

Steuerung der Flüchtlingsströme durch Preise und Kapazitäten

52

Volker Meier

Im laufenden Jahr ist es zu einer sprunghaften Erhöhung der Zahl der Zuwanderer aus Staaten außerhalb der EU in die EU und insbesondere nach Deutschland gekommen. Der hier vorgestellte Vorschlag zur Bewältigung des Zustroms setzt auf eine Verteilung dieser Zuwanderer gemäß eines Versteigerungsverfahrens, typischerweise mit negativen Preisen, das von der übergeordneten Instanz (Bund oder EU) finanziert wird, sowie die Verwendung von Aufnahmekapazitäten. Es wird argumentiert, dass dieses Verfahren günstigere Effizienzeigenschaften aufweist als die auf Bundesebene verwendeten und auf EU-Ebene vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel.

Die Europäische Union erfährt in diesem Jahr einen unerwartet großen Zustrom von Migranten aus Asien und Afrika sowie aus den Staaten des Westbalkans. Diese liegen weit jenseits der Größenordnungen aus früheren Jahren, in denen die Migration im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union sowie aus Ost- und Südosteuropa den Löwenanteil der Wanderungsbewegungen ausmachte. Diese war in Deutschland im langjährigen Mittel mit einem Nettozuwanderungssaldo von 200 000 Personen jährlich verbunden, mit gewissen Ausschlägen nach oben und nach unten. Zu diesen üblichen Wanderungsbewegungen kommen die neuen hinzu, wobei die prognostizierten Größenordnungen für Deutschland bei 800 000 bis 1 Million Menschen im Jahr 2015 liegen. Da diese sich in aller Regel um Anerkennung als Kriegsflüchtling oder Asylberechtigter bewerben, erfolgen spezielle Aufnahmeverfahren. Dabei stellt das aufnehmende Land Unterkunft und Lebensunterhalt, erteilt aber bis zum positiven Bescheid über den weiteren Aufenthalt in der Regel keine Arbeitserlaubnis. Angesichts der Verfahrensdauer und der vielen neu in das Verfahren Aufgenommenen sind etliche Aufnahmeeinrichtungen überfüllt, und es wird mit Notbehelfen wie etwa Zelten gearbeitet. Auch in der Verwaltung der Asylverfahren führen die stark gestiegenen Antragszahlen zu einer Überlastung der Beschäftigten und gegebenenfalls längeren oder weniger gründlichen Verfahren. Vergleichbare Probleme zeigen sich auch in anderen Transit- oder Zielländern der Migranten, insbesondere in Italien, Griechenland, Ungarn und Österreich. Zur einfacheren Bewältigung des Zustroms wird seitens der EU-Kommission (European Commission 2015) ein Quotensystem der Verteilung der Antragsteller auf die Länder der Europäischen Union vor-

geschlagen, wobei der Verteilungsschlüssel vor allem durch die Bevölkerung und die Wirtschaftskraft bestimmt wird. Aufgrund einer Ablehnung zahlreicher Mitgliedstaaten wird dieses Verfahren aber bislang nicht umgesetzt. Innerhalb Deutschlands erfolgt ein ähnliches Verfahren der Verteilung der Fälle auf die Bundesländer, die wiederum Gemeinden in ihrem Gebiet mit der weiteren Betreuung beauftragen. Auch bei der lokalen Zuteilung stößt man häufiger auf Unzufriedenheit in den betroffenen Gemeinden, insbesondere aufgrund der damit verbundenen finanziellen Lasten.

Vorschlag 1: Aufteilung nach Gebot

An dieser Stelle kommt ein marktwirtschaftliches Zuteilungsverfahren in Betracht, das gleichermaßen geeignet wäre, die Unzufriedenheit zu reduzieren und die finanziellen Lasten fair zu verteilen. Dieses sei dargestellt für die Aufteilung der Flüchtlinge innerhalb Deutschlands, ließe sich aber auch analog auf die Verteilung innerhalb der EU übertragen. Die Idee für eine gegebene Zahl von Flüchtlingen besteht darin, die Betreuungsaufgabe für jeweils geeignet große Gruppen von Migranten an die Gemeinden zu versteigern. Alle Bieter haben natürlich die Standards zur Unterbringung und Integration zu erfüllen. Der zu erzielende Preis wird typischerweise negativ sein. Die Gebote reflektieren die Nettokosten der aufnehmenden Gemeinde. Hierzu zählt der Gemeindeanteil an den aktuellen Unterbringungskosten ebenso wie der Erwartungswert zukünftiger lokal zu finanzierender Sozialleistungen, wie zum Beispiel Wohngeld. Die Kosten werden verringert durch erwartete lokale zukünftige Einnahmen aus Steuern und Abgaben der aufgenom-

