwa auch im Detail *Fernández-Huertas Moraga/Rapoport* 2015). Ein derartiges System wäre aus Sicht der Autoren zu bevorzugen, da eine Zuweisung ohne Einbezug der Individuen wahrscheinlich zu Widerstand oder Umgehungsversuchen ex ante oder ex post führen wird; insbesondere der langfristige Integrationserfolg erscheint unter diesen Bedingungen sehr fraglich.

Organisatorisch erscheint eine solche Lösung denkbar, Kriterien für ein zentrales Matching von Flüchtlingen könnten relativ einfach abgefragt und entsprechend über eine zentrale Datenbank verwaltet werden, sowohl auf Ebene des Individuums als auch für die Kommune. Zusätzlich zu den benannten Kriterien der Kommunen könnten etwa von Seiten der Bewerber Kriterien bzgl. möglicher Ziele soziokulturelle Charakteristik der Aufnahmekommune, wie z.B. Familienanbindung und kulturelle Netzwerke, sowie bestehende Fähigkeiten (wie etwa Sprachfertigkeiten oder zur Ausbildung passende Arbeitsmöglichkeiten) zugrunde gelegt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Personen genaue und vergleichbare Informationen über die Kommunen erhalten (*Jones/Teytelboym* 2017).

Der von uns vorgeschlagene „Markt“ für Neubürger entspricht dabei in vielem nicht traditionellen Märkten mit den dort geltenden Mechanismen. Vielmehr – etwa bei der Partnerwahl zwischen Individuen oder der Auswahl von Mitgliedern durch Institutionen wie etwa Universitäten – gelten besondere Mechanismen, da der reguläre Preismechanismus nicht in Kraft ist. Vielmehr wäre ein solcher Markt „davon gekennzeichnet, dass die Wünsche oder Prioritäten von beiden Marktseiten berücksichtigt werden müssen. [...] Da Preise als Allokationsinstrument in

zweiseitigen Matching-Märkten zur Koordination nicht zur Verfügung stehen, tritt häufig Marktversagen auf“ (Kübler 2012: 843). Nicht also Zahlungsbereitschaften und finanzielle Transfers helfen, die geeignete Wahl zu treffen, sondern eher meriokratische Kriterien, wie etwa bei Hochschulen Leistung und Motivation potentieller Studenten, auf Seiten derer etwa Wohnortnähe oder aber Curriculum. Damit werden negative Folgen des Marktversagens wie etwa strategisches Nicht-Offenbaren von Präferenzen und daraus resultierende imperfekte Matchings vermieden oder zumindest abgemildert.

Das eigentliche Matchingsystem könnte dem sog. „Deferred-Acceptance-Algorithmus“ (DA-Algorithmus oder auch Gale-Shapley-Algorithmus genannt) entsprechen und sollte, sofern korrekt angewandt, zu einem stabilen Matching führen. Dieses System – ursprünglich entwickelt für individuelle Matches (siehe *Gale/Shapley* 1962) – funktioniert, indem ein Individuum einer Marktseite (z.B. die geflüchtete Person) der favorisierten Einheit der anderen Marktseite ein Angebot macht (Kommune mit höchster Passung zu den eigenen Präferenzen). Die Kriterien, welche dabei angelegt werden, bestimmt das jeweilige Individuum; in der Regel werden dies u.a. Verbindungen bzw. Netzwerke in der betreffenden Region sein, Sprachkenntnisse oder auch antizipierte Arbeitsmöglichkeiten.

Die Kommune lehnt alle Angebote außer dem von ihr favorisierten Angebot ab. Auch hier bestimmen die Kommunen anhand eigener Kriterien, welches Angebot geeignet erscheint und angenommen wird; diese Kriterien können sowohl durch die Verwaltung oder die politische Ebene, durchaus auch auf Basis partizipativer Verfahren, bestimmt werden. Das favorisierte Angebot wird jedoch noch nicht endgültig und verbindlich angenommen, um abzuwarten, ob im Verfahrensverlauf ein weiteres Angebot von Seiten eines aus Sicht der Kommune besser geeigneten Individuums kommt. Im nächsten Schritt wird durch jeden Geflüchteten, der nicht seinen präferierten Zielort erhält, einer weiteren neuen Kommune ein Angebot gemacht. Aus diesen neuen Angeboten und dem bereits „gehaltenen“ Angebot wählen die Kommunen nunmehr aus und lehnen alle anderen Bewerber ab; der Vorgang wird so lange durchgeführt, bis kein Angebot mehr abgelehnt wird. Da das Verfahren die Ranglisten der Flüchtlinge berücksichtigt, führt ein solches Verfahren stets zu einer Zuordnung, die ein für diese optimales Ergebnis darstellt.

