

Was zeichnet eine gute Verantwortungsteilung aus? Kriterien für die Allokation von Zuständigkeiten im Flüchtlingsschutz

Zusammenfassung

Flüchtlingsschutz ist eine Aufgabe, die der gesamten Staatengemeinschaft zukommt. Die zentralen Akteure sind jedoch einzelne Staaten, die Geflüchtete aufnehmen, Verfahren durchführen und Unterkünfte finanzieren. Entsprechend stellt sich die Frage, wie die Verantwortung für Geflüchtete auf Staaten aufgeteilt werden sollte. Das Thema ist hochumstritten, sowohl in der öffentlichen Debatte wie auch in akademischen Diskursen. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Kriterienkatalog zu entwerfen, der die Allokation von Flüchtlingsverantwortung anleiten soll und beschreibt, was gute Allokation ausmacht. Die Kriterien determinieren keine bestimmte Art, wie Staaten bei der Verantwortungsteilung vorgehen sollten, aber sie bieten einen normativen Rahmen, um Vorschläge oder bestehende Systeme kritisch zu reflektieren, und sie geben zumindest in mancher Hinsicht vor, wie Allokation nicht verlaufen sollte.

Schlagwörter: Flüchtlinge, Dublin-System, Asylpolitik, Migrationsethik, Politische Philosophie

What characterises good responsibility sharing? Criteria for the allocation of responsibilities in refugee protection

Abstract

Refugee protection is a joint task of the international community. However, the primary role lies with individual states that host refugees, conduct legal procedures, and fund accommodation. This raises a crucial question: how should the responsibility for refugees be distributed among states? This issue is controversial, both in public debate and academic discourse. This article aims to establish a set of guiding criteria for the allocation of refugee responsibility and to define what constitutes good allocation. Rather than prescribing a specific method for sharing

responsibility, these criteria offer a normative framework for evaluating existing systems and proposals. They also provide, at least to some extent, an indication of how allocation should not be implemented.

Keywords: refugees, Dublin system, asylum politics, ethics of migration, political philosophy

1. Einleitung

Flüchtlingsschutz ist eine Aufgabe, die der gesamten Staatengemeinschaft zukommt.¹ Die zentralen Akteure sind jedoch einzelne Staaten, die Geflüchtete aufnehmen, Verfahren durchführen, Flüchtlingslager finanzieren, Unterkünfte bereitstellen und Integrationsangebote unterbreiten. Entsprechend stellt sich die Frage, wie die Verantwortung für Geflüchtete auf Staaten aufgeteilt werden sollte. Man kann dies als das Allokationsproblem des Flüchtlingsschutzes bezeichnen.

Der derzeitige Umgang mit dem Allokationsproblem im geltenden Recht ist in verschiedener Hinsicht unbefriedigend. Das internationale Flüchtlingsrecht ist davon geprägt, dass zwar verschiedentlich die Notwendigkeit einer Verantwortungsteilung gesehen wird, diese im Einzelnen aber nicht ausdrücklich geregelt wird, sondern sich aus der Kombination insbesondere des Prinzips der Nicht-Zurückweisung und den Möglichkeiten Geflüchteter ergibt, potentielle Aufnahmestaaten tatsächlich zu erreichen. Auf europäischer Ebene regelt das Dublin-System zwar sehr explizit, wie Verantwortung für Geflüchtete verteilt werden sollte, aber die vorgesehenen Allokationsregeln sind weder aus Sicht aller Staaten noch aus Sicht vieler Geflüchteter akzeptabel und werden entsprechend seit Jahren nicht konsequent umgesetzt.

Entsprechend bleibt das Allokationsproblem ein Gegenstand fortdauernder Debatten. Die zahlreichen Vorschläge zu Reformen der Verantwortungsteilung auf globaler oder europäischer Ebene – zum Beispiel stärker auf Lösungen in der Nähe der Herkunftsstaaten zu setzen, Flüchtlingskontingente ähnlich wie Emissionsrechte marktbasiert zu handeln oder aber den Geflüchteten viel mehr Wahlfreiheit

1 Einige Absätze des Beitrags gehen auf Textbausteine zurück, die gemeinsam mit Anna Lübke geschrieben wurden. Der Beitrag ist im Rahmen der Kooperationsgruppe *Normative Herausforderungen des europäischen Asylsystems* am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) in Bielefeld entstanden. Ich danke allen Mitgliedern der Kooperationsgruppe, insbesondere Anna Lübke, für unermüdete Diskussionen über Allokationskriterien sowie dem ZiF für die Förderung und die freundliche Beherbergung der Gruppe. Für Kommentare zu meinen Thesen im Grenzbereich von Philosophie und Ökonomie danke ich Simon Derpmann. Die Arbeit an vorliegendem Text wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen der Exzellenzstrategie des Bundes und der Länder – EXC 2060 *Religion und Politik. Dynamiken von Tradition und Innovation* – 390726036 ermöglicht.

einzuräumen – stoßen allesamt sowohl auf zustimmende als auch auf vehement ablehnende Stimmen. Auch die jüngst beschlossene Reform des EU-Asylrechts scheint nichts daran zu ändern, dass die Notwendigkeit von weiteren Adaptionen des europäischen und globalen Flüchtlingsregimes außer Frage steht, aber es bleibt in politischen wie in akademischen Kontexten strittig, was als angemessene Lösung anzusehen wäre.

Der vorliegende Beitrag möchte angesichts dieser Debattenlage einen Schritt zurücktreten und das Problem auf einer grundsätzlichen Ebene analysieren. Anstatt für eine bestimmte Lösung des Allokationsproblems zu plädieren, wird lediglich geklärt, was gute Allokation auszeichnet. Welche Sachverhalte würden rechtfertigen, eine bestimmte Allokation einer anderen vorzuziehen? Anders ausgedrückt, welche Kriterien gelten für eine gute Allokation von Flüchtlingsverantwortung? Die Diskussion dieser Frage bringt ein normatives Gerüst hervor, das deutlich werden lässt, in welchen Hinsichten konkrete Allokationspraktiken kritisch bewertet und entsprechend optimiert werden sollten.

In der Literatur finden sich selbstverständlich zahlreiche Annahmen darüber, was Allokation gut macht – die erwähnten Reformvorschläge beruhen in irgendeiner Form alle auf solchen Annahmen. Oftmals wird in Kontexten von Reformvorschlägen stichwortartig benannt, welche Aspekte es sind, an denen sich die Qualität der Allokation messen lassen muss. Hathaway und Neve zählen »physical security«, »functional compatibility between refugees and their potential host communities«, »cultural harmony« und »geographical proximity« als die vier zentralen Kriterien auf, die Allokation erfüllen sollte (Hathaway/Neve 1997: 204). Guild, Costello, Garlick und Moreno-Lax beziehen sich auf die Anforderung, »dignity and agency« zu respektieren, und deuten dies vor allem als Ideal der Vermeidung von Zwang gegenüber Geflüchteten (Guild et al. 2015: 35). Für Teytelboym und Jones zählen die drei Aspekte »fairer, safer, and more effective« (Teytelboym/Jones 2017: 85). Enderlein und Koenig sprechen von »fair, permanent and sustainable responsibility sharing in terms of norms, migrants and costs« (Enderlein/Koenig 2016: 4).²

2 Neben den genannten Beispielen für Zusammenstellungen der relevanten Aspekte guter Allokation gibt es in der Literatur auch Auseinandersetzungen mit *einzelnen* Kriterien der Allokation. So gibt es Rechtfertigungen des *Non-Refoulement* (Blake 2020: 98–110; Miller 2016: 83–86; Carens 2013: 206–212), Thesen zur Verfahrensdauer (Buxton 2023) und Überlegungen dazu, was Fairness zwischen den beteiligten Staaten bedeuten würde (Gibney 2015; Holtug 2016; Carens 2013: 213–215). Auch die Fragen, für welche Geflüchteten welche Aufnahmebedingungen angemessen sind und ob ihre Präferenzen bzgl. des Zielstaats berücksichtigt werden sollten, werden in der Literatur diskutiert (Owen 2018: 36–40; Hoesch/Mantel 2024; Hoesch 2021: 80–84).

All diese Beispiele für Versuche, die zentralen Kriterien guter Allokation in wenigen Punkten zu bündeln, enthalten zweifellos wichtige Einsichten; nicht zufällig tauchen einige Stichwörter immer wieder auf. Zugleich fragt man sich jedoch jeweils, warum genau die genannten Kriterien entscheidend sein sollen und ob tatsächlich alle der genannten Kriterien von Bedeutung sind. Theoretische Überlegungen, die zeigen würden, warum ein bestimmter Katalog von Kriterien angemessen ist, sucht man vergebens.

Zwei Positionen in der Literatur erwähnen die Frage nach Kriterien guter Allokation nicht nur am Rande, sondern stellen sie ins Zentrum ihrer Untersuchung, nämlich die Arbeiten von Anna Lübke und Alexander Betts. Lübke (2017: 106) führt als zentrale Maßstäbe der Allokation von Flüchtlingsverantwortung an, Allokation müsse human, effizient und solidarisch sein. Diese allgemeinen Maßstäbe sind ihrer Auffassung nach die normative Basis von fünf konkreten Allokationsprinzipien, die Lübke aus dem geltenden Recht extrahiert; sie alle seien dem Recht bereits eingeschrieben, könnten in Teilen aber noch deutlich besser rechtliche Umsetzung erfahren: das Mindeststandard-, das Erreichbarkeits-, das Verbindungs-, das Effizienz- und das Lastenteilungsprinzip. Aus mehreren Gründen wird meine eigene Rekonstruktion der Allokationskriterien von Lübke erheblich abweichen: Lübkes Trias allgemeiner Maßstäbe ist aus meiner Sicht je nach Interpretation des Begriffs *human* entweder zu anspruchsvoll oder nicht anspruchsvoll genug; zudem ist sie möglicherweise unvollständig, weil etwa Diskriminierungsaspekte von den drei Begriffen nicht hinreichend erfasst sein könnten. Das Quintett von Allokationsprinzipien scheint, wie noch deutlich werden wird, ebenfalls das relevante Feld nicht vollständig abzudecken, jedenfalls wenn man sich nicht mit den im geltenden Recht vorzufindenden Maßstäben begnügt, sondern eine vollständige normative Theorie anstrebt. Für sehr sinnvoll halte ich aber die Idee, wenige übergeordnete normative Maßstäbe oder Ziele von einer größeren Zahl an konkreten Regelungsprinzipien zu unterscheiden. Auf diese Weise lässt sich zwischen abstrakten Zielen von Allokationsregeln und den Aspekten, die hinsichtlich solcher Ziele zu beachten sind, vermitteln.

Alexander Betts (2006) nähert sich dem Allokationsproblem ausgehend von der Beobachtung, dass der politische Diskurs um Flüchtlingsverantwortung von Effizienzargumenten geprägt ist, und zieht ökonomische Theorien heran, um Bedingungen für die sinnvolle Verwendung des Effizienzbegriffs zu finden. Dies stellt er – ganz im Sinne dieses Beitrags – explizit in den Kontext der größeren Frage, »what type of normative criteria should be used to evaluate [the refugee regime]« (2006: 148). Während *Effizienz* das zentrale Kriterium ist, das Betts diskutiert, wird nebenbei ein *Effektivitäts*kriterium eingeführt, nämlich die Herstellung von

»effective protection« (2006: 154). Mehrfach erwähnt Betts außerdem Gerechtigkeit (*equity*) als dritte Bewertungsebene. Es lässt sich also aus Betts Position eine vielversprechende Dreigliederung *Effektivität-Effizienz-Gerechtigkeit* herauslesen, eine Variante derer ich unten verteidigen möchte. Betts Ansatz hat aus meiner Sicht jedoch – abgesehen davon, dass er den Aspekt der Effektivität nur kurz und den der Gerechtigkeit so gut wie gar nicht ausführt – mehrere wichtige Schwächen, auf die ich in Abschnitt 3.1 und 3.2 zurückkommen werde.