menen Gruppe sowie Zuweisungen aus dem Finanzausgleich aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahl. Die zusätzlichen Einnahmen hängen in erheblichem Maße von den Integrationserfolgen am Arbeitsmarkt ab. Ein erfolgreicher Bieter wird somit tendenziell günstigere Unterbringungskosten pro Monat, ein kürzeres Aufnahmeverfahren und günstigere Perspektiven für die Aufgenommenen am Arbeitsmarkt aufweisen. Dies deutet darauf hin, dass ein solches Bieterverfahren günstigere Effizienzeigenschaften aufweist als die bisher praktizierte Zuweisung. Nicht auszuschließen ist auch, dass derartige Gebote auch nichtökonomische Faktoren, wie vor allem die durchschnittliche Xenophobie und die durchschnittliche Hilfsbereitschaft der aufnehmenden Gemeinde, zum Ausdruck bringen. Sofern die Xenophobie nicht vorübergehender Natur ist, wäre eine stärkere Ausprägung aber tatsächlich mit verminderter Lebensqualität im Alltag sowohl für die Zuwanderer als auch für die Einheimischen verbunden, die sich unter anderem auch in Diskriminierungen im Arbeits- und Wohnungsmarkt niederschlagen kann. Sollten derlei Elemente in die Gebote einfließen, wäre also auch dies tendenziell effizienzsteigernd. Das Verfahren verteilt also die Migranten dorthin, wo sie nicht nur den Einheimischen den größten fiskalischen Überschuss oder die geringsten fiskalischen Kosten bringen, sondern auch die größten sozialen Gewinne oder die geringsten sozialen Kosten in einem nichtfiskalischen Sinn verursachen. Weiterhin werden vor allem die Gemeinden attraktive Gebote abgeben, in denen die Zuwanderer voraussichtlich auf Dauer verbleiben. Dort fallen nämlich die mit der späteren Integration in den Arbeitsmarkt verbundenen fiskalische Gewinne an, die beim Wegzug unterbleiben.

Sofortige Freizügigkeit als Alternative?

Eine nahe liegende Alternative besteht darin, die Zuwanderer analog zu den Zuwanderern aus der Europäischen Union selbst über ihre Zielgemeinde frei entscheiden zu lassen. Früher oder später werden sie ja ohnedies das Recht der Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet erhalten. Es mag vor allem sein, dass sie aufgrund eines bereits vorhandenen Netzwerks wesentlich besser über für sie attraktive Zielgemeinden Bescheid wissen als die aufnehmenden Gemeinden. Soweit ihre Präferenz von für sie günstigen Arbeitsmarktbedingungen getrieben wird, wäre auch dies effizienzsteigernd. Dagegen bestehen allerdings zwei möglicherweise gewichtige Einwände. Erstens stellen aus Sicht der Migranten die ihnen zufließenden Sozialleistungen Einkommen dar. Für die aufnehmende Gemeinde repräsentieren diese Leistungen aber Kosten. Sofern die Sozialleistungen attraktiv sind – und das steht angesichts der Relation zum früheren Einkommen im Heimatland zu vermuten, besteht eine Tendenz zugunsten von Gemeinden mit hohen und lang laufenden Sozialleistungen, was die Gesamtkosten der Integration tendenziell in die Höhe treiben würden. Die zweite Gefahr

besteht in der Ballung bestimmter Nationalitäten in wenigen Stadtteilen des Landes mit dem möglichen Risiko sozialer Spaltungen in den betroffenen Gemeinden. Beim Versteigerungsverfahren würden die Gemeinden hingegen bei einer derartigen Gefahr von einem Gebot absehen, was einer allzu großen Konzentration der Flüchtlinge entgegenwirkt.