Der DA-Mechanismus insgesamt führt immer zu einer sogenannten „stabilen“ Zuordnung, da es keine zwei Einheiten gibt, die einander zugeordnet sind, einander jedoch nicht im Vergleich zu den ihnen ansonsten zugeordneten Einheiten präferieren. Weiterhin ist es für die vorschlagende Seite immer optimal, die wahren Präferenzen anzugeben, die andere (reagierende) Seite hat jedoch durchaus einen gewissen Anreiz zu strategischem Verhalten (*Kübler* 2012). Das gesamte Verfahren würde ebenso funktionieren bei einer ersten Wahl durch die Kommune, dann wäre für diese das erzielte Ergebnis optimal, während für das Individuum ggf. Anreize für strategisches Verhalten bestehen; das Ergebnis jedoch ebenso stabil. Problematisch könnte an dieser Stelle grundsätzlich lediglich das Verfahren sein, das jeweils „Paare“ matcht und daher ggf. iterativ sein oder in Form von identischen „Kopien“ des gewünschten Tauschpartners modelliert werden müsste (siehe *Roth* 1985), wenn einer Kommune mehr als ein Individuum zugeordnet werden soll.

Eine mögliche Alternative zu diesem Szenario wäre eine Verteilung entsprechend des sog. „Boston-Mechanismus“, wie er etwa auch bei der Vergabe von Studienplätzen zum Einsatz kommt. Hier könnte aus Sicht des Individuums ein Ranking von Wunschkommunen vorgelegt werden, anschließend werden die Erstwünsche betrachtet und die jeweiligen Kommunen vergeben Plätze in der Reihenfolge ihrer Priorität, bis entweder keine Plätze mehr zur Verfügung stehen oder aber keine weiteren Bewerber mehr vorhanden sind, welche die Kommune an erster Stelle genannt haben. In jedem weiteren Schritt x (mit x größer oder gleich 2) werden nur die x -ten Wünsche aller Individuen die noch keinen Platz haben, betrachtet. Für jede Kommune, welche noch aufnahmefähig ist, werden diejenigen Bewerber betrachtet, welche die Kommune an x -ter Stelle gelistet haben und die verbleibenden Plätze an diese Individuen in der Reihenfolge ihrer Priorität verteilt, bis keine Aufnahmekapazitäten oder kein Bewerber übrig ist, der die Kommune als x -te Wahl aufgelistet hat (*Kübler* 2012). Problematisch könnte an dieser Stelle sein, dass ggf. das Verbergen der wahren Präferenzen zu Vorteilen führt, da die Teilnehmer nicht sicher sein können, dass deren Preisgabe zu einem für sie erstbesten Ergebnis führt. d.h. „der Mechanismus ist nicht „strategy-proof““ (*Kübler* 2012: 846).

Jones und Teytelboym (2017) haben in ihrer Studie einen ähnlichen Vorschlag zur Umverteilung von Geflüchteten in den Kommunen in Großbritannien gemacht. Sie sind sehr optimistisch dahingehend, dass

die Diversität der Kommunen dazu beiträgt, dass auch diverse Präferenzen gegenüber Geflüchteten bestehen.³ Ob die Präferenzen der Kommunen tatsächlich so divers sind, müsste in der Praxis geprüft werden. Es könnte das Problem entstehen, dass Kommunen eine überproportional große Präferenz gegenüber gut ausgebildeten, jungen Menschen mit bereits bestehenden Sprachkenntnissen haben, die besonders gut auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar sind und daher einen Match mit ihrer „Wunschkommune“, die wiederum besonders viele Perspektiven bietet, erhalten. Auf der anderen Seite könnte es Personen geben, die aufgrund ihres Alters, dem Bildungsstand o.ä. weiter unten in der Präferenz der Kommunen stehen und somit auch nur den Match mit einer Kommune erhalten, die ebenso weiter unten in der Präferenz der meisten Geflüchteten steht, da sie wenig Perspektiven bietet. Die Folge daraus wäre eine Segregation, die auch zur Entstehung von Parallelgesellschaften führen könnte, die wenig Perspektiven bieten und Integration erschweren.

Eine mögliche Anpassung für den Fall, dass zu geringe Diversität bei der Auswahl der Personen besteht wäre, verschiedene Kategorien mit Eigenschaften und Fähigkeiten der Geflüchteten zu bilden, eine bestimmte Anzahl von Plätzen je Kategorie zu reservieren und den Kommunen entsprechend die Möglichkeit zu geben Prioritäten innerhalb der Kategorien zu vergeben. Wenn die Plätze in den Kategorien nicht aufgefüllt werden, beispielsweise da keine Personen mehr aus der Kategorie verfügbar sind, können Präferenzen unabhängig von der Kategorie vergeben werden (*Echenique/Yenmez* 2015).