Das Ziel dieses Beitrags ist entsprechend, einen umfassenden Kriterienkatalog für gute Allokation von Flüchtlingsverantwortung zu entwerfen und zu begründen, warum genau diese Kriterien die entscheidenden sind – eine theoretische Fragestellung, die im Schnittfeld von Politischer Theorie, Angewandter Ethik, Rechtsphilosophie und theoretischer Ökonomie anzusiedeln ist.

Bevor ich mich dieser Aufgabe widme, möchte ich eine Einschränkung vorwegnehmen. Aus demokratietheoretischer Sicht kann man geltend machen, dass Migrierende als Akteure angesehen werden sollten, die ein Recht darauf haben, an der Regulierung von sie betreffenden Fragen mitzuwirken. Derzeit beanspruchen die beteiligten Staaten, Allokationsregeln unter sich ausmachen zu dürfen, ohne Vertreter:innen von Geflüchteten an Aushandlungsprozessen zu beteiligen. Man kann vertreten, dass ein Allokationssystem allein dadurch besser wird, dass bei seiner Etablierung Repräsentant:innen der Geflüchteten mitgewirkt haben, ungeachtet der Frage, welche Regeln am Schluss etabliert werden. Diesen Aspekt lasse ich im Folgenden jedoch beiseite: Die hier entworfenen Kriterien der Allokation beziehen sich allein auf den *Inhalt* der Allokationsregeln, nicht auf den Prozess ihrer Entstehung.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Abschnitt 2 führt die zentralen Begriffe ein, mit denen ich arbeiten werde. Der folgende, ausführlichste Abschnitt 3 stellt den Kriterienkatalog vor und begründet, warum diese Kriterien notwendig und zusammengekommen (zumindest annähernd) hinreichend sind, um die Qualität von Verantwortungsallokation im Flüchtlingsschutz zu bewerten. Abschnitt 4 bietet eine kurze Auswertung.

2. Zentrale Begriffe

Die Debatte zur Flüchtlingspolitik ist von mehreren Begriffen geprägt, die unterschiedlich verstanden werden können. Schon aus diesem Grund ist es nötig, zunächst zu klären, wie ich die zentralen Begriffe verstanden wissen möchte. Vor-

bereitet werden muss aber auch, wie die Begriffe *gut* und *Kriterium* im Kontext der Allokation von Flüchtlingsverantwortung zur Anwendung kommen können.

2.1 Geflüchtete/Flüchtling

Der Begriff *Geflüchtete* bzw. *Flüchtlinge* (*refugees*) ist mehrdeutig. Im engsten Sinne sind darunter Personen zu verstehen, die schutzberechtigt im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sind. Andere Begriffsverwendungen umfassen weitere rechtlich anerkannte Schutzbedarfe, etwa den subsidiären Schutz oder auch den vorübergehenden Schutz, wie er in der sog. Massenzustrom-Richtlinie der EU vorgesehen ist. Das UNHCR sieht sich ferner für Personen als zuständig an, die innerhalb ihres Heimatstaates geflüchtet sind, diesen aber (noch) nicht verlassen haben, sofern für sie vom Heimatstaat keine ausreichende Verantwortung übernommen wird (*Internally Displaced Persons*). Noch weitergehend werden als *Geflüchtete* oder *Flüchtlinge* alle Personen bezeichnet, die ihre Heimat verlassen, um andernorts Schutz zu suchen, unabhängig davon, ob ihr Bedarf sich dann als rechtlich anerkennungsfähig herausstellt oder nicht.

Ich werde den Begriff *Geflüchtete* bzw. *Flüchtlinge* hier im letzteren Sinne, also sehr weit verstehen, mit der Maßgabe, dass die Anwendung des Begriffs auf Personen endet, deren Schutzberechtigung in einem Statusklärungsverfahren abgelehnt wurde. Der Grund für das weite Verständnis ist, dass alle Schutzsuchenden schutzberechtigt *sein können* und insofern zunächst für sie Verantwortung wie für Schutzberechtigte zu übernehmen ist, um keine berechtigten Anliegen zu verletzen. Die Allokationskriterien sollen daher für alle Schutzsuchenden gelten, die noch kein Statusklärungsverfahren durchlaufen haben, sowie für diejenigen, die sich in der Phase nach einem positiv beschiedenen Statusklärungsverfahren befinden.³

Auch für abgelehnte Schutzsuchende wird in der Praxis Verantwortung verteilt, aber wie für (irregulär) Migrierende allgemein, also außerhalb des Flüchtlingsregimes. Wie diese Verantwortung zu verteilen wäre, kann anders zu beurteilen sein als die Frage nach der Verantwortungsteilung für Geflüchtete. Ich lasse dies daher beiseite. Allerdings muss Allokation im Flüchtlingsschutz berücksichtigen, dass es abgelehnte Schutzsuchende geben wird, für die Verantwortlichkeiten anfallen; und dass deren Zahl von der Art der Allokation abhängen kann (siehe Ab-

3 Einzelne Kriterien werden allerdings auf das Vorliegen besonderer Tatsachen (etwa über die vorausschaubare Aufenthaltsdauer) Bezug nehmen, sodass sie für unterschiedliche Gruppen von Geflüchteten unterschiedliche Schlussfolgerungen implizieren.

schnitt 3.3). Ein weiterer, sehr umstrittener Punkt muss beiseitegelassen werden, nämlich die Frage, inwieweit die heute rechtlich anerkannten Schutzbedarfe sich mit denjenigen decken, die aus ethischer Sicht anerkannt sein *sollten*. Diese Frage geht über Allokationsfragen grundsätzlich hinaus und würde einer inhaltlichen Diskussion bedürfen, die hier nicht zu leisten ist. Die unten vertretenen Kriterien gelten entsprechend unabhängig von einer Antwort auf diese Frage.⁴

2.2 Flüchtlingsverantwortung

Die Verantwortung für Geflüchtete umfasst ein weites Spektrum an Angeboten und Gewährleistungen, die sich im geltenden Recht finden und auch aus normativen Theorien des Flüchtlingsschutzes abgeleitet werden können (siehe Abschnitt 3.2). Dazu zählt insbesondere die Achtung des Verbots der Abschiebung oder Zurückweisung in Verhältnisse, in denen Verfolgung, unmenschliche Behandlung oder schwere Menschenrechtsverletzungen drohen; ferner die Durchführung von Verfahren zur Registrierung, ggf. zur Zuordnung sowie zur Statusklärung; die Gewährleistung eines basalen Menschenrechtsschutzes einschließlich Unterkunft, Ernährung, Zugang zur Gesundheitsversorgung, zum Bildungssystem für Minderjährige und Schutz vor Übergriffen; sowie die Ermöglichung einer mit zunehmender Aufenthaltsverfestigung anwachsenden Inklusion in den Aufnahmestaat, also die zunehmende Gleichstellung hinsichtlich sozialer Rechte und Teilhabe-Rechte bis hin zur Option der Annahme der Staatsangehörigkeit.

2.3 Allokation von Flüchtlingsverantwortung

Unter der Allokation von Flüchtlingsverantwortung verstehe ich die Art und Weise, wie die insgesamt für Geflüchtete zu übernehmende Verantwortung unter den in Frage kommenden Staaten aufgeteilt wird. Staaten können auch dadurch Verantwortung übernehmen, dass sie nicht-staatliche Akteure einbinden – etwa supra- oder internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure – und hierfür Ressourcen bereitstellen. Durch solche Delegationen werden Staaten aber nicht ihrer Aufgabe enthoben, deren Erfolg zu garantieren. Der Fokus liegt daher ausschließlich auf der Verantwortungsteilung zwischen *Staaten*.

4 Wenn ich in Abschnitt 3.1 auf Ziele des Flüchtlingsschutzes zu sprechen komme, ergeben sich allerdings einige Randbedingungen, die mögliche Definitionen der Gruppen von Schutzberechtigten erfüllen müssen.

Die Allokation von Flüchtlingsverantwortung kann explizit in Form fester Regeln erfolgen, an die bestimmte Staaten gebunden sind. In diesem Fall bilden die Staaten, was ich als *Allokationssystem* bezeichnen möchte. Allokationssysteme können aus nur zwei Staaten bestehen, aber auch aus einer größeren Gruppe von Staaten bis hin zu allen Staaten der Welt.

Staatliches Handeln entfaltet aber auch außerhalb von Allokationssystemen Allokationswirkungen. Man denke etwa an Mauern und Zäune, Visaanforderungen und Carrier-Sanktionen, Durchreisebehinderungsabsprachen mit Transitstaaten, absichtliche Senkungen des Schutzstandards mit abschreckender Wirkung, aber auch freiwillige Aufnahmen Geflüchteter aus dem Ausland. Staaten sollten sich grundsätzlich auch bei solchen allokationswirksamen Maßnahmen außerhalb von Allokationssystemen an den Kriterien guter Allokation orientieren. Da einzelne Staaten außerhalb von Allokationssystemen aber nur punktuell auf das Allokationsergebnis Einfluss nehmen können, ist es unter solchen Umständen allerdings schwieriger, Allokation zu verbessern.

Aus zwei Gründen spreche ich nicht von der Allokation von Flüchtlingen, sondern von der Allokation von Flüchtlingsverantwortung. Erstens legt die Rede von der Allokation von Flüchtlingen nahe, es gehe nur darum zu klären, welche Flüchtlinge in welchem Staat Aufnahme finden. Aufgaben, die mit der Aufenthaltsgewährung verbunden sind, sind aber nur ein Teil dessen, was alloziert wird. Es geht auch um Verantwortungsanteile, die nicht an die territoriale Präsenz der Geflüchteten gebunden sind, insbesondere Finanzierungsaufgaben und die Verantwortung zur Durchführung von Verfahren. Die Finanzierung von Verfahren oder dem Aufenthalt muss nicht notwendigerweise vom Aufenthaltsstaat geleistet werden und auch personelle Ressourcen für behördliche Handlungen können von anderen Staaten bereitgestellt oder von supranationalen Behörden übernommen werden. Für künftige Wege, Allokation zu verbessern, könnten solche vom Territorium losgelöste Zuteilungen von Verantwortung eine wichtige Rolle spielen. Wesentliche Aspekte der Allokation von Flüchtlingsverantwortung umfassen allerdings eine territoriale Dimension – für Menschenrechtsschutz etwa kann nur der Staat verantwortlich zeichnen, auf dessen Territorium sich eine geflüchtete Person befindet. Ich werde daher in Abgrenzung zur Verantwortungsallokation im Allgemeinen von der *territorialen Zuordnung* sprechen, wenn es darum geht, auf welchem Territorium eine geflüchtete Person Schutz finden soll.

Zweitens suggeriert die Formulierung *Allokation von Flüchtlingen*, dass Flüchtlinge im Prozess der Allokation als passive Objekte gesehen werden, an denen die Allokation vorgenommen wird, so wie man etwa Spenderorgane alloziert. Die Rede von der Allokation von Flüchtlingsverantwortung stellt klar, dass die passiv

allozierte Entität die Zuständigkeit ist, nicht die geflüchteten Personen. Inwieweit Geflüchtete in einem solchen Prozess passiv zugeordnet werden, hängt von konkreten Allokationsregeln ab, nicht von der Tatsache, dass überhaupt Allokation betrieben wird. So kann die Allokation etwa auf dem Grundsatz beruhen, dass die Geflüchteten sich ihren Zielstaat frei wählen. Andererseits können Allokationsregeln in der Tat auch vorsehen, dass Geflüchtete gegen ihren Willen einem Zielstaat zugeordnet werden, indem sie entweder zwangsweise dorthin verbracht oder unter Androhung erheblicher Nachteile genötigt werden, sich in diesen Staat zu begeben – dies bezeichne ich als *territoriale Zwangszuordnung*.

2.4 Kriterien der Allokation von Flüchtlingsverantwortung

Unter *Kriterien der Allokation von Flüchtlingsverantwortung* verstehe ich Aspekte, deren Erfüllung oder Optimierung eine bestimmte Allokation gut macht, bzw. besser macht, als sie es ohne Erfüllung oder Optimierung des jeweiligen Kriteriums wäre.

