

Boundary Objects zwischen Wissenschaft und Politik

Schlüsselindikatoren intergouvernementaler Transfermodelle in der europäischen Asylpolitik

Walter Bartl

Einleitung

Von den schätzungsweise 65 Millionen Menschen, die 2015 auf der Flucht waren (UNHCR 2016: 2), konzentriert sich ein großer Teil im ‚globalen Süden‘. Im Jahr 2015 hielten sich 86% der Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat in Entwicklungsländern auf. Im Libanon lebten zuletzt beispielsweise 183 Flüchtlinge je 1000 Einwohner/-in, in der Türkei 32 und in Schweden 17 (UNHCR 2016: 18). Die ungleiche territoriale Verteilung kommt primär durch das Zusammenspiel von geografischer Nähe und internationalem Recht zustande: Erstens, suchen Flüchtlinge typischerweise unweit ihres Herkunftsortes Schutz vor Verfolgung. Zweitens, dürfen Staaten verfolgte Personen nach internationalem Recht nicht zurückweisen, sondern müssen diesen Schutz gewähren, sobald sie ihr Territorium erreichen (Gibney 2015: 451).¹ Auch in der Europäischen Union verteilt sich die Zahl der Asylbewerber/-innen äußerst ungleichmäßig auf die einzelnen Mitgliedsländer. Aufnehmenden Ländern entstehen (zumindest kurzfristig) direkte Kosten für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen. Darüber hinaus kann die Aufnahme von Flüchtlingen mit schwer quantifizierbaren, intangiblen Kosten, wie etwa politischem Protest, verbunden sein. Mögliche Probleme, die mit einer hohen Konzentration von Flüchtlingen in einzelnen Staaten einhergehen können, wurden in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 unter Verweis auf die Notwendigkeit internationaler Kooperation bzw. einem „burden sharing“ zwischen Staaten angesprochen, um eine übermäßige Belastung einzelner Ankunftslander zu vermeiden (UNHCR 2011: 13).² Auch der Vertrag von Lissabon sieht in Artikel 80 Mechanismen einer gerechten Teilung von Verantwortung vor (Die Mitgliedsstaaten 2007). Zudem mangelt es in Wissenschaft und Politik nicht an Vorschlägen, wie Instrumente zu einer gerechteren Verantwortungsteilung in der Asylpolitik aussehen könnten. Dennoch sind politische Initiativen zur Etablierung von gerechten Verfahren der zwischenstaatlichen Lasten- und Verantwortungsteilung bisher entweder gescheitert (Lahusen 2016: 121) oder sie stecken bestenfalls in den Kinderschuhen (McDonough, Tsourdi 2012). Diese wahrgenommene Lücke zwischen normativen Leitideen und wissenschaftlichen Vorschlägen einerseits und praktizierter Politik ander-

¹ Umgekehrt können Staaten die Aufnahme von Asylsuchenden aus als sicher eingestuftem Drittländern ablehnen.

² Zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren, dass der Begriff des *burden sharing* bzw. Lastenteilung einseitig die staatliche Perspektive vertrete und präferieren stattdessen den Begriff der Verantwortungsteilung. Das Gemeinsame dieser beiden Begriffe ist, dass sie jeweils auf intergouvernementale Transfers (von Menschen, Geld oder Standards) abstellen.

rerseits soll im vorliegenden Beitrag genauer analysiert werden. Der vorliegende Artikel geht der Frage nach, inwiefern wissenschaftlich generierte Schlüsselindikatoren einer ‚gerechteren‘ intergouvernementalen Verantwortungsteilung in der europäischen Asylpolitik Resonanz finden.

Zunächst stellt der Text ein theoretisches Konzept von Schlüsselindikatoren intergouvernementaler Transferschemata als möglichen „boundary objects“ (Star, Griesemer 1989; Star 2010) in der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik vor. Anschließend wird das methodische Vorgehen erläutert. Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine explorative Fallstudie, die auf einer Sekundäranalyse von wissenschaftlichen Texten und politisch-administrativen Dokumenten basiert. Das empirische Interesse richtet sich erstens auf Modelle zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung, die in der Wissenschaft diskutiert werden. Dieser Arbeitsschritt dient dazu, einen idealtypischen Möglichkeitsraum für die organisatorischen und datenmäßigen Voraussetzungen von Modellen intergouvernementaler Verantwortungsteilung zu konstruieren. Zweitens wird anhand von Modellen aus Wissenschaft und Politik, die in der aktuellen Diskussion um die europäische Asylpolitik eine Rolle spielen, untersucht, welche Schlüsselindikatoren als Operationalisierung einer gerechten Verantwortungsteilung zwischen den Staaten der EU diskursive und praktische Bedeutung erlangen. Abschließend soll diskutiert werden, inwiefern bestimmte Indikatoren internationaler Verantwortungsteilung als gemeinsame Bezugspunkte der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik verwendet werden und welche Schlussfolgerungen sich daraus für die Forschung aber auch für die Verwendung von Indikatoren in der Asylpolitik ergeben.