5. Zusammenfassung

Der vorgestellte Mechanismus – die Koppelung von Migrantenaufnahme und Auszahlungen aus dem EU-Budget für aufnahmewillige Kommunen – adressiert verschiedene aktuelle Spannungsfelder der EU. Zu diesen Spannungsfeldern gehören nicht nur die nach wie vor persistente Frage der Aufnahme von Flüchtlingen, sondern auch die aktuell anstehenden

³ Dies geht bis hin zu kontraintuitiven Überlegungen; erwähnt wird etwa das Beispiel, dass in einem Ort mit einem auf seltene tropische Krankheiten spezialisierten Krankenhaus die Präferenz bestehen könnte Geflüchtete mit solchen Krankheiten aufzunehmen.

Verhandlungen über das EU-Budget, welche angesichts des Brexits Reformmöglichkeiten in sich tragen. Damit eng verbunden ist die alte Frage nach einer europäischen Solidarität beziehungsweise einer transnationalen Solidarität unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Intelligent umgesetzt vermag der von Macron angedeutete und im vorliegenden Beitrag ausgearbeitete Vorschlag zur Lösung oben genannter Probleme beizutragen, indem verschiedene – reale oder wahrgenommene – Probleme adressiert werden.

Zum ersten wäre dies die vermeintliche oder tatsächliche Tendenz zur Zentralisierung bzw. zur Ausweitung bürokratischer Macht der Brüsseler Institutionen insbesondere in Krisensituationen, welche scheinbar gegen die Interessen der Mitgliedstaaten läuft und deren demokratisch legitimierte Position im Augen ihrer Bürger aushöhlt. Das vorgeschlagene System führt zwar ebenfalls zu einer Emergenz bzw. Stärkung von Institutionen auf Ebene der EU wie dem AMIF, welcher unter Erhalt zusätzlicher Kompetenzen geeignet wäre, die Administration des Umverteilungsmechanismus zu übernehmen. Jedoch wird auf diese Weise die dezentrale, lokale Ebene der Mitgliedstaaten maßgeblich eingebunden und die Kommunen und subnationalen Gebietskörperschaften werden somit allgemein gestärkt. Dies impliziert einen durchaus auch in anderen Bereichen feststellbaren Wandel der europäischen Ebene hin zu einem Kommunaktions-Hub oder einer Clearingstelle, welche Politik zu koordinieren vermag, dezentralen Präferenzen und Bedarfen jedoch Rechnung zu tragen vermag (siehe dazu *Heidbreder 2015*).

Darüber hinaus führt die Koppelung der Distribution von Flüchtlingen an das EU Budget zu einer möglicherweise effizienteren und anreizkompatiblen Verwendung dieser Mittel. Dies würde gleichermaßen zu einer Reform der entsprechenden EU Politiken beitragen. Es müsste bei einem derartigen Vorgehen zwar dafür gesorgt werden, dass die nationalen Integrationsmittel in den Aufnahmeländern nicht substituieren und anders verwandt werden, um die volle Wirkung der Umverteilung von Europäischen Fonds nicht zu schmälern. Dann könnte sich die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen für viele Regionen in Europa als ein Investitionsprogramm neuer Art erweisen – mit dem durchaus erwünschten Nebeneffekt, dass das Ansehen der Europäischen Union im Bereich der Sozialpolitik gestärkt würde.

Diese Stärkung der Sozialpolitik, und insbesondere die durch einheitliche Zahlungen demonstrierte Solidarität, wären so denn auch ein weiterer und nicht unerheblicher Effekt eines modifizierten Regimes.

Eine Reihe von Fragen bleibt auch bei diesem vorgeschlagenen System offen. So etwa, ob nur neu ankommende Individuen davon erfasst werden oder auch bereits seit längerem in den Staaten der EU verweilende Personen. Geht man davon aus, dass entsprechend der Dublin-Prinzipien eine dezentrale Ankunft bzw. Erfassung erfolgt, so würde mit diesem Mechanismus ein Transfer von Menschen netzwerkartig durch die EU erfolgen – entsprechend dem aktuellen System müssten dann entweder Entsende- oder Aufnahmestaat für die Transportkosten aufkommen und für diese auch entschädigt werden.