Wenn davon die Rede ist, dass etwas Allokation ›gut‹ oder ›besser‹ macht, dann wirft dies die Frage auf, aus welcher Perspektive das zu bewerten ist. Für mich kann Allokation etwa dann gut sein, wenn sie mir einen sympathischen Nachbarn beschert; für den deutschen Staat ist Allokation vermutlich gut, wenn sie viele Altenpfleger:innen nach Deutschland bringt; für das Personal einer Behörde ist sie gut, wenn nicht zu viele Aufgaben dieser Behörde zugeordnet werden, damit stressfreies Arbeiten möglich ist. Solche Bewertungsmaßstäbe sind jedoch nicht gemeint, wenn es um allgemeingültige Kriterien der Allokation geht.

Stattdessen muss es darum gehen, dass irgendetwas Allokation unabhängig vom subjektiven Standpunkt eines bestimmten Akteurs gut macht. Ein solches Verständnis setzt eine Position darüber voraus, wozu Allokation von Flüchtlingsverantwortung dienen soll. Gute Allokation ist also – im Einklang mit zahlreichen Analysen des Begriffs des Guten in der zeitgenössischen Philosophie – ähnlich zu verstehen wie Aristoteles' berühmtes Beispiel von einem guten Messer (Nikomachische Ethik I,6): Ein Messer ist laut Aristoteles gut, wenn es das, was ein Messer leisten soll, gut leistet, wenn es also gut schneidet. Entsprechend ist Allokation im Kontext von Flüchtlingsschutz dann gut, wenn sie dazu beiträgt, dass die Institution Flüchtlingsschutz das, was sie leisten soll, auch gut leistet.⁵ Das,

5 Gute Allokation hängt nicht nur an instrumentellen Werten, wie diese Formulierung auf den ersten Blick nahelegen könnte, denn auch intrinsische Werte wie eine gerechte Verteilung tragen zu gutem Flüchtlingsschutz bei.

was Flüchtlingsschutz leisten soll, kann natürlich nicht ohne eine moralische oder politiktheoretische Reflexion bestimmt werden (siehe Abschnitte 3.1 und 3.2).

Allokation von Flüchtlingsverantwortung ist ein komplexes Phänomen, und daher ist zu erwarten, dass es nicht nur *ein* Qualitätskriterium gibt, das Allokation von Flüchtlingsverantwortung gut macht, sondern eine Vielzahl. Verschiedene Kriterien der Allokation können in Spannung zueinander stehen, sodass nicht alle gleichzeitig maximiert werden können. Blickt man auf ein einzelnes Kriterium, so gilt deshalb nicht, dass Allokation unbedingt so beschaffen sein soll, dass dieses Kriterium maximiert wird. Im Gegenteil besteht die Kunst darin, Lösungen zu finden, die allen Kriterien möglichst gut gerecht werden. Zu behaupten, dass eine bestimmte Forderung ein Allokationskriterium darstellt, bedeutet also lediglich zu behaupten, dass die Erfüllung oder Optimierung dieser Forderung die Allokation jedenfalls dann besser macht, wenn dadurch kein anderes Kriterium schlechter erfüllt wird.

Kriterien zu formulieren, steht selbst unter normativen Vorgaben – gewissermaßen Kriterien für die Kriterienwahl. Erstens gilt, dass etwas nur als Kriterium gelten kann, wenn begründet werden kann, warum es tatsächlich für die Qualität der in Frage stehenden Entität relevant ist. Zweitens sollten die genannten Kriterien zusammengenommen das gesamte Spektrum relevanter Aspekte abdecken – die Pointe eines Kriterienkatalogs ist, dass man nicht damit rechnen muss, dass plötzlich jemand mit weiteren Kriterien ankommt, die zusätzlich zu beachten seien. Drittens sollten die Kriterien so formuliert werden, dass kein Kriterium der Liste auf ein anderes zurückgeführt werden kann. Besagt beispielsweise ein Kriterium, dass *x* durch vier teilbar sein soll, darf ein anderes Kriterium nicht besagen, dass *x* eine gerade Zahl sein soll. Und viertens sollten die Kriterien so gehaltvoll formuliert werden, dass sie eine handlungsanleitende Funktion übernehmen können. Abstrakte Kriterien, bei denen man nicht weiß, was sie unter welchen Umständen bedeuten, mögen ihre theoretische Berechtigung haben, sind aber im Kontext eines praxisaffinen Themenfeldes wie dem Flüchtlingsschutz wenig hilfreich.

Insbesondere die zweite und die vierte der genannten Anforderungen stehen in Spannung zueinander. Würde man etwa als einziges Allokationskriterium die Forderung heranziehen, dass Allokation möglichst gut sein soll, so hat man definitiv das gesamte Spektrum relevanter Aspekte abgedeckt – alles Denkbare, was Allokation gut macht, wird von diesem Kriterium erfasst –, aber das Kriterium wäre inhaltlich bedeutungslos, weil es nicht konkretisiert, was daraus folgt. Würde man demgegenüber eine Vielzahl sehr konkreter Kriterien auflisten – Kriterien etwa der Art »jede Person, die einen Ehepartner oder eine Ehepartnerin in einem

Zielstaat hat, sollte dorthin zugeordnet werden« –, können diese Kriterien zwar handlungsanleitend sein, es wäre aber unklar, wann und warum die Liste als vollständig gelten kann.

Einen teilweisen Ausweg aus diesem Problem bietet die Herangehensweise, allgemeinere Maßstäbe von konkreten Kriterien zu unterscheiden, wie ich es oben mit Lübkes Position eingeführt habe. Zumindest auf Ebene der allgemeinen Maßstäbe sollte sich Vollständigkeit dann gut begründen lassen. Beim Übergang zu den konkreten Kriterien muss jedoch ein Abstraktionsgrad angestrebt werden, der einen Kompromiss zwischen den Zielen des Vollständigkeitsanspruchs und der Handlungsanleitung bietet. Kann einigermaßen plausibel gemacht werden, dass die konkreten Kriterien den von den allgemeinen Maßstäben gesetzten Rahmen abdecken, sollte dann allerdings der Grundsatz gelten, dass eine Liste an konkreten Allokationskriterien so lange als vollständig gelten darf, wie kein weiteres Kriterium vorgeschlagen und begründet wird, das nicht auf eines der genannten Kriterien reduziert werden kann (Opponent:innen tragen dann gewissermaßen die Beweislast, Unvollständigkeit mit Gegenbeispielen zu belegen).

3. Ein Kriterienkatalog für die Allokation von Flüchtlingsverantwortung

Welche Aspekte sollte also eine Liste der Kriterien für die Allokation von Flüchtlingsverantwortung umfassen? Im Folgenden möchte ich verteidigen, dass Schaubild 1 einen sinnvollen Kriterienkatalog zeigt. Das Schaubild übernimmt von Lübke die Struktur, allgemeine Maßstäbe – man könnte auch von fundamentalen Bewertungshinsichten sprechen – von konkreten Allokationskriterien zu unterscheiden, wobei ein Kriterium auch zwei verschiedenen Bewertungshinsichten zugeordnet werden kann. Betts folge ich darin, dass die zentralen Bewertungshinsichten Effektivität, also Optimierung des Outputs des Flüchtlingsschutzes, Effizienz, hier verstanden als Minimierung der Bürden, und Gerechtigkeit sind. In diesen drei Hinsichten muss Allokation bewertet werden; die Allokationskriterien umfassen konkrete zu beachtende Merkmale, die darauf abzielen, jeweils in ein oder zwei Hinsichten eine Optimierung zu erzielen.

Bewertungshinsichten	Allokationskriterien
Erreichung der Ziele des Flüchtlingsschutzes (Effektivität)	1. Gute Aufgabenerfüllung der zuständigen Behörden
	2. Erreichbarkeit der zuständigen Stellen und des Zielstaats
	3. Gute Hintergrundbedingungen im Zielstaat
	4. Berücksichtigung von Sonderverbindungen
Minimierung der Bürden der Involvierten (Effizienz)	5. Kurze und unaufwändige Allokationsverfahren
	6. Berücksichtigung von Präferenzen
	7. Sinnvolle Anreize für die Inanspruchnahme des Verfahrens
	8. Reduzierung der Pro-Kopf-Kosten
Faire Teilung des erzeugten Gutes und der Bürden (Gerechtigkeit)	9. Faire Lastenteilung einschließlich Überlastungsschutz
	10. Vermeidung von Diskriminierungen
	11. Faire Abwägung der Anliegen von Geflüchteten und Staaten

Schaubild 1: Ein Kriterienkatalog für die Allokation von Flüchtlingsverantwortung

Warum genau dieser Kriterienkatalog? Zu erläutern ist zunächst, warum gute Allokation genau in drei Hinsichten zu bewerten ist (Abschnitt 3.1). Anschließend muss für jede Bewertungshinsicht plausibel gemacht werden, warum jeweils genau die genannten Allokationskriterien relevant sind (Abschnitte 3.2 bis 3.4).

3.1 Die drei fundamentalen Bewertungshinsichten

Flüchtlingsschutz kann als Institution aufgefasst werden, die öffentliche Aufgaben erfüllt. Die Qualität von Institutionen lässt sich auf der Basis von drei Achsen bewerten: *Erstens* zeichnet sich eine gute Institution dadurch aus, dass sie die legitimen oder gebotenen Ziele der Institution gut erreicht (Effektivität) – das ist ja der Sinn der Institution. Dabei setze ich voraus, dass sich Institutionen bestimmte

Ziele zuordnen lassen, die sich aus der funktionalen Ausdifferenzierung von Gesellschaften und entsprechenden normativen Theorien zu den jeweiligen Funktionsträgern ergeben – Gerichte sind für etwas anderes da als Finanzverwaltungen oder Standesämter und unterliegen daher anderen Qualitätskriterien; in diesem Sinn lässt sich auch für Flüchtlingsschutz angeben, was Sinn und Zweck dieser Institution ist. *Zweitens* ist eine Institution gut, wenn die dafür aufzubringenden Bürden, also die finanziellen und nicht-finanziellen ›Kosten‹, die aufgewendet werden, um das Ziel der Institution zu erreichen, möglichst geringgehalten werden (Effizienz). *Drittens* ist eine Institution gut, wenn das Gut, um derentwillen die Institution existiert, und die Bürden, die im Rahmen der Tätigkeit der Institution aufgewendet werden müssen, gerecht zwischen den involvierten Akteuren aufgeteilt werden (Gerechtigkeit).

Diese drei Bewertungshinsichten sind nicht aufeinander reduzierbar – jede beschreibt ein eigenständiges Ziel. Zusammengenommen umfassen sie alle wesentlichen Aspekte, die eine Institution, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen soll, ausmachen. Man kann sich also keinen Aspekt denken, der nicht einer der Hinsichten zuzuordnen ist und dennoch zur Qualität der Institution im oben definierten Sinn beitrüge. Fragt man nach den Gründen, weshalb diese drei Hinsichten aus normativer Perspektive relevant sind, dann ergibt sich folgendes Bild: Die Optimierung der Ziele der Institution Flüchtlingsschutz ist relevant, weil (und insofern) die Ziele selber erstrebenswert sind. Die Minimierung der Bürden ist relevant, weil irgendjemand die Bürden zu tragen hat und sie deshalb möglichst gering ausfallen sollten. Dass eine gerechte Verteilung der Bürden aus normativer Perspektive relevant ist, versteht sich von selbst.