Schlüsselindikatoren als ‚boundary objects‘

Zahlreiche aktuelle Vorschläge zu einer gerechteren intergouvernementalen Verantwortungsteilung in der europäischen Asylpolitik verwenden Indikatoren zur Messung von Aufnahmekapazitäten und Aufnahmelasten von Staaten. Diese Vorschläge zielen somit auf eine stärkere Formalisierung und Regulierung eines Politikbereichs, der bisher primär von freiwilligen Verpflichtungen geprägt war. Diese gegenstandsspezifische Beobachtung korrespondiert mit dem breiter angelegten theoretischen Diskurs um eine zunehmende Quantifizierung gesellschaftlicher Felder und deren Effekte (zum Beispiel Hacking 1990; Porter 2004; Desrosières 2005; Espeland, Stevens 2008; Vollmer et al. 2009; Rottenburg et al. 2015). Der vorliegende Abschnitt sondiert diese Literatur auf brauchbare analytische Konzepte für die empirische Untersuchung.

Die Rolle von Zahlen für demokratische Politik wurde bereits früh thematisiert (Prewitt 1987; Rose 1991). Sie wirken im politischen Prozess als Teil der kulturellen Infrastruktur. Indikatoren sind eine besondere Form der Quantifizierung, (1) sie machen ansonsten unsichtbare Phänomene durch die Messung von beobachtbaren Merkmalen sichtbar, (2) sie basieren auf Konzepten, die eine Verbindung zwischen latentem Phänomen und manifesten Merkmalen herstellen und (3) sie haben einen instrumentellen Charakter, indem sie auf soziale Probleme bzw. politische Ziele bezogen sind (Espeland 2015: 59; Bradburn, Fuqua 2010: 94–95). Die Genese von sozialen Indikatoren ist typischerweise an professionelle Gemeinschaften gebunden, die oftmals in der Wissenschaft verankert sind. Ein zentrales Postulat der Actor-Network-Theory (ANT) ist, dass Wissenschaft die Gesellschaft insbesondere durch ihre materiellen Objekte und Verfahren verändert, die sie hervorbringt (Belliger, Krieger 2006). Es gilt also die konkreten Inhalte und Verfahren der Wissenschaft selbst zu studieren (Guggenheim, Potthast 2012: 159), wenn deren gesellschaftliche Wirkung erforscht werden soll. Gleichwohl ist es beispielsweise aus systemtheoretischer Perspektive, die bekanntlich von funktional differenzierten Teilsystemen der Gesellschaft ausgeht (Luhmann 1997), durchaus fraglich, ob und wenn ja, wie wissenschaftlich generierten Indikatoren in der Politik Resonanz finden.

Vereinfacht dargestellt gibt es in der Forschungsliteratur zwei Vorstellungen über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Diese Vorstellungen finden sich grundsätzlich bereits in der Verwendungsforschung, die sich in den 1970er Jahren entwickelt hat. Das damals dominante und auch heute noch bedeutsame instrumentelle Modell des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik sieht diese beiden Sphären in einem direkten sozialtechnologischen Zusammenhang: Wissenschaftliches Wissen wird politisch herangezogen, um wohldefinierte soziale Probleme durch informierte Entscheidungen zu lösen (Weiss 1977: 533). In dieser Perspektive sind Indikatoren ein neutrales Instrument rationaler Politik. Dabei wird die diskursive Rolle von Indikatoren im Prozess der Definition von Problemen und Lösungen ausgeblendet (Boulanger 2007: 17; Davis, Kingsbury 2011). Andere Autor/-innen unterscheiden zwischen einer instrumentellen Verwendung von wissenschaftlichem Wissen in politischen Organisationen einerseits und einer legitimatorischen bzw. symbolischen Verwendung andererseits (Boswell 2008; Dederling 2016). Eine instrumentelle Kopplung von Wissenschaft und Politik erscheint aus theoretischer Sicht insbesondere dann unwahrscheinlich, wenn man davon ausgeht, dass Wissenschaft und Politik differenzierte soziale Systeme (Luhmann 1997) oder Wertordnungen (Boltanski, Thévenot 2014) darstellen.³ Diese theoretisch inspirierte Skepsis gegenüber dem sozialtechnologischen Modell von Wissenschaft und Politik ist weitgehend kompatibel mit einer Reihe von Studien, die gezeigt haben, dass die Verwendung von wissenschaftlichem Wissen in der Politik ein komplexer und eher indirekter Prozess ist, der langsam und graduell abläuft (Beck, Bonß 1989; Weiss 1999). Wissenschaftliches Wissen wird demnach nur selten direkt und instrumentell verwendet, sondern wirkt oft relativ diffus auf einer konzeptionellen Ebene, indem es kognitive Voraussetzungen für neue Politikoptionen schafft, ohne dass dadurch die unterschiedlichen Logiken der beiden gesellschaftlichen Sphären aufgehoben werden. Bezogen auf wissenschaftlich generierte Indikatoren schließt das die Möglichkeit ein, dass sie in der Politik auch entgegen der ursprünglich intendierten Verwendungsweise zum Einsatz kommen kann (Sébastien et al. 2014).