Des Weiteren müsste eine zentrale Datenbank und die entsprechende Administration der Zuteilung geschaffen werden. Während mit dem AMIF dafür grundsätzlich eine erste Anlaufstelle bestünde und auch die technische Umsetzung des Matching-Algorithmus nicht überkomplex wäre, bestehen doch eine Reihe von Anforderungen, welche gesichert sein müssten. Die Sicherheit sensibler Daten müsste ebenso gewährleistet sein wie der relativ schnelle und sichere dezentrale Zugang zu dieser Datenbank, ggf. organisiert über die lokalen Behörden der aktuellen Standorte der Flüchtlinge oder alternativ gemanagt durch die Nutzung etwa von Web- oder Smartphoneapplikationen, welche von den Flüchtlingen quasi an jedem Ort selbst genutzt werden können. Derartige Anwendungen finden auch anderweitig zunehmend auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung Anwendung, eine Stärkung derartiger Dienste wird von der EU ausdrücklich befürwortet und gefördert (Europäische Kommission 2016). Entsprechend sollte nicht nur einer Anwendung im Rahmen eines Umverteilungsmechanismus nichts entgegenstehen, sondern dieser könnte sogar zu einem sinnvollen Lackmustest für die Anwendbarkeit derartiger Formate werden.

Ein letzter und vielleicht wesentlicher Punkt betrifft die Frage von Nichtkooperation und Verletzung des Systems. Während man argumentieren könnte, dass bei freiwilliger Nichtteilnahme die aufnahmeunwilligen Kommunen ohne finanzielle Transfers verbleiben, dies jedoch selbst verschuldet haben, so dass dies kein großes Problem darstellen dürfte, so sieht dies anders aus, sofern Flüchtlinge die Teilnahme verweigern (sofern jedenfalls ein Regime gewählt wird, das auf doppeltem Matching basiert). Werden in diesem Fall die Flüchtlinge Kommunen zugewiesen, die Interesse haben, selbst wenn keine Präferenzen von individueller Seite offenbart wurden oder verbleiben Sie in dem für sie initial zuständigen Mitgliedsstaat bzw. am aktuellen Aufenthaltsort? Letzteres könnte anreiztheoretisch sehr problematisch sein, da dies ggf. die Offenbarung von Präferenzen negativ beeinflusst.

Bzgl. der Frage von ex post Verletzungen des Systems – denkbar wäre eine „Mitnahme“ der finanziellen Transfers durch Kommunen, selbst wenn die Flüchtlinge das Land bereits wieder verlassen haben. – müsste ein Monitoring geschaffen werden, das sowohl die individuelle als auch staatliche Ebene einschließt, um die Effizienz des Systems zu gewährleisten und gleichzeitig den Kommunen Planungssicherheit zu geben. Dies erscheint umso wichtiger ob der Tatsache, dass in einer EU der Reisefreiheit die zumindest kurzzeitige Ausreise von anerkannten Flüchtlingen von einem Mitgliedsstaat in den anderen nicht behindert werden kann.

Trotz der diskutierten Voraussetzungen und Transaktionskosten, welche ein derartiger Mechanismus mit sich brächte erscheint er dennoch geeignet, einen integrierten Lösungsansatz zu bieten und könnte Ansätze für weitergehende Modellierungen, aber auch die politische Debatte bieten.

Stark von Migration betroffene Staaten könnten von einem solchen oder ähnlichen System ebenso profitieren, wie Staaten, welche bislang wenig Geflüchtete aufnehmen. Deutschland würde durch die Verlagerung der Migration sowie durch die direkten Zuschüsse zweifach entlastet werden, hätte es doch nach dieser Rechnung für die Aufnahme von 200.000 Flüchtlingen im Jahr 2017 über 5 Milliarden Euro erhalten – immerhin ein Viertel der hierzulande veranschlagten jährlichen Integrationskosten.

Eine weitere wissenschaftliche wie öffentliche Diskussion dieses und weiterer Reformvorschläge wäre daher aus Sicht der Autoren wünschenswert, um europäische Migrations- und Asylpolitik zu stärken; ebenso wie die Erhebung empirischer Daten zu Bedürfnissen von Migranten und Kommunen, um langfristige Integrationserfolge zu erzielen.

6. Literatur

- Berry, Mike: *Mike Berry/Inaki Garcia-Blanco/Kerry Moore* (2015), Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries Report prepared for the United Nations High Commission for Refugees.
- Europäische Kommission (2008), COM(2008) 360 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF REGIONS POLICY PLAN ON ASYLUM. AN INTEGRATED APPROACH TO PROTECTION ACROSS THE EU. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015), COM(2015) 240 final 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. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016), COM(2016) 179 final. MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN. EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020. Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.
- Europäisches Parlament (2018), Pressemitteilung Emmanuel Macron verteidigt die Idee einer "europäischen Souveränität". Im Internet unter (letzter Abruf 1.5.2018):
<http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180411IPR01517/emmanuel-macron-verteidigt-die-idee-einer-europaischen-souveranitat>.
- Eurostat (2018), Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded). Im Internet unter (letzter Abruf 10.12.2018):
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
- Europäische Kommission (2018), EU-Hilfsfonds für Afrika: 46 Millionen Euro für den Grenzschutz in Libyen. Im Internet unter (letzter Abruf 10.12.2018):
https://ec.europa.eu/germany/news/eu-hilfsfonds-für-afrika-46-millionen-euro-für-den-grenzschutz-libyen_de.