Der dreigliedrige Rahmen begrenzt die Menge der Aspekte, die eine Institution gut machen. Insbesondere zeigt er, dass es bei der Bewertung der Institution nicht darum geht, ob die Institution durch Auswirkungen auf Sachverhalte, die der Institution fremd sind, zum Wohl der Menschheit beiträgt. Ein guter Sportverein wird nicht dadurch gut, dass er eine Spendenaktion für Erdbebenopfer durchführt – es ist zwar gut, dass er dies tut, aber zeichnet ihn nicht als guten Sportverein aus. Analog gilt für die Institution Flüchtlingsschutz, dass sie nicht einfach dadurch gut wird, dass sie *irgendwelche* guten Auswirkungen auf das Wohlergehen *irgendwelcher* Personen hat. Sie muss sich daran messen lassen, ob

sie ihre Ziele gut erreicht, dafür wenig Bürden produziert und alle Involvierten gerecht behandelt.⁶

Es ist also plausibel, dass die drei Bewertungshinsichten eine vollständige Struktur für die normative Bewertung der Institution Flüchtlingsschutz bieten. Die Regelung der *Allokation* von Flüchtlingsverantwortung ist ein Teil dieser Institution, allerdings ein Teil, der wie ein Querschnittsthema alle Bereiche der Institution durchdringt – alles zu Regelnde geht mit der Frage einher, wer zuständig sein sollte, und solche Zuständigkeitsregelungen haben fast immer Auswirkungen auf Effektivität, Effizienz und Gerechtigkeit der Institution. Daher kann nicht eingegrenzt werden, in welcher bestimmten Hinsicht Allokation von Bedeutung ist. Das Allokationsproblem ist also unter denselben Gesichtspunkten zu bewerten wie die Institution selber: Allokation ist gut, wenn sie dazu beiträgt, dass Flüchtlingsschutz effektiv, effizient und mit gerechter Teilung der Güter und Bürden geleistet wird.

Die drei Bewertungshinsichten stellen jedoch selber noch keine gehaltvollen Kriterien dar: Es bleibt unklar, was die Ziele des Flüchtlingsschutzes sind, welche Bürden auf dem Spiel stehen, welche Gerechtigkeitsprobleme sich stellen, und welche Rolle Allokationsregeln in diesen Kontexten jeweils spielen. Um zu gehaltvollen Kriterien vorzustoßen, bedarf es einer genaueren Analyse der Ziele des Flüchtlingsschutzes und ihrer Abhängigkeit von Allokationsregeln (3.2), einer genaueren Analyse der Bürden, die der Flüchtlingsschutz mit sich bringt, und ihrer Abhängigkeit von Allokationsregeln (3.3) und einer Analyse der Hinsichten, in denen eine gerechte Verteilung angestrebt werden muss (3.4). Es soll im Folgenden in jeder Bewertungshinsicht versucht werden, alle in dieser Hinsicht relevanten Aspekte in Form einer Liste an gehaltvollen Kriterien abzudecken. Diese Kriterien sind keine Normen oder Vorschriften in dem Sinn, dass bestimmte Akteure jedem einzelnen von ihnen zwingend Folge leisten müssten. Vielmehr handelt es sich um evaluative Kriterien, deren Erfüllung etwas in einer Hinsicht besser macht, die aber – unter Berücksichtigung vielfacher Wechselwirkungen – gegeneinander abgewogen werden müssen.

Die Formulierung solcher handlungsleitenden Allokationskriterien geht teilweise mit Kompromissen einher. Zum einen wird das Ziel der Vollständigkeit des Kriterienkatalogs spekulativ, wenn die fundamentalen Bewertungsachsen auf gehaltvolle Kriterien heruntergebrochen werden. Zum anderen wird sich aber auch

6 Das schließt natürlich nicht aus, dass Akteure zuweilen Institutionen nutzen dürfen, um Ziele zu erreichen, die jenseits des Zwecks der Institution liegen. Die Frage, unter welchen Umständen man eine Institution instrumentalisieren darf, liegt quer zur Frage, was eine Institution gut macht.

zeigen, dass sich zuweilen Streitpunkte identifizieren lassen, wie die Kriterien und ihr Zusammenhang zu Allokationsregeln im Detail zu verstehen sind – sowohl Streitpunkte empirischer Art als auch Streitpunkte bezüglich der Interpretation normativer Konzepte. Manche dieser Streitpunkte sind derart, dass ich mir nicht anmaßen werde, sie in diesem Beitrag quasi im Vorbeigehen zu entscheiden. Wo dies zutrifft, bleibt nur, Kriterien so zu formulieren, dass sie mit unterschiedlichen Lösungen der strittigen Fragen kompatibel sind. Das schwächt unvermeidlich ihr handlungsleitendes Potential, kann aber bei der Bewertung konkreter Allokationsregeln zumindest dazu verhelfen zu verstehen, unter welchen Annahmen diese Regeln zu befürworten oder zu verwerfen wären.

3.2 Optimierung der Ziele des Flüchtlingsschutzes

Ziele des Flüchtlingsschutzes lassen sich aus normativen Theorien des Flüchtlingsschutzes rekonstruieren, die erklären, worauf Flüchtlingsschutz reagiert und was er leisten soll. David Owen zufolge ist Flüchtlingsschutz die Reaktion darauf, dass das Staatensystem einerseits universale Menschenrechte (bei Owen: *basic rights*) garantiert, andererseits aber die Souveränität der Einzelstaaten proklamiert. Entsprechend muss das Staatensystem auf Defizite des Menschenrechtsschutzes in bestimmten Staaten so reagieren, dass *basic rights* gewährt werden können, ohne die Souveränität dieser Staaten anzutasten, d. h. man muss den betroffenen Personen Menschenrechtsschutz an anderen Orten bieten.

»[T]he institution of refugeehood can be understood as one in which refugees are persons whose basic rights are unprotected by their state and can only be protected through recourse to the international order of states acting *in loco civitatis* and thereby affirming the dual commitment of the regime of global governance to the norms of state sovereignty and human rights« (Owen 2020: 50).

Wenn hier von Schutz die Rede ist, dann ist damit für all diejenigen, die voraussehbar nicht nur für kurze Zeit Schutz benötigen, nicht nur ein Leben in Sicherheit gemeint, sondern auch eine Perspektive, auf Dauer volles Mitglied der neuen Gesellschaft⁷ zu werden (siehe auch Abschnitt 2.2). Auf dieser Grundlage und im

7 Owen (2020: Kap. 2) differenziert unterschiedliche Gruppen von Geflüchteten, für die die dauerhafte Aufnahme jeweils in unterschiedlicher Weise eine Rolle spielt: Für einige Geflüchtete geht es nur darum, Menschenrechtsschutz für eine kurze Zeit anzubieten (*refuge*); Bürgerkriegsflüchtlinge müssen sich, je länger sie bleiben, desto stärker integrieren können (*sanctuary*); und politisch Verfolgte müssen von vornherein einen vollen Bürgerstatus bekommen (*asylum*). Aus meiner Sicht vermengt diese Kategorisierung die Differenzierung nach Gründen der Flucht mit

Einklang mit anderen normativen Theorien des Flüchtlingsschutzes⁸ lassen sich folgende drei Ziele des Flüchtlingsschutzes festhalten:

- Geflüchtete sollen Menschenrechtsschutz erhalten, einschließlich des Schutzes vor Übergriffen, der Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums und der Nicht-Abschiebung bzw. Nicht-Zurückweisung in Verhältnisse, in denen Menschenrechtsverletzungen drohen.
- Geflüchtete, die in ihrem Heimatstaat den Status eines politischen Subjekts verloren haben (sei es durch Verfolgung oder durch Zusammenbruch der Staatlichkeit), müssen diesen Status wiederherstellen können, und zwar sowohl als politische Subjekte im Zielstaat als auch als Akteure, die von außen politischen Einfluss auf ihren Heimatstaat nehmen können.
- Geflüchtete müssen sich in ihrem Zielstaat sozial integrieren können, sofern ihr Aufenthalt nicht absehbar kurz sein wird.

Die Ziele des Flüchtlingsschutzes kommen überwiegend, aber nicht ausschließlich den Geflüchteten zugute. Die Geflüchteten profitieren insbesondere von der gebotenen Sicherheit und den gewonnenen Lebensperspektiven. Aber auch Staaten sind Profiteure des Flüchtlingsschutzes: Funktionierender Flüchtlingsschutz löst ein drängendes Legitimitätsproblem der Staatenordnung (Owen 2020), und er verhindert, dass aus ihrer Heimat Vertriebene mit unklarem Status durch andere Staaten reisen und in unregelter Weise versuchen, von den dortigen Bevölkerungen lebensnotwendige Güter zu erhalten. Insbesondere von gelungener Integration profitieren auch die Aufnahmestaaten. Gäbe es keinen institutionell organisierten Flüchtlingsschutz, läge es durchaus auch im Interesse der Staaten, einen solchen zu etablieren.

Die Ziele des Flüchtlingsschutzes sind allesamt solche, die nicht nur erfüllt oder nicht erfüllt werden können, sondern auch besser oder schlechter erreicht werden können. Nehmen wir das erste Ziel: Man kann Geflüchtete nie absolut vor Übergriffen schützen, aber man kann sie so schützen, dass viele Übergriffe möglich bleiben, oder so, dass nur wenige vorkommen werden. Betts (2006: 157) spricht dagegen schlicht von »effective protection« als dem produzierten Gut des Flüchtlingsschutzes, als ginge es hier lediglich um die Frage, ob Schutz vorliegt oder nicht, und nicht um die Frage, in welcher Qualität er vorliegt. Entsprechend bleibt bei Betts vollständig unbeachtet, dass ein Allokationssystem dadurch besser

der Differenzierung nach Prognose der Dauer des Aufenthalts, wobei nur letztere entscheidend ist. Ich übernehme Owens Kategorisierung daher nicht.

8 Um drei Beispiele zu nennen: Lister 2013; Carens 2013: 194–206; Miller 2016: 76–83.

werden kann, dass die Allokation zu einem höheren Niveau des Flüchtlingsschutzes führt.⁹ Zentral ist allerdings, dass es um das Niveau des Flüchtlingsschutzes geht, nicht beispielsweise um den allgemeinen Wohlstand, den Geflüchtete erreichen können. Das bedeutet etwa für das erste der drei genannten Ziele, dass lediglich innerhalb eines Rahmens optimiert werden soll, der sich noch auf *basic rights* bezieht. Eine kleine Wohnung bietet eine bessere Erfüllung von *basic rights* als eine Sammelunterkunft in einer Turnhalle, aber ob man ein großes Haus oder eine kleine Wohnung bewohnt, ist keine Frage von *basic rights* mehr, sondern eine Frage der Optimierung des Lebensstandards, die nichts mit den Zielen des Flüchtlingsschutzes zu tun hat.

Wie gut das Ziel des Flüchtlingsschutzes erreicht wird, liegt daher einerseits an der Zahl der Betroffenen, für die das Ziel überhaupt erreicht wird, und andererseits an dem Niveau, auf dem es erreicht wird. Gelingt es, mehr Personen zu schützen und/oder ein höheres Qualitätsniveau zu etablieren, dann wird damit ein besserer Flüchtlingsschutz etabliert. Um von hier aus zu konkreten Allokationsregeln vorzustoßen, muss nun gefragt werden, wie die Qualität des Flüchtlingsschutzes mit der Allokation von Verantwortung zusammenhängt, wie also Allokationsregeln ein möglichst gutes Erreichen der Ziele begünstigen oder verhindern.

Ich gehe davon aus, dass die im Folgenden vorgestellten vier Kriterien alle relevanten Aspekte abdecken, die hinsichtlich der Optimierung der Ziele des Flüchtlingsschutzes eine Rolle spielen. Zunächst sollten Aufgaben denjenigen Instanzen zugewiesen werden, die diese Aufgaben gut erfüllen werden – das ist der Kern einer guten Allokation von Verantwortung. Man sollte also vermeiden, Asylverfahren in die Hände von korrupten Behörden zu legen, die finanzielle Verantwortung unzuverlässigen Staaten zuzuordnen, die zu spät oder gar nicht zahlen, oder Menschenrechtsschutz von einer Polizei gewährleisten zu lassen, von der man weiß, dass sie rassistische Tendenzen hat oder gar selbst übergriffig wird. Dies alles mag banal klingen, ist aber von größter politischer Bedeutung. Es spricht etwa dafür, vorsichtig zu sein, wenn Abkommen zur Durchführung von Asylverfahren in Drittstaaten getroffen werden, oder überstaatliche Behörden zu schaffen, denen man bei der Aufgabenbewältigung mehr zutraut als vorhandenen

9 Dieses Problem trifft insbesondere auch das von Betts diskutierte Effizienzkriterium: Effizienz wird offenkundig verbessert, wenn bei gleichen aufgewendeten Ressourcen und gleicher Zahl von Geschützten das Niveau des Flüchtlingsschutzes erhöht wird. Dieser Aspekt von Effizienz kommt bei Betts jedoch nicht vor.

nationalen Stellen, wie es etwa auf europäischer Ebene diskutiert wird.¹⁰ Halten wir also fest:

1. Kriterium der guten Aufgabenerfüllung: Aufgaben sollten Staaten oder überstaatlichen Behörden so zugeteilt werden, dass diese Aufgaben zuverlässig und in guter Qualität erledigt werden.