Die mögliche Rolle von Indikatoren als vermittelnde Elemente zwischen Wissenschaft und Politik lässt sich mit dem Konzept der ‚boundary objects‘ (Star, Griesemer 1989; Star 2010) analytisch präziser formulieren. Boundary objects vermitteln die Kooperation von Akteuren über die Grenzen unterschiedlicher sozialer Welten hinweg, ohne einen Konsens über Werte oder gemeinsame Ziele vorauszusetzen. Die Kooperation wird vielmehr ermöglicht über eine hohe interpretative Flexibilität gemeinsamer Grenzobjekte. Die ‚Materialität‘ dieser Grenzobjekte liegt nicht in deren inhärenten Eigenschaften begründet, sondern wird erst dadurch hergestellt, dass Angehörige unterschiedlicher sozialer Welten sie als gemeinsame Bezugspunkte der Interaktion benutzen (Star 2010: 603). Grenzobjekte sind in der ‚grenzüberschreitenden‘ Kommunikation nur vage strukturiert. Bei Bedarf können sie für die lokale Verwendung in einzelnen sozialen Kontexten jedoch spezifiziert werden. Die interpretative Flexibilität wiederum resultiert aus der Möglichkeit der Akteure, zwischen spezifischen und allgemeinen Bedeutungsgehalten der Grenzobjekte wechseln zu können (Star 2010: 604–605). Die Bedeutungsverschiebungen, die mit der interpretativen Flexibilität von Grenzobjekten einhergehen, wurden von Autoren der ANT als „Übersetzung“ von Interessen konzipiert (Callon 2006). „Wer fähig ist, die Interessen anderer in seine eigene Sprache zu übersetzen, erreicht sein Ziel“ (Latour 2006b: 106). Dabei sind die Wissenschaften eines der glaubwürdigsten Werkzeuge, „um andere davon zu überzeugen, was sie sind und erstreben sollen“ (ebd.). Das Konzept der Grenzobjekte betont, dass es sich dabei nicht um eine einfache

³ Gleichwohl ist eine Kommunikation über Systemgrenzen hinweg theoretisch nicht ausgeschlossen. Nach Luhmann sind gesellschaftliche Funktionssysteme zwar operativ geschlossen, das heißt, sie verknüpfen ihre Ereignisse gemäß ihrem Code (Wahrheit bzw. Macht), gleichzeitig jedoch kognitiv offen, da sie in vielfacher Weise auf Leistungen aus ihrer Umwelt angewiesen sind. Nur wenn spezielle Einrichtungen struktureller Kopplung vorliegen, lösen Ereignisse in einem System automatisch Operationen in einem anderen Funktionssystem aus (Besio, Meyer 2014: 235).

Übersetzung von Interessen in die Sprache der Wissenschaft handelt, sondern um multilaterale Übersetzungen zwischen den beteiligten Gruppen. Paradigmatische Beispiele für Grenzobjekte wurden bei der Analyse einer Museumsgründung in Kalifornien identifiziert: Sammlungen von Exponaten, idealtypische Beschreibungen der Realität, (territoriale) Grenzen und standardisierte Methoden (Star, Griesemer 1989). Quantitativen Indikatoren politischer Räume kann theoretisch eine vergleichbare Rolle wie den genannten Beispielen zugeschrieben werden, da sie Abstraktionen darstellen und ihre Erhebung territoriale Grenzen sowie standardisierte Methoden voraussetzt. Im Vergleich zu sprachlichen Argumenten gelten Zahlen als leicht verständlich und behalten ihren Sinngehalt in unterschiedlichen Kontexten weitgehend bei (Heintz 2010: 173). Indikatoren stellen bezüglich ihrer Verständlichkeit besondere Zahlen dar, da sie eine unterschiedliche Nähe zu empirischen Beobachtungen aufweisen können. Quantitative Indikatoren, die auf einfachen Zähloperationen beruhen, weisen eine größere Nähe zu empirischen Beobachtungen auf als mehrfach transformierte Daten (Rohwer, Pötter 2002) und sind deshalb für Laien besser nachvollziehbar.