Echenique, Frederico/Yenmez, M. Bumin (2015), How to Control Controlled School Choices. In: *The American Economic Review*, Vol. 105, No. 8, S. 2679-2694.

Fernández-Huertas Moraga, Jesus/Rapoport, Hillel (2015), Tradable Refugee-admission Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the new European Agenda on Migration. In: *IZA Journal of European Labor Studies*, S. 4:23.

Gale, David/Shapley, Lloyd (1962), College Admissions and the Stability of Marriage. In: *American Mathematical Monthly*, 69. S. 9-15.

Habermas, Jürgen (1996), *Die Einbeziehung des anderen*. Suhrkamp.

Heidbreder, Eva G. (2015), Horizontal capacity pooling: Direct, decentralized, joint policy execution. In: *Bauer, Michael W. and Trondal, Jarle* (Hrsg.): *The Palgrave handbook of the European administrative system*, London, S. 369-382.

Jones, Will/Teytelboym, Alexander (2017), The Local Refugee Match: Aligning Refugees' Preferences with the Capacities and Priorities of Localities. In: *Journal of Refugee Study*, Vol. 32, No. 2. S. 152-178.

Kübler, Dorothea (2012), *Stabile Allokationen und Matching-Märkte: Zum Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften an Lloyd S. Shapley und Alvin E. Roth*, Wirtschaftsdienst, Springer, Heidelberg, Vol. 92, Iss. 12, pp. 843-847.

Mediendienst Integration (2017), *Wie ist die Situation an den Außengrenzen der EU?* Im Internet unter (letzter Abruf 17.12.2018): https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Aussengrenzen_der_EU.pdf.

Mediendienst Integration (2018), *Wie sich die Mittelmeer-Route verlagert hat.* Im Internet unter (letzter Abruf 10.12.2018): <https://mediendienst-integration.de/artikel/wie-sich-die-mittelmeer-route-verlagert-hat.html>.

Popper, Karl (1944), *Stückwerk-Sozialtechnik*, in: *Karl Popper, Lesebuch*, 1997, S. 293-308.

Statista (2018), *Europäische Union: Anzahl der erstmaligen Asylbewerber je eine Million Einwohner in den Mitgliedstaaten im Jahr 2017.* Im Internet unter (letzter Abruf 10.09.2018): <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/156549/umfrage/asylbewerber-in-europa-2010/>.

Roth, A. E. (1985), The College Admissions Problem is not Equivalent to the Marriage Problem, in: *Journal of Economic Theory*, 36. S. 277-288.

Thielemann, Eiko R. (2004), Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing, in: *European Journal of Migration and Law* 6, S. 47-65.

UNHCR. (2018), Global Trends. Forced Displacement in 2018. (letzter Abruf 10.09.2018): http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/06/GlobalTrends2017.pdf#_ga=2.10839028.172695836.1536563226-350312219.1536563226.

UNHCR (2018), Operational Portal Refugee situation. Im Internet unter (letzter Abruf 17.12.2018): <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>.

FÖV DISCUSSION PAPERS

(institutseigene Reihe, über das Institut zu beziehen)

- Nr. 1 *Gisela Färber*, Efficiency Problems of Administrative Federalism, März 2002.
- Nr. 2 *Eberhard Bohne/Sabine Frenzel*, Formale und informale Ordnung des Zugangs zum Strommarkt, März 2003.
- Nr. 3 *Dorothea Jansen*, Supporting Newly Founded Firms - Personal and Professional Networks, Juli 2003.
- Nr. 4 *Hans Herbert von Arnim/Martin Schurig*, The Statute for Members of the European Parliament, September 2003; 2., unveränderte Auflage Oktober 2003.
- Nr. 5 *Stefan Koch/Dieter Beck*, Verwaltungspsychologie: Begriffsbestimmung und Forschungsgebiete, September 2003.
- Nr. 6 *Hans Herbert von Arnim*, Political finance: Checks and Abuses Current problems and new developments, Dezember 2003.
- Nr. 7 *Hans Herbert von Arnim*, A salary of 9,053 Euros for Members of the European Parliament?, Januar 2004.
- Nr. 8 *Dorothea Jansen*, Networks, social capital and knowledge production, Februar 2004.
- Nr. 9 *Kira Baranova*, Föderative Steuersysteme und Wirtschaftsintegration zwischen Russland und Europa, Mai 2004.
- Nr. 10 *Nils Otter*, Föderalismus und Staatsaufgaben – Ein Analyserahmen zum Vergleich alternativer Möglichkeiten der Aufgabenerteilung im föderativen Staat, September 2004.
- Nr. 11 *Dorothea Jansen*, Governance of research networks, Oktober 2004.
- Nr. 12 *Rainer Pitschas*, Looking Behind New Public Management. “New” Values of Public Administration and the Dimensions of Personnel Management in the Beginning of the 21st Century, Oktober 2004.
- Nr. 13 *Helmut Klages*, Wie marode sind die Deutschen? Ein empirischer Beitrag zur Mentalitätsdebatte, Oktober 2004.
- Nr. 14 *Arne Franz*, Der Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung und Bürgern. Typisierungen, Charakteristika, Auswirkungen auf die Modellierung von Kommunikationsangeboten, November 2004.