Das Kriterium der guten Aufgabenerfüllung der Behörden bleibt leer, wenn es den Geflüchteten nicht gelingt, die für sie zuständigen Stellen zu erreichen und die für sie vorgesehenen Güter annehmen zu können. Entsprechend muss ein Erreichbarkeitskriterium ergänzt werden. Wenn also vorgesehen ist, dass eine Behörde für die Anträge bestimmter Geflüchteter zuständig ist, dann muss es den Geflüchteten möglich sein, Kontakt zu dieser Behörde aufzunehmen;¹¹ und wenn ein bestimmter Staat die physische Aufnahme einer Person übernehmen soll, dann muss es dieser Person möglich sein, in diesen Staat zu reisen. Im Fall von Personen, die krankheitsbedingt nicht reisefähig sind, folgt daraus schlicht, dass der Staat des gegenwärtigen Aufenthalts für die physische Aufnahme verantwortlich gemacht werden muss. Anders als die anderen Kriterien, die die Ziele des Flüchtlingsschutzes optimieren, handelt es sich hier allerdings um ein Kriterium, dass lediglich eingehalten, aber nicht optimiert werden muss. Es gilt nicht, dass eine Allokation in besser erreichbare Staaten den Flüchtlingsschutz besser macht (allenfalls macht es ihn billiger). Wir können also formulieren:

2. Erreichbarkeitskriterium: Die Zuordnung von Aufgaben muss mit Rücksicht auf die reale Erreichbarkeit der zuständigen Behörden oder Staaten für die betreffenden Geflüchteten erfolgen.

Erreichbarkeit und gute Aufgabenerfüllung reichen noch nicht aus, um guten Flüchtlingsschutz zu gewährleisten. Der Grund hierfür liegt wesentlich darin, dass einige Aspekte von gutem Schutz nicht von konkreten staatlichen Handlungen abhängen, sondern diffiziler durch das Vorliegen von Hintergrundbedingungen begünstigt oder erschwert werden. Besonders deutlich wird dies im Fall des Ziels der sozialen Integration. Es reicht für gelungene Integration nicht aus, dass

10 Zur Inkompetenz im europäischen Asylsystem vgl. Gill et al. 2024: 215; zur Forderung nach Einrichtung einer zuverlässigen europäischen Behörde vgl. Guild et al. 2015: 37–39.

11 Die jüngere Geschichte hat ein prototypisches Beispiel hervorgebracht, wie man gegen dieses Allokationskriterium verstoßen kann: Im Rahmen des Rechtsstreits N.D. und N.T. gegen Spanien vor dem EGMR (8675/15 und 8697/15, 13.02.2020) hat Spanien vorgebracht, dass man am offiziellen Grenzübergang in Ceuta Asylanträge stellen kann; allerdings hat die marokkanische Polizei – was Spanien wusste – Asylsuchenden den Zugang zu diesem Grenzübergang verwehrt.

Behörden über gute Mitarbeiter:innen verfügen, die spezifische Aufgaben zuverlässig und gut erfüllen, sondern es müssen im Zielstaat bestimmte ökonomische Bedingungen und eine gewisse gesellschaftliche Offenheit vorliegen. Ähnlich gilt auch für die Gewährleistung von Menschenrechtsschutz, dass ein Staat nicht nur über eine funktionierende Polizei, sondern über ein grundsätzlich gutes Sicherheitsniveau, über ausreichend geeigneten Wohnraum, über eine rassismussensible Bevölkerung etc. verfügen sollte. Wir können also festhalten:

3. Kriterium der guten Hintergrundbedingungen im Aufenthaltsstaat: Die Aufgabe der Aufenthaltsgewährung für Geflüchtete sollte Staaten zugeordnet werden, die gute Hintergrundbedingungen hinsichtlich Sicherheit und – im Fall eines zu erwarteten längeren Aufenthalts – sozialer Integration aufweisen, insbesondere was die ökonomische Lage und die gesellschaftliche Offenheit gegenüber Geflüchteten angeht.

Zu guten allgemeinen Hintergrundbedingungen muss noch ein weiterer Aspekt hinzutreten. Oft geht es darum, dass Bedingungen nicht nur in allgemeiner Weise gut sind, sondern dass sie vor allem zu dem passen, was für bestimmte Geflüchtete konkret von Bedeutung ist. Selbst wenn die Bedingungen für gelungene Integration im Zielstaat allgemein gut sind, hängt beispielsweise vieles davon ab, ob Geflüchtete die Sprache des Zielstaates schon bei Ankunft sprechen oder nicht. Weiterhin haben bestimmte Staaten einen Arbeitsmarkt, der gut zu speziellen Qualifikationen Geflüchteter passt, wodurch Geflüchtete das Integrationsziel besser erreichen können; oder sie können sich über ein in bestimmten Staaten vorhandenes religiöses Netzwerk besser sozial integrieren. Das Ziel der Wiederherstellung politischer Subjektivität kann unter Umständen besser erfüllt werden, wenn Geflüchtete Staaten zugeordnet werden, in denen sie sich mit Gleichgesinnten zu einer Exil-Opposition verbünden können.

Die gute Passung zwischen Geflüchteten und Zielstaat wird auch noch später eine Rolle spielen, wenn es um die Minimierung der Bürden geht. Es ist aber wichtig zu sehen, dass die gute Passung nicht nur Mittel zum Zweck der Kostensenkung ist, sondern einen eigenständigen Wert hat, der sich aus den Zielen des Flüchtlingsschutzes ergibt.

4. Kriterium der guten Passung: Bei der territorialen Zuordnung sollten für die Optimierung der Ziele des Flüchtlingsschutzes relevante Passungen zwischen bestimmten Geflüchteten und bestimmten Staaten Berücksichtigung finden.

3.3 Minimierung der Bürden für die Involvierten

Die zweite Achse an Kriterien orientiert sich am Ziel, den Involvierten möglichst wenig Bürden zuzumuten. Oben wurde bereits erwähnt, worin dieses Ziel wurzelt: Öffentliche Institutionen sollten grundsätzlich so eingerichtet sein, dass sie ihre Ziele mit möglichst wenig Belastungen für die Involvierten verfolgen können.

Die mit dem Flüchtlingsschutz verbundenen Bürden sind komplex – es stehen sehr verschiedene Arten von Bürden für sehr verschiedene Akteure auf dem Spiel. Grundsätzlich lassen sich einerseits finanzielle und nicht-finanzielle Bürden auseinanderhalten; andererseits Bürden der Aufnahmestaaten und Bürden der Geflüchteten. Alle diese Arten von Bürden sind hier relevant. Betts (2006: 153) untersucht Effizienz nur aus Perspektive der Staaten, die die ihnen anfallenden Kosten minimieren möchten, und übergeht die Kosten, die den Geflüchteten entstehen. Es ist jedoch nicht zu sehen, weshalb man die Kosten der Geflüchteten vernachlässigen darf. Schaffen es die Staaten, sich selbst Kosten zu ersparen, indem sie dieselben Kosten den Geflüchteten aufbürden, dann ändert dies zwar, wie sich die Gesamtkosten auf die Beteiligten verteilen – dies ist eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit (siehe Abschnitt 3.4). Aber das System ist nicht effizienter geworden: Dieselben Ressourcen werden benötigt, um eine gegebene Menge eines Gutes zu produzieren.¹² Als direkt von der Allokation Betroffene, die mit ihrer Beteiligung an Verfahren und ihren Integrationsanstrengungen am Erfolg des Flüchtlingsschutzes mitwirken, sind die ihnen entstehenden Bürden selbstverständlich in die Rechnung miteinzubeziehen.

Zu den finanziellen Bürden zählen die Kosten für die Unterbringung und Versorgung Geflüchteter, für die zu gewährleistende Sicherheit der Geflüchteten, aber auch für die Prävention von Kriminalität durch Geflüchtete; für Sprachkurse; weiterhin Verfahrens- und Prozesskosten; anfallende Reisekosten etc. Die finanziellen Bürden sind insbesondere stark davon abhängig, ob Geflüchtete durch Aufnahme einer Berufstätigkeit ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können und inwiefern es zu ressourcenintensiven Verfahren kommt. Wie sich finanzielle Kosten messen lassen, ist Gegenstand wirtschaftswissenschaftlicher Kontroversen (Zetter 2017) und kann hier nicht vertieft werden; oft determiniert die Wahl bestimmter Methoden oder Parameter, ob und wann sich die Kosten für Flücht-

12 Die ökonomische Logik eines Unternehmens unterscheidet sich hier von der Logik öffentlicher Institutionen: Während ein Unternehmen mögliche Zusatzkosten der Kund:innen nicht in Effizienzüberlegungen einbezieht, dürfen öffentliche Institutionen, die sich am Gemeinwohl und nicht an ihrem privaten Vorteil orientieren, diese Kosten nicht vernachlässigen.

lingsschutz durch längerfristige fiskalische Zugewinne ausgleichen, die durch den Flüchtlingsschutz entstehen (Bach et al. 2017: 7; Ghertner et al. 2024).

Nicht-finanzielle Bürden gibt es in verschiedener Hinsicht. Geflüchtete haben Bürden zu bewältigen, indem sie einen hohen Aufwand betreiben müssen, um sich in eine neue Gesellschaft zu integrieren. Dazu zählt etwa das Erlernen einer Sprache, eine berufliche Umorientierung und der Neuaufbau sozialer Kontakte. Sie haben aber auch emotionale Bürden zu tragen, indem sie sich in einer unbekannten Gegend und gegebenenfalls ohne soziales Netzwerk zurechtfinden müssen, und indem sie lange Zeiten der Unsicherheit über den Ausgang ihres Asylverfahrens ertragen müssen. Da sie in aller Regel ihre Heimat notgedrungen verlassen haben, müssen sie zugleich die Bürde eingeschränkter Selbstbestimmung tragen; der Bedarf des Flüchtlingsschutzes entsteht ja, weil sie von dem Freiheitsrecht, im Heimatland zu leben, keinen Gebrauch mehr machen können, ohne massive Nachteile in Kauf zu nehmen.

Nicht-finanzielle Bürden bestehen auch auf Seiten der Staaten. Auch hier besteht die Bürde teilweise einfach darin, dass Selbstbestimmungsrechte eingeschränkt sind: Durch die Pflicht zur Aufnahme Geflüchteter verfügt das Kollektiv nur noch eingeschränkt über die Möglichkeit, Änderungen an seiner Zusammensetzung nach eigenen Vorstellungen zu regeln.¹³ Weiterhin ergeben sich nicht-finanzielle Bürden daraus, dass der Zuzug Geflüchteter zu Herausforderungen führt, die etwa von Schulen besondere Anstrengungen verlangen und im Extremfall zu Qualitätsverlusten der Beschulung insgesamt führen können; oder daraus, dass sich Wartezeiten für Psychotherapien verlängern und sich ein Fachkräftemangel in bestimmten Berufsbildern verschärft, an deren Leistungen die Geflüchteten zwar Bedarf haben, sich aber nicht selbst mit ihrer Arbeitskraft einbringen können. Auch ein Anstieg der Kriminalität kann eine Bürde für Staaten darstellen. All die genannten Beispiele umfassen zwar auch finanzielle Aspekte, etwa indem man in Schulen mehr Personal einstellen muss, lassen sich aber nicht auf finanzielle Aspekte reduzieren: Wenn es etwa auf dem Arbeitsmarkt keine geeigneten Lehrkräfte gibt, kann man auch keine einstellen, und man muss die nicht-finanzielle Bürde eines Qualitätsverlusts in Kauf nehmen.