Vorschlag 2: Festlegung von Kapazitäten

Weltweit sind nach Schätzungen des UNHCR (2015) nahezu 60 Millionen Menschen auf der Flucht. Auf Basis der Genfer Konvention ist jeder Unterzeichnerstaat verpflichtet, jeden Flüchtling aufzunehmen, der um die Aufnahme nachsucht. Es liegt nahe, dass bei einem Krieg die meisten Menschen zuerst in die Nachbarstaaten flüchten, die sich in der Regel auch im besonderen Maße verantwortlich fühlen. So lange die Gesamtzahl der Flüchtlinge überschaubar bleibt, bereitet es nur geringe Probleme, jeden Flüchtling im Land seiner oder ihrer Wahl aufzunehmen. Die Aufnahme hat für den Flüchtling den Charakter eines Grundrechts. Das Grundrecht besteht nicht nur juristisch – es lässt sich auch faktisch durchsetzen.

In diesem Jahr sind die Zahlen der Flüchtlinge aber stark angestiegen, was in einigen Ländern zu deutlich verminderter Betreuungsqualitäten für viele geführt hat. Überfüllte Erstaufnahmeeinrichtungen, Zeltstädte oder Übernachtungen unter freiem Himmel sind ebenso Anzeichen der überlasteten Kapazitäten wie auch stark verlängerte Wartezeiten in der Verwaltung. Im Ergebnis verschlechtern sich die Bedingungen sowohl für die Flüchtlinge wie auch für die Einheimischen. Früher oder später wird es zwingend, im Interesse aller Betroffenen Kapazitätsbeschränkungen zu erlassen. Dies entspricht einer temporären Aussetzung des Grundrechts auf Aufnahme in jedem Land, das seine Kapazitätsgrenze erreicht hat.

Analogie zur Studienplatzvergabe

Der Lösungsansatz lehnt sich an das Problem der Studienplatzvergabe an. Solange genügend Plätze zur Verfügung stehen, werden alle Studienplatzbewerber in ihrem Wunschfach an ihrem Wunschstandort zugelassen. Erweist sich aber ein Ort für ein Fach relativ zu seiner Kapazität als zu attraktiv, greifen Kapazitätsbeschränkungen. In der Folge werden einige Bewerber nicht zugelassen, üblicherweise solche mit schlechterer Abiturnote oder größerer Entfernung des Heimatortes zum gewünschten Studienort. In ähnlicher Form kann mit der Beschränkung der zuwandernden Flüchtlinge verfahren werden. Am einfachsten ist es natürlich, alle Bewerber aufzunehmen, bis die allgemeine Kapazitätsbeschränkung erreicht ist. Vorstellbar wäre jedoch auch, für bestimmte Gruppen, für die sich das Zuwanderungsland in

besonderem Maße verantwortlich fühlt, separate Kontingente zu schaffen. Zu betonen ist auch, dass diese Kapazitäten nach Möglichkeit bei einem starken Andrang zugänglich und flexibel erhöht werden können.

Finanzierung durch Zentralinstanz

Es steht zu vermuten, dass das vorgeschlagene Versteigerungsverfahren aufgrund überwiegend negativer Preisgebote mit einem Finanzierungsdefizit abschließt. Dieses ließe sich durch die jeweilige Zentralinstanz decken – innerhalb Deutschlands durch den Bund, in der EU durch den Unionshaushalt. In Deutschlands ersetzen diese Deckungen des Bundes die ansonsten fälligen Zuweisungen des Bundes an die Länder zur Unterbringung der Flüchtlinge. In der EU bietet es sich an, Mittel aus dem Haushalt für Regionalpolitik für diesen Zweck umzuwidmen.

Im Ergebnis steht zu erwarten, dass mit der Umsetzung des Vorschlags der Steuerung der Flüchtlingsströme über Preise und Kapazitäten eine Effizienzverbesserung gegenüber dem gegenwärtig praktizierten Verfahren zu erreichen ist. Darüber hinaus könnten die aktuellen innen- und außenpolitischen Konflikte zu dieser Thematik stark verringert werden, bei gleichzeitiger dauerhafter Sicherung der europäischen Standards entsprechenden Betreuung der Aufzunehmenden.

Literatur

European Commission (2015) *Commission Recommendation of 8 June 2015 on a European Resettlement Scheme*, Brüssel.

UNHCR (2015) *Global Trends: World at War – Forced Displacement in 2014*, Genf.