- Nr. 15 *Helmut Klages/Carmen Daramus/Kai Masser*, Vertrauensverlust in der Demokratie – Lösen Beteiligungsstrategien das Problem?, November 2004; 2., unveränderte Auflage März 2005.
- Nr. 16 *Carl Böhret*, „Die Zukunft sieht alt aus“ – Signale für die (Kommunal-)Politik aus der Übergangsgesellschaft, Dezember 2004.
- Nr. 17 *Hans Herbert von Arnim/Martin Schurig*, Die Besoldung und Versorgung von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes und die Ausgestaltung der Politikfinanzierung in der Europäischen Union. Ein Bericht über Verlauf und Ertrag eines Forschungsprojekts, Februar 2005.
- Nr. 18 *Hans Herbert von Arnim/Martin Schurig*, Remuneration and Financial Provision for Members of the Civil Service and the Forms of Political Finance in the European Union. An Account of the Origin and Impact of a Research Project, März 2005.
- Nr. 19 *Wilfried Rudloff*, Does science matter? Zur Bedeutung wissenschaftlichen Wissens im politischen Prozess. Am Beispiel der bundesdeutschen Bildungspolitik in den Jahren des „Bildungsbooms“, April 2005.
- Nr. 20 *Andreas Wald*, Zur Messung von Input und Output wissenschaftlicher Produktion. Daten und Ergebnisse einer Untersuchung auf der Ebene von Forschungsgruppen, Mai 2005.
- Nr. 21 *Hans-Willy Hohn*, Forschungspolitische Reformen im kooperativen Staat. Der Fall der Informationstechnik, Speyer, Juli 2005.
- Nr. 22 *Eberhard Bohne*, Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus, Oktober 2005.
- Nr. 23 *Eberhard Bohne*, EU and US Security Strategies from the Perspective of National and European Identities, Januar 2006.
- Nr. 24 *Gisela Färber*, Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung – Ursachen, Abhilfe, Vermeidung –, Januar 2006.
- Nr. 25 *Thomas König/Dirk Junge*, Die räumliche Modellierung von EU-Entscheidungssituationen. Akteure, Dimensionen, Interessen, Stimmengewichte und die Natur des Politikraums, Januar 2006.
- Nr. 26 *Harald Dalezios*, Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems. Theoretische Überlegungen zu Identifikation regionaler Unterschiede im Steueraufkommen und ihrer ökonomischen Determinanten, Februar 2006.
- Nr. 27 *Jason Dedrick/Kenneth L. Kraemer*, Is Production Pulling Knowledge Work to China? A Study of the Global Computer Industry – Mit einer Einführung von Heinrich Reinermann, Februar 2006.