Bei weiteren denkbaren nicht-finanziellen Bürden auf Seiten der Staaten ist strittig, ob sie tatsächlich echte Bürden darstellen. Man kann diskutieren, ob ein möglicher Verlust einer auf der gemeinsamen Kultur beruhenden Identität einer

13 Es ist strittig, inwiefern Staaten ein solches Selbstbestimmungsrecht zukommt. Für die Zwecke dieses Beitrags setze ich seine Existenz voraus, weil es der Staatenordnung, wie wir sie kennen, als normatives Ideal zugrunde zu liegen scheint.

Gesellschaft eine Bürde darstellt; ob die Stärkung rechtspopulistischer Positionen als Bürde der Flüchtlingsaufnahme anzusehen ist; und ob eine durch Zuwanderung Geflüchteter verursachte Arbeitskräftekonkurrenz unvermeidlich soziale Ungleichheit befeuert – all diese Punkte, die möglicherweise nicht-finanzielle Bürden für Staaten darstellen, würden einer genaueren Analyse bedürfen, als hier möglich ist.¹⁴

Manche der finanziellen und nicht-finanziellen Bürden wachsen, bezogen auf die Zahl der aufzunehmenden Personen, nicht-linear an und/oder sind schwellensensibel, d.h. sie entstehen erst ab einem bestimmten Schwellenwert der Anzahl aufzunehmender Geflüchteter bzw. wachsen mit Erreichen eines Schwellenwertes deutlich schneller an als unterhalb der Schwelle. Das Gesundheitssystem vermag eine kleine Zahl Geflüchteter problemlos zu bewältigen, bei einer großen Zahl werden Wartezeiten aber plötzlich unerträglich; einzelne geflüchtete Kinder in Schulen integrieren sich oft wie von selbst, aber wenn ein beträchtlicher Teil der Klasse eine Fluchterfahrung hat, stehen Lehrkörper vor großen Herausforderungen usw. Oft ist schwer zu entscheiden, wann eine Bürde als nicht-linear oder schwellensensibel einzustufen ist und wo die relevante Schwelle liegen könnte; dennoch kann man grundsätzlich annehmen, dass es im Flüchtlingsschutz nicht-lineare und schwellensensible Bürden gibt.¹⁵

Die genannten Bürden sind grundsätzlich mit dem Flüchtlingsschutz verbunden, aber teilweise ist ihr Ausmaß abhängig von der Frage, wie Verantwortung alloziert wird. Genau hier müssen die Kriterien guter Allokation ansetzen, die auf die Minimierung der Bürden abzielen: Bestimmte Allokationsregeln sorgen dafür, dass die Menge der Bürden steigt oder sinkt. Aufgrund der Komplexität der in Frage stehenden Bürden ist es allerdings besonders schwierig, gehaltvolle Kriterien zu formulieren, die Bürden minimieren.

Für die Menge der entstehenden Bürden ist zuallererst relevant, ob Geflüchtete besondere Verbindungen zu bestimmten Staaten haben, die es ihnen voraussichtlich erleichtern, in diesem Staat Fuß zu fassen, etwa indem sie dort enge persönliche Kontakte haben, der Staat ihnen von Vorfluchtaufenthalten bekannt ist, sie

14 Insbesondere nicht-finanzielle Bürden von Staaten sind teilweise von langfristigen Entwicklungen abhängig. Betts (2006: 165–167) führt aus diesem Grund ein Konzept einer dynamischen Effizienz ein, die berücksichtigt, dass die Bürden der künftigen Aufnahme Geflüchteter teilweise von heutigen Aufnahmeentscheidungen abhängen. Im Prinzip ist dies ein sinnvolles theoretisches Modell; da aber kaum vorhergesehen werden kann, wie sich heutige Entscheidungen auf künftige Bürden auswirken, diskutiere ich diesen Aspekt nicht gesondert.

15 Altemeyer-Bartscher et al. (2016: 225) interpretieren etwa Daten zur Arbeitslosigkeit als Beleg für nicht-lineare Kostenanstiege (»this indicates that the marginal costs of integrating refugees do indeed increase as the number of refugees grows«).

über passende Sprachkenntnisse oder eine in einem bestimmten Arbeitsmarkt gefragte Qualifizierung verfügen. Dies reduziert sowohl die emotionalen Bürden der Geflüchteten als auch den Aufwand, den sie betreiben müssen, um sich eine neue Heimat aufzubauen.¹⁶ Zugleich senkt es auch die finanziellen Kosten der Staaten, weil Geflüchtete schneller ihren eigenen Lebensunterhalt bestreiten können.

Das Kriterium der Sonderverbindungen steht inhaltlich in großer Nähe zum bereits diskutierten Kriterium der Passung von Geflüchteten und Aufnahmestaat. Auf der Begründungsebene sind beide Prinzipien unabhängig voneinander: Geht es bei Kriterium 4 um die Erreichung der *Ziele* des Flüchtlingsschutzes, insbesondere um das Ziel der Integration, geht es hier um die dafür nötigen *Kosten*. Es steht aber außer Frage, dass hier dieselben Merkmale, die die Erreichung der Ziele begünstigen, zugleich die Kosten senken: Wer die Sprache kann oder wer gute Berufsaussichten hat, der kann mit weniger Aufwand eine bessere Integration erreichen. Das hier diskutierte Kriterium zur Kostensenkung ist allerdings weiter als Kriterium 4: Es mag Sonderverbindungen geben, die das Integrationsergebnis nicht verbessern, aber den Weg dorthin erleichtern.

Aus diesem Grund kann das Kriterium der Sonderverbindungen das oben eingeführte Kriterium 4 vollständig ersetzen. Ohne dass damit die Differenz auf der Begründungsebene eingeebnet würde, kann festgehalten werden:

- 4'. Kriterium der Berücksichtigung relevanter Sonderverbindungen: Bei der territorialen Zuordnung sollten Sonderverbindungen Geflüchteter, die ein Interesse konstituieren, in einem bestimmten Staat Aufnahme zu finden, berücksichtigt werden.

Für die Menge der entstehenden Bürden ist sodann die Frage relevant, wie Allokationsentscheidungen vorgenommen und durchgeführt werden. Je schneller eine solche Entscheidung feststeht und umgesetzt wird, desto kürzer die Wartezeit für die geflüchtete Person und desto kleiner die damit verbundenen emotionalen Bürden. Zugleich senken kurze Wartezeiten auch Bürden für Staaten, denn Geflüchtete können früher beginnen, sich darauf einzustellen, auf Dauer im Zielstaat zu leben, also etwa langfristige berufliche Pläne zu entwickeln.

Die Geschwindigkeit einer Allokationsentscheidung hängt nicht nur an der Art und Weise, wie Behörden Zuordnungsentscheidungen treffen, sondern teilweise

16 Zu den relevanten persönlichen Kontakten zählen zweifellos kernfamiliäre Beziehungen; sie sind aber nicht darauf zu beschränken. Kann man in die Nähe einer Person ziehen, zu der aus irgendeinem Grund eine enge zwischenmenschliche Beziehung besteht, dann mildert dies die Bürde ab, sich in der Fremde eine neue Heimat aufzubauen.

auch an den Ergebnissen der Entscheidungen. Es kann etwa sein, dass manche Zielstaaten typischerweise die ihnen zugewiesenen Personen erst nach langem Zögern oder gar nicht übernehmen, oder dass manche Allokationsentscheidungen besonders oft Rechtsmittel provozieren. Allokationsentscheidungen, die solche Merkmale aufweisen, sollten also vermieden werden, sofern sie nicht durch ein anderes Allokationskriterium nahegelegt werden.

Die Zuordnung sollte nicht nur schnell erfolgen, sondern auch mit wenig Aufwand betrieben werden können, um den Staaten Kosten zu sparen. Dies spricht etwa für eine Allokation, die ohne stundenlange Interviews oder die aufwändige Prüfung des Vorliegens besonderer Sachverhalte auskommt. Insgesamt sollte also gelten:

5. Kriterium der schnellen und unaufwändigen Allokation: Die Regelung der Verantwortungsallokation sollte so beschaffen sein, dass Staaten sie mit wenig Aufwand durchführen können und Geflüchtete realistischerweise rasch in ihrem endgültigen Zuordnungsstaat ankommen werden.

Dass die Nichterfüllung von Präferenzen, sowohl kollektive Präferenzen der Aufnahmegesellschaften als auch individuelle Präferenzen der Geflüchteten, eine Bürde darstellt, wurde bereits erläutert. Daher muss ein Kriterium der Allokation sein, dass nach Möglichkeit die Präferenzen aller Beteiligten erfüllt werden. Die Staaten müssen aufgrund ihrer Pflicht, Geflüchtete aufzunehmen, ein Stück weit auf ihr Selbstbestimmungsrecht verzichten, aber sie sollten das Recht haben, im Zweifel so zuzuordnen, dass möglichst wenig ihrer Präferenzen unerfüllt bleiben. Wenn alle Staaten eine Präferenz haben, niemanden aufzunehmen, hilft das nicht weiter – dann müssen sie eben mit einer Einschränkung ihrer Präferenz Erfüllung leben. In vielen Konstellationen können bestimmte Allokationen jedoch die Zahl der nicht erfüllten Präferenzen senken, etwa, wenn manche Staaten lieber die Durchführung von Asylverfahren übernehmen als die dauerhafte Aufnahme geflüchteter Personen, während es für andere Staaten genau andersherum ist. Zugleich sollte so zugeordnet werden, dass möglichst viele Präferenzen Geflüchteter erfüllt werden. Eine Erfüllung der Präferenzen Geflüchteter ist nicht nur intrinsisch erstrebenswert (Hoesch/Mantel 2024: 655–660), sondern hat auch die Nebeneffekte, dass Geflüchtete nicht infolge von Zwangszuordnungen psychologische Hemmnisse aufbauen und Staaten nicht mit großem Aufwand Zwangszuordnungen durchführen müssen.

Insbesondere die Berücksichtigung der Präferenzen von Staaten wirft eine ganze Reihe schwieriger Fragen auf, die hier nicht diskutiert werden können: Was

sind Präferenzen von Staaten – die Präferenzen ihrer legitimen Regierungen, die der Wählerschaft oder die ihrer Einwohner:innen, zu denen auch Nicht-Wahlberechtigte zählen? Sind anrühige Präferenzen, die sich aus Vorurteilen oder Rassenismen speisen, überhaupt berücksichtigungswürdig? Auch die Berücksichtigung von Präferenzen Geflüchteter kann im Einzelfall problematisch sein – ist etwa die Präferenz, dass eher die Behörde in Kehl als die Behörde in Straßburg über das Asylgesuch entscheiden soll, berücksichtigungswürdig? Zudem können die Präferenzen der Staaten in eine andere Richtung weisen als die der Geflüchteten, sodass innerhalb dieses Kriteriums Abwägungen nötig sein können. Trotz solcher Schwierigkeiten gilt grundsätzlich:

6. Kriterium der Berücksichtigung von Präferenzen: Die Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz sollte die Präferenzen der Geflüchteten und der beteiligten Staaten zu erfüllen suchen.

Oft wird thematisiert, dass gegenwärtige Allokationsformen womöglich falsche Anreize setzen, die das Asylsystem extrem teuer und ineffizient machen. Die Diskussion bezieht sich insbesondere auf Nicht-Schutzberechtigte, die Anreize haben, in westlichen Staaten Asylgesuche zu stellen und alle rechtlichen Mittel auszuschöpfen, um letztlich andere Gründe für einen dauerhaften Aufenthalt generieren zu können. Solche Fälle können viele Ressourcen binden, die – zumindest, wenn man annimmt, dass hinreichend fair bestimmt wird, wer als Geflüchteter anzuerkennen ist – die Effizienz des Systems deutlich senken. Wenn es gelingt, durch Allokationsregeln Anreize so zu verschieben, dass weniger Nicht-Schutzberechtigte Asylgesuche stellen, können entsprechend Kosten eingespart werden.