Indikatoren sind eine objektivierende soziale Technologie, um gesellschaftliche Realität zu erzeugen. In diesem Sinn hat Alain Desrosières beispielsweise die Geschichte der amtlichen Statistik analysiert. Wenn Sachverhalte durch amtliche Statistiken objektiviert werden, fungieren sie häufig als Bezugspunkte öffentlicher Debatten und ermöglichen diese Debatten somit erst (Desrosières 2005: 360). Ohne die Repräsentation des staatlichen Territoriums anhand bestimmter Indikatoren wäre dieses als überschaubares und zu regierendes Wissensobjekt gar nicht verfügbar. Im Unterschied zu staatlichen Territorien selbst sind statistische Indikatoren „unveränderlich mobile Elemente“, die im Fall eines Disputs eine Beweisführung an jedem beliebigen Ort der Welt ermöglichen (Latour 2006a). Insofern ist die Repräsentation politischer Territorien anhand von – kontingenten – Indikatoren keine rein technische, sondern auch eine normative Frage (vgl. Davies 2015; Boswell 2008), da sie Bezugspunkte für politische Kontroversen schaffen und diese in bestimmter Weise normativ rahmen.⁴ Diese normsetzende Dimension wird bei der wissenschaftlichen Entwicklung von Indikatoren oft übersehen (Rametsteiner et al. 2011).

Es liegen nur wenige empirische Studien zur Verwendung von Indikatoren in der Politik vor. Aktuelle Forschungsarbeiten zur Verwendung von Indikatoren in der Politik unterscheiden zwischen einer direkten, einer indirekt-konzeptionellen und einer mikropolitisch-symbolischen Verwendung (Bauler 2012). Es zeigt sich, dass Indikatoren nur selten instrumentell verwendet werden (Lehtonen et al. 2016). Vielmehr sind konzeptionelle Einflüsse und eine strategisch-selektive Verwendung von Indikatoren zu konstatieren (Lepenies 2015; Sébastien et al. 2014; Dederling 2016; Grek 2009; Boswell 2008). Eine der wenigen empirischen Untersuchungen zur Generierung von staatlichen Statistiken zeigt, dass standardisierte Erhebungsmethoden besonders in fragilen staatlichen Kontexten nicht gewährleistet werden können, was deren Validität und Reliabilität massiv in Frage stellt (Jerven 2013). Gleichwohl werden diese Erhebungsprobleme im Verwendungskontext der Entwicklungshilfezusammenarbeit systematisch ausgeblendet (Lepenies 2014). Ausgeblendet wird oft auch der reduktionistische Effekt, der von dem politischen Druck ausgeht, Projektergebnisse quantitativ auszuweisen (zum Beispiel Bartl 2008). Die Verwendung von wissenschaftlich generierten Indikatoren in der Politik hängt teilweise von ihren konstruktionsbedingten Eigenschaften ab. Mehrfach transformierte Indikatoren können zu der Wahrnehmung führen, dass wissenschaftliche Indikatorenproduktion sich einerseits nicht am tatsächlichen politischen Bedarf orientiert und andererseits bei den anvisierten Zielgruppen den Eindruck willkürlicher Manipulierbarkeit erzeugen (Sébastien et al. 2014). Beides verringert deren Verwendung in der Politik. Untersuchungen zur Einführung von Buchführungstechniken im sozialistischen Ungarn

⁴ Das Argument der Performativität wissenschaftlichen Wissens ist ähnlich gelagert: Die Verwendung ökonomischer Modelle nähert die Wirklichkeit den Modellen an, so dass diese immer mehr zutreffen (Callon 2007).

zeigen überdies, dass zunehmende Erfahrungen im Umgang mit Kennziffern zu Kompetenzen führen, die eine mikropolitische Manipulation der Zahlen im eigenen Interesse ermöglichen (Lampland 2010). Andere Studien heben hervor, dass Indikatoren ihre Funktion als Boundary-Object nur erfüllen können, wenn zwischen den Beteiligten bereits ein grundlegender Konsens erzielt wurde (Turnhout 2009). Demnach wären Indikatoren allein nicht in der Lage einen Handlungsrahmen für Kooperation zu konstituieren. Dieser Befund passt wiederum zu historisch ausgerichteten Arbeiten die besagen, dass die Verwendung von Schlüsselindikatoren als Regierungstechnik auf historisch-kulturelle Voraussetzungen, wie etwa die Etablierung einer kompatiblen Sprache (Desrosières 2005: 369–370) und damit verbundener Konventionen (Thévenot 1984) angewiesen ist. Insofern als Indikatoren politische Themen repräsentieren, unterliegen sie auch Themenkonjunkturen und der Konkurrenz durch andere Indikatoren (Davies 2015; Sébastien et al. 2014).

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslage lässt sich vermuten, dass wissenschaftlich generierte Indikatoren nicht eins zu eins in politische Programme umgesetzt werden. Gleichwohl lässt sich ein indirekter oder selektiver Einfluss auf politische Debatten und Entscheidungen vermuten. Zieht man das historische Argument in Betracht, dass die politische Verwendung von Indikatoren eine kompatible Semantik voraussetzt, dann erscheint ein solcher Einfluss durchaus wahrscheinlich; es wird zunehmend erwartet, dass politische Entscheidungen ‚evidenzbasiert‘ (Buss, Buss 2011) getroffen werden sollen.