- Nr. 28 *Sonja Bugdahn*, Reforming the World Trade Organization – a Choice between Effectiveness and Equity?, März 2006.
- Nr. 29 *Andreas Knorr*, The Rail Liberalisation Index 2004 – A Critical Appraisal, März 2006.
- Nr. 30 *Hermann Hill*, Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, Mai 2006.
- Nr. 31 *Sebastian Wolf*, Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Ein Überblick, Mai 2006.
- Nr. 32 *Andreas Knorr*, Will ‘Blacklists’ Enhance Airline Safety?, Juni 2006.
- Nr. 33 *Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken, Mai 2006; 2., durchgesehene Aufl. November 2006; 3., unveränderte Aufl. März 2007.
- Nr. 34 *Bernd Wirtz/Sebastian Lütje/Gerhardt Schierz*, Elektronische Beschaffung in der Öffentlichen Verwaltung – Eine Analyse der Implementierungsbarrieren von e-Procurement in Kommunen –, Juli 2006.
- Nr. 35 *Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive, Oktober 2006; 2., durchgesehene Aufl. Dezember 2006; 3., unveränderte Aufl. März 2007.
- Nr. 36 *Sven Barnekow/Dorothea Jansen*, Local utilities coping with the transformation of the energy market and their role for the diffusion of climate friendly technologies, November 2006.
- Nr. 37 *Rudolf Fisch/Dieter Beck*, Organisationsgestaltung und Veränderungsmanagement. Die Organisationskultur als kritischer Erfolgsfaktor, November 2006.
- Nr. 38 *Karoline Jahn*, Instrumente, Probleme und Erfolgsaussichten der Regulierung von Entgelten für den Netzzugang nach dem Energiewirtschaftsgesetz, Dezember 2006.
- Nr. 39 *Dorothea Jansen*, Theoriekonzepte in der Analyse sozialer Netzwerke. Entstehung und Wirkungen, Funktionen und Gestaltung sozialer Einbettung, August 2007.
- Nr. 40 *Gisela Färber/Harald Dalezios*, Aufkommenswirkungen und finanzielle Risiken des Optionsmodells – Eine kritische Analyse des Vorschlags des Saarlandes –, September 2007.
- Nr. 41 *Dorothea Jansen/Sven Barnekow/Urike Stoll*, Innovationsstrategien von Stadtwerken – lokale Stromversorger zwischen Liberalisierungsdruck und Nachhaltigkeitszielen, September 2007.

- Nr. 42 *Eberhard Bohne*, The politics of the ex ante evaluation of legislation, März 2008.
- Nr. 43 *Olaf Bartz*, Regulierung des Privatschulwesens aus historischer Sicht und "Public Ecclesiastical Partnership", Mai 2008.
- Nr. 44 *Bernd Wirtz/Sebastian Ullrich/Linda Mory*, e-Health – Akzeptanz der elektronischen Gesundheitskarte, Juni 2008.
- Nr. 45 *Andreas Knorr/Alexander Eisenkopf*, Road Infrastructure PPPs in Germany: Why Did the *F-Modell* Fail? Two Case Studies, September 2008.
- Nr. 46 *Alexander Eisenkopf/Andreas Knorr*, Transportation Infrastructure Planning in Europe – Pitfalls and Opportunities, Oktober 2008.
- Nr. 47 *Jörg Bellmann/Andreas Eichinger/Alexander Eisenkopf/Andreas Knorr*, Urban Congestion Charging with an Environmental Component – The Central London Congestion Charge, Februar 2009.
- Nr. 48 *Georg Krücken/Albrecht Blümel/Katharina Kloke*, Towards Organizational Actorhood of Universities: Occupational and Organizational Change within German University Administrations, Februar 2009.
- Nr. 49 *Richard Heidler*, Erhebung, Visualisierung und mathematische Analyse sozialer Netzwerke – eine methodenorientierte Einführung in die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse, Februar 2009.
- Nr. 50 *Stefan Preller*, Die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Systemwechsel, Finanzierung und Ausgabenentwicklung, März 2009.
- Nr. 51 *Andreas Glöckner*, "Modernising" commercial accounting law in Germany – effects on public sector accrual accounting?, Juli 2009.
- Nr. 52 *Andreas Knorr/André Heinemann*, Regional airport subsidies in the EU – the case for a more economic approach in the application of the EU's state aid rules, August 2009.
- Nr. 53 *Andreas Knorr/André Heinemann/Alexander Eisenkopf*, Germany's Autobahn Toll for Heavy Goods Vehicles after four Years: Experiences and Perspectives, Dezember 2009.
- Nr. 54 *Rahel Schomaker*, Bereitstellung netzgebundener Infrastruktur – Regulierung vs. Public Private Partnerships, Dezember 2009.
- Nr. 55 *Holger Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? –, Januar 2010.