Allerdings drohen solche Anreize nicht nur Nicht-Schutzberechtigte von Asylgesuchen abzuhalten, sondern auch Schutzberechtigte (zumal weder die Betroffenen noch Außenstehende von vornherein wissen können, welche Personen schutzberechtigt sind). Sofern dies der Fall ist, liegt die falsche Form der Kostenersparnis vor, denn sie würde sich allein aus der Tatsache ergeben, dass das Ziel der Institution schlechter erreicht wird. Ein Automobilhersteller, der keine Investitionen tätigt, spart natürlich Geld, aber dann kann er auch keine Autos mehr bauen, d.h. seine Effizienz wird dadurch nicht gesteigert.

Gute Allokationsregeln müssen damit ein doppeltes Ziel verfolgen: Sie sollen eine Anreizstruktur schaffen, in der wenige Nicht-Schutzberechtigte Asylgesuche stellen, aber zugleich Schutzberechtigte nicht davon abgehalten werden, Asylgesuche zu stellen. Dies könnte einerseits dafür sprechen, territoriale Zuordnungen

vorzusehen, die die Spekulation auf die Generierung anderer Bleibegründe irrational machen. Andererseits spricht ein solches Kriterium dafür, die Verantwortung für die Entgegennahme von Anträgen so zu allozieren, dass Geflüchtete nicht erst tausende Kilometer reisen müssen. Im Grundsatz kann festgehalten werden:

7. Kriterium der Anreize zur Vermeidung von Verfahrensmissbrauch: Allokation sollte möglichst so erfolgen, dass potentiell Schutzberechtigte Anträge problemlos stellen können und Nicht-Schutzberechtigte keine Anreize haben, Asylverfahren ohne Aussicht auf Erfolg anzustrengen.

Neben den Kosten für das Verfahren sind natürlich die finanziellen Kosten für den Flüchtlingsschutz selber relevant, also Kosten für Unterbringung, Alimentation, medizinische Versorgung, Bereitstellung von Sicherheitspersonal etc. Auch hier kann es nur darum gehen, Pro-Kopf-Kosten zu senken, nicht aber Kostensenkungen zu erreichen, indem weniger Menschen Schutz finden können. Kosten können einerseits gesenkt werden, indem nicht-lineare Zusammenhänge zwischen den Kosten und der Zahl der geschützten Personen genutzt werden. So könnte es etwa Spezialisierungen mancher Länder auf bestimmte Erfordernisse geben, die es besonders günstig machen, größere Zahlen von Geflüchteten mit bestimmten Merkmalen zu schützen, oder die Allokation könnte gerade vermeiden, große Zahlen von Geflüchteten an einen Ort zu versammeln, wenn dadurch die Kosten etwa für Wohnraum überproportional stark steigen. Andererseits könnte der Flüchtlingsschutz in Ländern stattfinden, die *per se* ein niedriges Kostenniveau aufweisen.

Insbesondere (aber nicht nur) die letztgenannte Strategie ist jedoch einigen Einwänden ausgesetzt. Verschiedentlich ist argumentiert worden, Geflüchtete sollten etwa im Globalen Süden oder in Osteuropa untergebracht werden, da dies die finanziellen Bürden für Unterkunft und Ernährung senke. Die Rechnung ist hier aber kurzfristig gedacht: Werden Geflüchtete hochentwickelten Industriestaaten zugewiesen, so kann möglicherweise die Gruppe Geflüchteter im Verlauf weniger Jahrzehnte alle entstandenen Kosten durch ihre Beiträge in die Sozialsysteme wieder ausgleichen, denn viele der Geflüchteten werden im Laufe der Zeit von Netto-Profiteuren der Sozialsysteme zu Netto-Einzahlern (Ghertner et al. 2024). Zudem muss die territoriale Zuordnung zu wenig attraktiven Staaten mit niedrigem Kostenniveau oft durch teure Grenzschutzmaßnahmen in den attraktiven Staaten flankiert werden, was immense Zusatzkosten schafft. In vielen Fällen dürfte daher unvorhersehbar sein, welche Allokation auf Dauer die kostengünstigste ist. Mit entsprechenden Einschränkungen kann daher formuliert werden:

8. Kriterium der Reduzierung der Pro-Kopf-Kosten für die Bereitstellung von Flüchtlingsschutz: Allokation sollte so erfolgen, dass die finanziellen Bürden pro geflüchteter Person möglichst gering ausfallen.

Nicht-lineare Zusammenhänge zwischen der Zahl der aufgenommenen Personen und den in Kauf zu nehmenden Bürden sind nicht nur bei finanziellen Kosten relevant. Wie oben dargelegt, entstehen manche nicht-finanzielle Kosten nur dann, wenn eine große Zahl Geflüchteter in einer Region gleichzeitig aufgenommen werden muss – plausible Beispiele sind Überlastungen im Gesundheitswesen oder ein Qualitätsabfall im Bildungssystem. Zur Vermeidung solcher Kosten lässt sich ein Kriterium des Überlastungsschutzes formulieren. Dieses soll vermeiden, dass sich eine große Zahl Geflüchteter in einer Region sammelt, während an anderen Orten entsprechende Schwellen noch nicht erreicht sind. Man kann daher festhalten:

9. Kriterium der Vermeidung regionaler Überlastungen: Allokationsregeln sollten vermeiden, dass in einzelnen Regionen durch eine große Zahl gleichzeitig aufzunehmender Geflüchteter Schwellenwerte überschritten werden, die zur Entstehung vermeidbarer Bürden führen.

Mit diese sechs Kriterien (4' bis 9) sind aus meiner Sicht alle relevanten Aspekte abgedeckt, die die Menge an Bürden, die mit der Aufnahme Geflüchteter verbunden sind, senken können. Finanzielle wie nicht-finanzielle Bürden sowohl auf Seiten der Staaten als auch auf Seiten der Geflüchteten werden von den Kriterien erfasst. Wie zu Beginn des Abschnitts herausgearbeitet wurde, ist die Existenz mancher Bürden strittig. Beachtet man das Kriterium der Vermeidung von regionalen Überlastungen und das Kriterium der Berücksichtigung von Präferenzen der Staaten, dann werden auf diesem Weg gewissermaßen nebenbei auch die Minimierung von solchen Bürden berücksichtigt, deren Existenz strittig bleibt, wie etwa die Bedrohung kultureller Identität: Der Kriterienkatalog berücksichtigt Maßnahmen, die solche Bürden senken, auch dann, wenn man sie selbst nicht als relevante Bürden betrachtet.

3.4 Fairness bei der Verteilung der Bürden und des erzeugten Gutes Flüchtlingsschutz

Gemäß der dritten Bewertungshinsicht müssen die mit dem Flüchtlingsschutz verbundenen Bürden und das erzeugte Gut des Flüchtlingsschutzes fair zwischen

den Involvierten aufgeteilt werden. Erneut geht es hier nur um die Verteilung von Dingen, die mit Flüchtlingsschutz direkt verbunden sind. Sofern Flüchtlingsschutz als Nebeneffekte weitere Güter produziert, etwa indem das Wirtschaftswachstum angekurbelt wird, Geflüchtete Lücken im Arbeitsmarkt füllen oder die demographische Struktur einer Gesellschaft zum Positiven verändern, würde eine faire Verteilung solcher Güter nicht die Allokation von Flüchtlingsverantwortung verbessern, sondern wäre höchstens ein Gegenstand breiterer Gerechtigkeitsfragen, die sich zwischen Staaten stellen können.¹⁷

Die Struktur der in der dritten Bewertungshinsicht relevanten Kriterien ergibt sich aus den Klassen der Involvierten: Zu ihnen zählen einerseits die Geflüchteten und andererseits die beteiligten Staaten bzw. Gesellschaften. Fairnessfragen entstehen daher (a) innerhalb der Gruppe der beteiligten Staaten, (b) innerhalb der Gruppe der Geflüchteten und (c) zwischen Geflüchteten einerseits und Staaten bzw. Aufnahmegesellschaften andererseits.

Innerhalb der Gruppe der Staaten stellt sich das Fairnessproblem als Problem der fairen Lastenteilung: Wird durch die Allokation eine faire Aufteilung der Bürden ermöglicht?

Das Kollektiv der Aufnahmestaaten hat ein berechtigtes Interesse daran, die Lasten der Flüchtlingsaufnahme fair untereinander aufzuteilen. Das Interesse an Lastenteilung ist teilweise darin begründet, dass eine gleichmäßige Verteilung der Lasten manche Kosten minimiert (siehe Prinzipien 8 und 9).¹⁸ Es erschöpft sich aber nicht darin. Fairness zwischen den Aufnahmestaaten kann auch als intrinsischer Wert aufgefasst werden, den es zu realisieren gilt und auf den sich überproportional belastete Staaten berufen können, um einen Teil ihrer Kosten auf weniger belastete Staaten abzuwälzen.

Wichtig ist, dass im Zuge der Lastenteilung unterschiedliche Aufgaben oft, aber nicht immer gegeneinander aufgerechnet werden können. So kann etwa ein Staat besonders an der Aufgabe der Finanzierung von Flüchtlingsschutz beteiligt werden, während ein anderer Staat die physische Aufnahme Geflüchteter organisiert, sich die Kosten dafür aber erstatten lässt. Dies wird aber nur in

17 Allerdings können positive Nebeneffekte des Flüchtlingsschutzes indirekt eine Rolle spielen, indem sie gegen Bürden, die durch den Flüchtlingsschutz entstehen, aufgerechnet werden – die bei der Lastenteilung berücksichtigungsfähige Last kann von vornherein kleiner sein, wenn sie etwa durch fiskalische Vorteile relativiert wird, die mit der Flüchtlingsaufnahme einhergehen. Staaten dürfen aber nicht anfangen, die positiven Nebeneffekte direkt gerecht zu verteilen, so als hätte Staat B einen Anspruch, Marie Curie zugewiesen zu bekommen, wenn Max Planck in Staat A alloziert wird.

18 In der Ökonomie wird das oft als der entscheidende Grund dargestellt, für eine gerechte Lastenteilung einzutreten; vgl. etwa Altemeyer-Bartscher et al. 2016.

Grenzen eine für die Aufnahmestaaten akzeptable Lösung sein. Sofern finanzielle Entlastung keine angemessene Kompensation für eine Mehrbelastung in anderen Hinsichten darstellt, muss die Lastenteilung durch eine Verteilung nicht-finanzieller Aufgaben erfolgen, was in vielen Fällen mit einer territorialen Zuordnung der Geflüchteten einhergeht.

Wie eine faire Aufteilung zu bestimmen ist, kann unterschiedlich mit Inhalt gefüllt werden: Spielt die Bevölkerungszahl die wichtigste Rolle, das Bruttosozialprodukt, die Größe des Staatsterritoriums? Letztlich müssen die Staaten untereinander aushandeln, welche der aus moralischer Sicht denkbaren Wege einer Gewichtung solcher Gerechtigkeitskriterien sie gehen wollen. An dieser Stelle soll aber betont werden, dass nicht jede Verständigung als gerecht gelten kann. Das Dublin-System etwa kann nicht mit plausiblen Fairness-Kriterien begründet werden.

Komplikationen ergeben sich dadurch, dass möglicherweise nur ein Teil der zur Übernahme von Flüchtlingsverantwortung verpflichteten Staaten am in Frage stehenden Allokationssystem mitwirkt, und dass die Hintergrundbeziehungen zwischen den Staaten von Ungerechtigkeiten geprägt sein können. All diese Aspekte sind miteinzubeziehen, wenn faire Regeln zur Lastenteilung innerhalb des Systems aufgestellt werden, sie dispensieren aber nicht von dem Erfordernis, die faire Teilung der Lasten der am System beteiligten Staaten bei der Allokation zu berücksichtigen.

Da das Fairness-Kriterium die Vermeidung von regionalen Überlastungen inhaltlich einschließt (eine Verteilung kann nicht als fair gelten, solange sich in manchen Regionen bestimmte Lasten bis hin zur Überforderung sammeln und in anderen nicht), kann das Kriterium 9 durch ein Fairnessprinzip ersetzt werden. Damit auf den ersten Blick ersichtlich ist, dass es hier auch um die Vermeidung von Überlastungen geht, wird das neue Kriterium 9' beide Stichwörter nennen:

9'. Kriterium der fairen Lastenteilung: Die Allokation von Flüchtlingsverantwortung soll so gestaltet sein, dass regionale Überlastungen vermieden werden und eine faire Teilung der Bürden zwischen den Staaten stattfindet.