Fallauswahl und Inhaltsanalyse

Da die Fragestellung auf das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in einem bestimmten Wissensfeld abzielt und beide gesellschaftliche Sphären in wesentlichen Teilen schriftlich kommunizieren, stellen wissenschaftliche Texte und politisch-administrative Dokumente eine bedeutsame Datenquelle zu dieser diskursiven Praxis dar. Bei beiden Textsorten handelt es sich um nicht-reaktive Daten, was eine hohe Objektivität der Erhebung gewährleistet. Gleichwohl stellen diese Texte lediglich Indizien für wesentlich komplexere soziale Austauschprozesse dar, die unter anderem auf direkte Interaktion unter Anwesenden und technisch vermittelte Interaktion angewiesen sind. Die beschränkte Aussagekraft, die mit dieser spezifischen Datenbasis einhergeht, gilt es bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen.

Die Auswahl der zu analysierenden Texte fand theoriegeleitet und schrittweise statt (Glaser, Strauss 2006). Theoriegeleitet heißt in diesem Fall, dass die Vorstellung einer in gesellschaftliche Sphären differenzierten Welt als heuristisches Konzept genutzt wurde. Ziel des ersten Schrittes der Textauswahl war eine möglichst große Varianz an wissenschaftlich generierten Modellen der zwischenstaatlichen Lasten- und Verantwortungsteilung zu generieren, um daraus einen empirisch fundierten Möglichkeitsraum (Barton 1957; Kelle, Kluge 2010) konstruieren zu können. Zunächst wurde eine Recherche im elektronischen Katalog des Gemeinsamen Bibliotheksverbunds mit den Stichworten „burden sharing“ und „responsibility sharing“ durchgeführt.⁵ Aus den Ergebnissen, die sich auf die zwischenstaatliche Lasten- und Verantwortungsteilung in der Asylpolitik beziehen, wurden diejenigen wissenschaftlichen Texte ausgewählt, die konkrete Modelle intergouvernementaler Verantwortungsteilung thematisieren – unabhängig davon, ob sie diese Modelle anhand von Schlüsselindikatoren operationalisieren. Ausgehend von diesen Texten wurden Zitationsverweise verfolgt,⁶ bis eine empirische Sättigung des konstruierten Möglichkeitsraums eintrat, also neue Texte keine

⁵ <http://gso.gbv.de>

⁶ Dies geschah einerseits retrospektiv anhand der Literaturverzeichnisse der jeweiligen Texte. Andererseits wurde mit zentralen Texten auch eine prospektive Zitationsrecherche mit Hilfe von Google Scholar durchgeführt.

weiteren Varianten enthielten. Der aus dem ersten Analyseschritt resultierende Möglichkeitsraum wurde anhand einer Kombination der beiden Dimensionen Organisationsanforderungen und Datenanforderungen gebildet (Tabelle 1).

Der zweite Schritt der Textauswahl erfolgte methodisch analog zum ersten. Allerdings zielte die zweite Textauswahl darauf, die datenseitige Dimension des Möglichkeitsraumes einer vertieften Analyse zu unterziehen, und fokussierte empirisch auf die Diskussion um die zwischenstaatliche Verantwortungsteilung in der EU. Bei der Recherche wurden sowohl wissenschaftliche Texte, als auch anwendungsbezogene Policy Paper und politisch-administrative Dokumente identifiziert, die konkrete Schlüsselindikatoren zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung vorschlagen oder diskutieren. Deren Analyse nach der Methode kontinuierlicher Vergleiche (Glaser, Strauss 2006) ist in Tabelle 2 zusammengefasst.

Ergebnisse

Modelle intergouvernementalen Verantwortungsteilung in der Asylpolitik

Das Spektrum der wissenschaftlichen Vorschläge zu einer internationalen Verantwortungsteilung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik wird primär anhand von Beispielen dargestellt, die in der fachlichen Diskussion eine hohe Aufmerksamkeit erfahren haben. Dabei wird die Harmonisierung von Aufnahme Standards als eine mögliche Form der operativen Verantwortungsteilung (Thielemann et al. 2010: 164) außen vor gelassen zugunsten einer vertieften Analyse von Modellen finanzieller und physischer Verantwortungsteilung. Die analysierten Modelle unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der organisatorischen Voraussetzungen zur Handlungskoordination zwischen den beteiligten Akteuren (Ahrne, Brunsson 2010) als auch hinsichtlich der Komplexität der Datenkonstruktion der Schlüsselindikatoren (Rohwer, Pötter 2002), die für die Objektivierung der zu teilenden Verantwortung bzw. der Aufnahmekapazität eines Landes verwendet werden.