- Nr. 56 *Christian Bauer*, „Collaborative Governance“ – ein neues Konzept für die Regulierung der europäischen Strom- und Gasmärkte?, Januar 2010.
- Nr. 57 *Andrei Király*, Whistleblower in der öffentlichen Verwaltung – Ihre Rechtsstellung bei der Korruptionsbekämpfung, März 2010.
- Nr. 58 *Kathrin Przybilla*, The „WTOisation“ of the customs administration: Uniformity of the administration of law according to Article X:3 (a) GATT 1994 and its implications for EU customs law, März 2010.
- Nr. 59 *Eberhard Bohne*, Clash of Regulatory Cultures in the EU: The Liberalization of Energy Markets, Juni 2010.
- Nr. 60 *Andreas Knorr/Jörg Bellmann/Rahel Schomaker*, International Trade Rules and Aircraft Manufacturing: Will the World Trade Organization Resolve the Airbus-Boeing Dispute?, August 2010.
- Nr. 61 *Albrecht Blümel/Katharina Kloke/Georg Krücken*, Hochschulkanzler in Deutschland: Ergebnisse einer hochschulübergreifenden Befragung, September 2010.
- Nr. 62 *Jonas Buche*, Die Europäisierung von Parteien und Parteiensystemen – Eine Analyse am Beispiel Schwedens vom Beitritt zur EU 1995 bis zur Reichstagswahl 2006, September 2010.
- Nr. 63 *Andreas Knorr/Andreas Lueg-Arndt/Barbara Lueg*, Airport Noise Abatement as an International Coordination Problem – The Case of Zurich Airport –, Januar 2011.
- Nr. 64 *Gisela Färber*, Steuerhoheit von Gebietskörperschaften, März 2011.
- Nr. 65 *Bernd W. Wirtz/Linda Mory/Robert Piehler*, Kommunales E-Government: Erfolgsfaktoren der Interaktion zwischen Stadtportalen und Anspruchsgruppen, März 2011.
- Nr. 66 *Aron Buzogány/Andrej Stuchlik*, Paved with good intentions Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon, Mai 2011.
- Nr. 67 *Dennis Kutting*, Staatliche Verwaltungsarchitektur der 1950er Jahre in der Bundesrepublik. Forschungsstand, Problemstellung und Perspektiven, Juli 2011.
- Nr. 68 *Ulrich Stelkens*, Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten, August 2011.
- Nr. 69 *Gisela Färber*, Impacts of the Global Financial Crisis in a Federation: Evidence from Germany, Januar 2012.
- Nr. 70 *Ulrich Stelkens/Hanna Schröder*, EU Public Contracts – Contracts passed by EU Institutions in Administrative Matters, März 2012.

- Nr. 71 *Hans Herbert von Arnim*, Der Bundespräsident – Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status, März 2012.
- Nr. 72 *Andreas Knorr*, Emissionshandel und Luftverkehr – Eine kritische Analyse am Beispiel des Europäischen Emissionshandelssystems (EU ETS), August 2012.
- Nr. 73 *Gisela Färber/Julia Einsiedler*, Bürokratiekostenabbau im Steuerrecht: Ein Ansatz zur Vereinfachung des Steuerrechts?, August 2012.
- Nr. 74 *Tim Jäkel*, Wer vergleicht seine Leistung, wenn er hohe Schulden hat? Empirische Evidenz aus den deutschen kreisfreien Städten, Mai 2013.
- Nr. 75 *Holger Mühlenkamp*, From State to Market Revisited: More Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises, Juli 2013.
- Nr. 76 *Dirk Zeitz*, Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking, September 2013.
- Nr. 77 *Stefan Domonkos*, Making Increased Retirement Age Acceptable: The Impact of Institutional Environment on Public Preferences for Pension Reforms, Juni 2014.
- Nr. 78 *Daniela Caterina*, Construing and managing the crisis: A cultural political economy perspective on the Italian Labour Market Reform 2012, Juni 2014.
- Nr. 79 *Marco Salm*, Property Taxes in BRICS: Comparison and a First Draft for Performance Measurement, Oktober 2014.
- Nr. 80 *Dirk Zeitz*, Der Antrag auf Wohngeld als Beispiel der Konsequenzen des Exekutivföderalismus auf den Erfüllungsaufwand, April 2015.
- Nr. 81 *Marco Salm/Christian Schwab*: HRM and Change Management: Comparative Results from Three European Cities of Excellence, September 2015.
- Nr. 82 *Marius Herr*, Das E-Government-Gesetz des Bundes – Ein verwaltungswissenschaftlicher Literaturbericht –, Oktober 2015.
- Nr. 83 *Rahel M. Schomaker/Michael W. Bauer*, Experiments in Public Administration – some research, but no agenda, Juli 2016.
- Nr. 84 *Dirk Zeitz*, Erprobung des Vollzugsbenchmarkings am Beispiel des Wohngeldes: Auswertung der Erhebungen, September 2016.

- Nr. 85 *Mario Martini* unter Mitarbeit von *Saskia Fritzsche* und *Michael Kolain*, Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung. Forschungskonzept des Programmbereichs „Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung“, Dezember 2016; 2., unveränderte Aufl. Oktober 2018.
- Nr. 86 *Ulrich Stelkens/Agne Andrijauskaite*, Added Value of the Council of Europe to Administrative Law: The Development of Pan-European General Principles of Good Administration by the Council of Europe and their Impact on the Administrative Law of its Member States. August 2017.
- Nr. 87 *Rahel M. Schomaker/Michael W. Bauer*, Alternative Mechanismen zur europaweiten (Um-)Verteilung von Flüchtlingen und Migranten, Februar 2019.

ISSN 1868-971X (Print)
ISSN 1868-9728 (Internet)