Innerhalb der Gruppe der Geflüchteten stellt sich das Fairnessproblem als ein Problem möglicher Diskriminierungen: Wird jemand durch die Allokation von Flüchtlingsverantwortung ungerechtfertigt bevorzugt oder benachteiligt, indem er besonders viel oder wenig Bürden tragen muss oder ein besseres oder schlechteres Schutzniveau erlangt als andere?

Allokationsregeln dürfen offenkundig keine offenen Diskriminierungen vorsehen, denen zufolge man Aufgaben für bestimmte Gruppen (etwa Christen) zuverlässigen Behörden oder attraktiven Ländern zuordnet, Aufgaben für andere Gruppen (etwa Muslime) dagegen zweifelhaften Behörden oder unbeliebten Staaten. Entsprechend muss die Allokation nach objektiven und relevanten Kriterien vorgenommen oder durch ein Zufallsprinzip entschieden werden.¹⁹ Allokationsregeln sollten zudem möglichst auch keine versteckten oder indirekten Diskriminierungen enthalten, die dadurch zustande kommen, dass manche Gruppen von scheinbar objektiv begründeten Kriterien deutlich stärker negativ betroffen sind als andere Gruppen. Dies gilt weniger streng als das Verbot der offenen Diskriminierung: Zuweilen sind solche ungleichen negativen Auswirkungen in Kauf zu nehmen.

Halten wir also fest:

10. Kriterium der Vermeidung von Diskriminierungen: Allokationsregeln dürfen keine Gruppen von Geflüchteten gegenüber anderen Gruppen direkt diskriminieren und sollen möglichst keine diskriminierenden Auswirkungen haben.

Schließlich stellt sich das Fairnessproblem zwischen einerseits der Gruppe der Geflüchteten und andererseits der Gruppe der Staaten als Problem der gerechten Balance zwischen den Anliegen Geflüchteter und den Anliegen der Staaten, wie sie in den Kriterien 1–10 zum Ausdruck kamen. Zuweilen muss abgewogen werden zwischen der Optimierung eines Kriteriums, das Staaten begünstigt, und der eines solchen, das Geflüchtete besserstellt. Diese Abwägung genießt sicherlich einen Spielraum, innerhalb dessen sie als fair zu bewerten ist. Sie ist aber auch gewissen Beschränkungen unterworfen, etwa dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und weiteren, kontextspezifischen Regeln, die sich aus den Spezifika der Situation des Flüchtlingsschutzes ergeben.

So darf etwa eine minimale Kostenersparnis für Staaten nicht dazu führen, dass das Schutzniveau für viele Geflüchtete deutlich sinkt oder das Präferenzprinzip so interpretiert werden, dass ausschließlich Präferenzen von Staaten, nicht aber die der Geflüchteten erfüllt werden. Würde ein Allokationssystem solche Regelungen enthalten, würden die Anliegen von Staaten einerseits und Geflüchteten andererseits nicht gerecht gegeneinander abgewogen. In manchen Fällen lassen sich Mindestlinien festhalten, deren Unterschreitung fast immer als unverhältnismäßig angesehen werden muss – so darf etwa keinem Geflüchteten bewusst ein

19 Auch ein *free choice*-Modell würde objektiven Kriterien folgen, weil die Entscheidung Geflüchteter hier den Ausschlag gibt.

Mindestmaß an Schutz versagt werden. Weiterhin gilt auch, dass Anliegen von Geflüchteten oder von Staaten nicht grundlos unberücksichtigt bleiben dürfen: Bürden zuzumuten oder nicht den bestmöglichen Schutz anzubieten, steht unter einem Rechtfertigungsvorbehalt (Hoesch/Mantel 2024: 661). Man kann also festhalten:

11. Kriterium der fairen Abwägung von Anliegen der Staaten und Anliegen der Geflüchteten: Allokationsregeln sollen einen fairen Ausgleich zwischen den berechtigten Anliegen Geflüchteter und denen der Staaten anvisieren.

4. Fazit

Wie Aufgaben und Zuständigkeiten des Flüchtlingsschutzes verteilt werden sollten, ist in der politischen und der akademischen Debatte umstritten. Dabei basieren zumindest einige der vorgebrachten Meinungen auf starken Vereinfachungen, was die jeweiligen wünschenswerten oder zu vermeidenden Effekte bestimmter Allokationsformen sind. Vor diesem Hintergrund schlägt der Beitrag einen Katalog an Kriterien vor, die natürlich immer noch insofern vereinfachend sind, als dass sie der Komplexität von Systemen und Einzelfällen nur bedingt Rechnung tragen können, die aber doch die gesamte Bandbreite bedenkenswerter Aspekte benennen und in Form möglichst gehaltvoller Kriterien zugleich praxisrelevant formulieren.

Die Kunst guter Allokation besteht nun darin, Lösungen für Allokationsfragen zu finden, die möglichst viele Kriterien in einem möglichst hohen Maß erfüllen. Das wird dadurch erschwert, dass es zu zahlreichen Wechselwirkungen kommen kann: Maßnahmen, die hinsichtlich eines Kriteriums einen Vorteil generieren, können unbeabsichtigte Nebenfolgen für andere Kriterien haben, insbesondere auch durch Entscheidungen, mit denen Geflüchtete, Staaten, NGOs und Schleuser auf diese Maßnahmen und aufeinander reagieren.

Abschließend sei noch einmal betont, dass die vorgestellten Kriterien nicht nur für Allokationen innerhalb eines Allokationssystems wie des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beachtet werden sollten. Allokationssysteme können, wenn sie sinnvoll betrieben werden, die genannten Kriterien besonders gut in einen Ausgleich bringen, aber die Kriterien haben grundsätzlichere Geltung. Sie implizieren etwa auch, dass Geflüchtete durch das globale Migrationsregime nicht dauerhaft genötigt werden dürfen, in Flüchtlingslagern zu leben, die keinerlei Integration in den Aufnahmestaat zulassen (Kriterien 1, 3 und 6); oder dass das Kollektiv der ernsthaft in Frage kommenden Aufnahmestaaten

die Einreise von Schutzbedürftigen nicht komplett verhindern darf (Kriterien 2 und 11).

Anhand des Kriterienkatalogs können Allokationspraktiken auf globaler Ebene wie Allokationsregeln innerhalb von Allokationssystemen kritisch evaluiert werden. Der Katalog zeichnet aber keinen Vorschlag als den einzig richtigen aus. Man kann Allokation deutlich besser gestalten, als es derzeit global und in Europa der Fall ist, und sicherlich auch besser, als es die jüngst verabschiedete Reform des europäischen Asylrechts vorsieht – aber letztlich steht man vor der Wahl, ob man lieber in der einen oder in der anderen Hinsicht unbefriedigende Effekte in Kauf nimmt.

Zuweilen legen sich Debattenbeiträge aus einem Grund, der nicht direkt mit einem bestimmten Allokationskriterium zu tun hat, auf bestimmte, scheinbar alternativlose Vorschläge fest: Bei vielen Reformvorschlägen basiert die Argumentation wesentlich auf einer Festlegung, welche Dinge für politisch umsetzbar gehalten werden und welche nicht. So gehen manche davon aus, dass europäische Gesellschaften niemals Mehrheiten für eine großzügigere Aufnahme finden können, wogegen Abkommen mit nordafrikanischen Ländern politisch erreichbar seien; auch eine Einhaltung menschenrechtlicher Standards in diesen Ländern sei möglich (Koopmans 2023: 215; 227–240). Andere halten genau solche Kooperationen mit Drittstaaten, jedenfalls wenn sie menschenrechtliche Standards einhalten müssen, für vollkommen unrealistisch und setzen ihre Hoffnung auf mehr Flüchtlingsschutz in Europa. Das Problem politischer Umsetzbarkeit und eine Bewertung seiner argumentationsstrategischen Bedeutung liegt außerhalb dessen, was dieses Beitrag leisten kann; aber ein umfassender Katalog an Kriterien ist auch in solchen Kontexten hilfreich, um jenseits der ›so-und-nicht-anders‹-Behauptungen ihrer Proponent:innen herauszuarbeiten, wo Stärken und Schwächen der jeweiligen Position liegen.

Literatur

- Altemeyer-Bartscher, Martin et al. (2016), On the Distribution of Refugees in the EU, *Intereconomics*, 51 (4), 220–228.
- Aristoteles (2020), *Nikomachische Ethik*, Griechisch–Deutsch, übers. und hrsg. von Gernot Krapinger, Stuttgart.
- Bach, Stefan et al. (2017), Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Effekte: Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 02.

- Betts, Alexander (2006), What Does ›Efficiency‹ Mean in the Context of the Global Refugee Regime?, *The British Journal of Politics and International Relations*, 8 (2), 148–173.
- Blake, Michael (2020), *Justice, Migration, and Mercy*, Oxford.
- Carens, Joseph H. (2013), *The Ethics of Immigration*, Oxford.
- Enderlein, Henrik/Koenig, Nicole (2016), Towards Dublin IV: Sharing Norms, Responsibility and Costs, *Jacques Delors Institute Policy Paper*, Nr. 169.
- Ghertner, Robin/Macartney, Suzanne/Dost, Meredith (2024), *The Fiscal Impact of Refugees and Asylees at the Federal, State, and Local Levels From 2005 to 2019*, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, U.S. Department of Health & Human Services, <https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/documents/28fe4e756499bdab08b4e6cb3b952e22/aspe-report-refugee-fiscal-impact.pdf>, 16.01.2025.
- Gibney, Matthew (2015), Refugees and Justice between States, *European Journal of Political Theory*, 14 (4), 448–463.
- Gill, Nick et al. (2024), *Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe*, London.
- Guild, Elspeth et al. (2015), Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, Nr. 83, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/09/CEPS_LSE_83_0.pdf, 16.01.2025.
- Hathaway, James C./Neve, R.A. (1997), Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, *Harvard Human Rights Journal*, 10, 115–211.
- Hoesch, Matthias (2021), Ein Markt für Geflüchtete? Bedingungen für die Zulässigkeit des Handels mit Flüchtlingskontingenten, *Zeitschrift für Praktische Philosophie*, 8 (1), 61–88.
- Hoesch, Matthias/Mantel, Susanne (2024), The Allocation of Refugees to Host States: Should Refugees' Interests and Preferences be Considered? *Journal of Applied Philosophy*, 41 (4), 651–670.
- Holtug, Nils (2016), A Fair Distribution of Refugees in the European Union, *Journal of Global Ethics*, 12 (3), 279–288.
- Koopmanns, Ruud (2023), *Die Asyl-Lotterie: Eine Bilanz der Flüchtlingspolitik von 2015 bis zum Ukraine-Krieg*, München.
- Lister, Matthew (2013), Who are Refugees?, *Law and Philosophy*, 32 (5), 645–671.
- Lübbe, Anna (2017), Allokation von Flüchtlingsverantwortung, *Jahrbuch für Recht und Ethik*, 25, 103–123.

- Miller, David (2016), *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*, Cambridge.
- Owen, David (2018), Refugees and Shared Responsibilities of Justice, *Global Justice*, 11 (1), 23–44.
- Owen, David (2020), *What Do We Owe to Refugees?*, Cambridge.
- Teytelboym, Alexander/Jones, Will (2017), The International Refugee Match, *Refugee Survey Quarterly*, 36 (2), 84–109.
- Zetter, Roger (2017), *Impacts and Costs of Forced Displacement. Phase II: A Critical Evaluation of Methodological and Analytical Progress on Designing Development-led Strategies and Interventions in Forced Displacement*, Report for the Danish Ministry of Foreign Affairs and the World Bank, <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/impacts-and-costs-of-forced-displacement-phase-ii-a-critical-evaluation-of-methodological-and-analytical-progress-on-designing-development-led-strategies-and-interventions-in-forced-displacement>, 16.01.2025.

Autor

Matthias Hoesch, Dr., Universität Trier/Universität Münster