Da es keinen verbindlichen normativen Rahmen für internationale Verantwortungsteilung in der Flüchtlingspolitik gibt, war dieses Politikfeld bisher durch anlassbezogene Initiativen und freiwillige Kooperation bestimmt (Betts 2009). Die Frage einer stärker institutionalisierten zwischenstaatlichen Kooperation in diesem Politikfeld wird wissenschaftlich oft als Kollektivgutproblem beschrieben (Suhrke 1998). Wie in der Sicherheitspolitik (Ushiba et al. 1983) würde mehr Verantwortungsteilung zwischen den Staaten in der Flüchtlingspolitik zu mehr kollektiver Sicherheit beitragen.⁷ Dabei besteht wie bei allen öffentlichen Gütern das Problem, dass Staaten von dem Zugewinn an Sicherheit auch dann profitieren, wenn sie selbst keinen Beitrag dazu leisten (Olson 1971). Die gelungene Umsiedlung von über 1 Million ‚displaced persons‘ aus Europa nach dem Zweiten Weltkrieg⁸ sowie von zahlreichen Flüchtlingen aus Indochina (insb. Vietnam) in den Jahren

⁷ Die Versicherungslogik unterliegt im Fall der Asylpolitik folgenden Einschränkungen: Anders als beim Gefangenendilemma sind Staaten nicht zwingend abhängig voneinander. Anders als in Verteidigungsfragen sind nicht alle Staaten gleich wahrscheinlich betroffen und Flüchtlinge stellen auch für kleine Staaten keine ernsthafte Bedrohung dar. Limitierend für einen Gewalteininsatz sind eher moralische oder politische Kosten. Anders als bei einer Lastenteilung in Umweltfragen werden durch Lastenteilung in Flüchtlingsfragen keine Ursachen bekämpft (Suhrke 1998: 401–402). – Die Verbindung Asyl- und Sicherheitsfragen wird aus konstruktivistischer Sicht als ‚securitization‘ kritisiert (Huysmans 2000).

⁸ Der Begriff der ‚displaced persons‘ bezieht sich in diesem Zusammenhang auf circa zehn bis zwölf Millionen überlebende Opfer der nationalsozialistischen Arbeits-, Konzentrations- und Vernichtungslager. Diese wurden größtenteils repatriiert. Denjenigen, die nicht repatriiert werden konnten, boten die Umsiedlungsprogramme der 1947 gegründeten International Refugee Organization (IRO) eine neue Perspektive – diese Gruppe ist hier gemeint. In den späteren vier Besatzungszonen gab es bei Kriegsende zudem circa zehn Mil-

1979–1996 kann Astri Suhrke zufolge nur durch besondere historische Bedingungen erklärt werden, wie etwa eine Hegemonialmacht USA sowie andere (westliche) Länder, die sich den Flüchtlingen besonders verbunden bzw. verpflichtet fühlten oder ein Interesse an Arbeitskräften hatten (Suhrke 1998: 404). Diese beiden Fälle sind für die Konstruktion eines Möglichkeitsraumes insofern relevant, als dabei keine Formalisierung der Aufnahmekapazität stattfand. Vielmehr unterlag die Menge der aufgenommenen Flüchtlinge dem politischen Urteil nationalstaatlich bestellter Experten.⁹ Die Organisationsanforderungen entsprechen dem Status Quo internationaler Kooperation zwischen souveränen Nationalstaaten.

Einen Schritt in Richtung einer Formalisierung zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung gingen James Hathaway und Alexander Neve mit ihrem Vorschlag, Verantwortung und Ressourcen innerhalb einer subglobalen Gruppe von Akteuren mit konvergenten Interessen stärker zu teilen, dabei jedoch differenzierte Beiträge der einzelnen Staaten zuzulassen (Hathaway, Neve 1997). Ziel ihres Vorschlages, der praktisch auf die Schaffung eines Clubs zielt, ist ein effektiver temporärer Schutz von Flüchtlingen (Fitzpatrick 2000), der bestenfalls in eine Rückkehr ins Herkunftsland oder aber in eine dauerhafte Umsiedlung mündet. Damit dieser institutionelle Rahmen die Funktion einer Versicherung erfüllen kann, schlagen sie vor, dass (a) die Beiträge der Staaten im Voraus bekannt sein müssen und (b) dass es vier unterschiedliche Mitgliedschaftskategorien gibt, an denen sich Form und Umfang der Beiträge orientieren. Den Kern dieser Gruppe würden Staaten bilden, die aufgrund ihrer räumlichen Nähe zu Krisengebieten von Flüchtlingsströmen direkt betroffen sind. Gemäß dem Verbot der Nicht-Zurückweisung sind sie ohnehin zu Schutz gegenüber Flüchtlingen verpflichtet. Den erweiterten Kern dieser Gruppe bilden Staaten, die durch die Weiterreise von Flüchtlingen aus Krisenregionen mit Flüchtlingsströmen konfrontiert sind. Statt Ausgaben zur Abschottung ihrer Grenzen zu tätigen, könnten sie die Kerngruppe der aufnehmenden Staaten finanziell unterstützen. Eine dritte Gruppe von Staaten würde bei akuten Krisen situationspezifische Hilfe leisten. Die vierte Gruppe besteht schließlich aus nichtstaatlichen Akteuren. Ihre Aufgaben lägen primär in der operativen Bereitstellung von Schutzmaßnahmen und in der zwischenstaatlichen Koordination. Eine proportionale Teilung von Verantwortung sei ihrer Ansicht nach jedoch nur innerhalb dieser vier Mitgliedschaftskategorien möglich. Bezüglich konkreter Kriterien zu deren Bemessung verweisen die Autor/-innen auf bereits bestehende Vorschläge wie Wirtschaftskraft oder Besiedlungsdichte; diesem Aspekt messen sie jedoch eine untergeordnete Rolle bei. Die erhöhten organisatorischen Anforderungen an die Handlungskoordination der kategorial differenzierten Akteure innerhalb eines ‚Clubs‘ sehen sie am ehesten in einzelnen Weltregionen realisierbar.

Etwa zur gleichen Zeit hat Peter Schuck (1997) einen Vorschlag unterbreitet, dessen zentrales Element der Handel mit Aufnahmequoten für Flüchtlinge ist. Bei diesem vergleichsweise kontroversen Vorschlag eines Quasi-Marktes zur Verantwortungsteilung ist das primäre Ziel, die unzureichende Bereitschaft von Staaten für eine temporäre Schutzgewährung (Fitzpatrick 2000) oder eine dauerhafte Umsiedlung zu erhöhen. Die Bekämpfung von Fluchtursachen oder eine Rückkehr ins Herkunftsland wären zwar prinzipiell vorzuziehende Strategien. Jedoch seien diese meist nicht realisierbar (Schuck 2015: 78). Zentrale Anreize für einen Beitritt zu einem solchen Quasi-Markt sieht Schuck darin, dass in einer zunehmend interdependenten Welt die Wahrscheinlichkeit für alle Staaten gestiegen ist, dass Flüchtlinge auf ihrem Gebiet Schutz suchen. Gleichwohl ist das Risiko nicht gleichverteilt. Daher sollte die Teilnahme freiwillig sein und die zu leistenden Beiträge sollten

lionen Evakuierte, die vor den Bombardements der Alliierten aus Städten in ländliche Regionen geflohen waren. Hinzu kamen gemäß der Volkszählung von 1950 circa 12,5 Millionen Deutsche, die aus dem Einflussbereich der Sowjetunion geflohen waren oder vertrieben wurden (Oltmer 2005).

⁹ Bei einer Formalisierung von Aufnahmekapazitäten zwischen Ländern der EU sei angesichts der vorhandenen Anreize für unilaterales Handeln sogar mit einem ‚race to the bottom‘, d.h. einem regionalen Exklusionsregime durch eine Harmonisierung restriktiver Politiken zu rechnen (Suhrke 1998: 411).

proportional zur Aufnahmekapazität differenziert werden. Als primäres Kriterium, um Aufnahmequoten zu bestimmen, schlägt Schuck das Bruttoinlandsprodukt (BIP) vor – gemessen absolut oder pro Kopf (Schuck 1997: 280). Dieses Kriterium hätte den Vorteil, dass es in einer ‚inhärenten Beziehung‘ stehe zur Fähigkeit eines Landes effektiven Schutz zu gewähren. Zudem wäre das ein leicht verfügbares und relativ unumstrittenes Maß, das schwerlich strategisch manipulierbar sei. Die durch eine zentrale Agentur bestimmten Aufnahmequoten könnten dann – vergleichbar mit Emmissionsrechten oder „affordable housing“ Quoten – zwischen Staaten gehandelt werden (Schuck 2015: 101). Der Handel hätte den Vorteil, dass Länder ihre spezifischen Ressourcen einbringen können und die potenzielle Teilnehmerbasis breiter wäre. Die Freiwilligkeit der Teilnahme schließt nicht aus, dass mächtige Staaten Beitrittsanreize für schwächere Staaten schaffen. Gleichzeitig müssten die zentrale Agentur und die beteiligten Staaten (insbesondere die mächtigeren) dafür Sorge tragen, dass die aufnehmenden Staaten Zusagen einhalten sowie einen effektiven Schutz bereitstellen (Gerver 2013). Das Risiko einer Qualitätsverschlechterung der Aufnahmebedingungen ist nicht an die Handelbarkeit von Quoten gebunden, sondern besteht in jedem System, das eine Ausweitung der Aufnahmeländer anstrebt. Zudem steigt in einem solchen Verteilungssystem die Wahrscheinlichkeit, dass Schutzsuchende Aufnahme in einem Land finden, das nicht ihren Präferenzen entspricht.¹⁰ Kritiker monieren, dass der Handel mit Aufnahmequoten zu einer Kommodifizierung von Menschen beitragen würde. Damit würden nicht nur humanitäre Werte untergraben, sondern die numerische Quoten könnten als limitierendes Signal wirken, das die schwache informelle Norm der Verantwortungsteilung langfristig unterminiere (Sandel 2012: 63–64).¹¹ Die organisatorischen Anforderungen an einen Quasi-Markt sind gegenüber dem Club-Modell deutlich erhöht, da zahlreiche Marktinfrastrukturen geschaffen werden müssten (vgl. Ahrne et al. 2015). Die Beschränkung der Schlüsselindikatoren zur Bestimmung der Quoten auf das BIP hält die Datenanforderungen in diesem Modell nur scheinbar gering. Die Überwachung ihrer Realisierung stellt ihrerseits hohe Anforderungen an verfügbare Daten über die Asylverfahren und Aufnahme Standards in den einzelnen Ländern.

Während die beiden bisher präsentierten Vorschläge darauf setzen, Beitrittsanreize für souveräne Staaten mit heterogenen Interessen zu entwickeln (vgl. Czaika 2009), legen andere Vorschläge mehr Wert auf eine valide Bestimmung einer gerechten Verteilung von Flüchtlingen und die Entwicklung von dauerhaften Lösungen (Gibney 2015).¹² Kern dieser Vorschläge ist typischerweise, Verantwortung nicht in absoluten Zahlen (zum Beispiel Asylbewerber/-innen oder anerkannte Flüchtlinge) zu bestimmen, sondern diese in Beziehung zur Aufnahmekapazität der Länder zu setzen. Einer der elaboriertesten Vorschläge diesbezüglich stammt von Mathias Czaika (2005). Grundlage ist ein Konzept von Gerechtigkeit, das vorsieht, dass der Anteil an Flüchtlingen in einem Land dem Anteil seiner Bevölkerung an der Weltbevölkerung entsprechen sollte. Diese Grunddimension wird durch die Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit eines Landes moduliert. Letztere spiegelt sich in einem Refugee Burden Index (RBI) mit drei Dimensionen wieder, die wiederum durch fünf Teilindizes operationalisiert werden: ökonomische Kapazität (BPI/Kopf logarithmiert), soziale und politische

¹⁰ Varianten des hier präsentierten Vorschlags versuchen, die Wahlmöglichkeiten von Flüchtlingen zu erhöhen (Bubb et al. 2011; Fernández-Huertas Moraga, Rapoport 2014) oder die Aufnahme von Flüchtlingen mit handelbaren Forderungen an die Herkunftsländer zu verknüpfen – also aus der ‚Last‘ ein ‚Gut‘ zu machen (Blocher, Gulati 2016).

¹¹ Gleichwohl vergleicht diese Kritik das vorgeschlagene System mit einem Idealzustand anstatt mit den derzeit existierenden Bedingungen. Zudem müsste das Argument der limitierenden Signalwirkung numerischer Indikatoren für andere Quoten – wie etwa in Affirmative Action Programmen – gleichermaßen gelten (Schuck 2015: 109; für eine weitergehende Auseinandersetzung mit möglichen Kritikpunkten siehe Kuosmanen 2013; Gerver 2013).

¹² „For finding widely acceptance, a refugee burden measure should account for fairness, i.e. equity, as well as performance aspects“ (Czaika 2005: 102).

Akzeptanz von Flüchtlingen (Bevölkerungsdichte auf urbarem Land, max. 1 Mio/km²), ethnische und sprachliche Fraktionalisierung (ELFRI) sowie politisch-institutionelle Performanz (Freedom house; Governance und politische Stabilität). Aus der Differenz der adjustierten Aufnahmekapazität und deren tatsächlichen Auslastung ergibt sich dann der RBI, der anzeigt, ob ein Land überlastet ist oder noch freie Kapazitäten hat.¹³ Die aus einer solchen Berechnung resultierenden Ergebnisse einer ‚gerechten‘ Verantwortungsteilung sind durch die Auswahl und Gewichtung der Teilindizes sowie durchgeführte Datentransformationen bestimmt. Darin liegt der politische Charakter von scheinbar technokratischen Entscheidungen begründet. Während die mathematische Modellierung des RBI für Laien teilweise schwer nachvollziehbar ist, operieren andere bewusst politiknah formulierte Vorschläge mit weniger Datentransformationen (zum Beispiel Schneider et al. 2013). Mehrdimensionale Ansätze der Indexbildung haben darüber hinaus das Problem, dass unklar bleibt, auf welche Teildimensionen der Indexwert letztlich zurückgeht, was wiederum die Interpretation erschwert (Bovens et al. 2012: 82). Organisatorische Voraussetzungen der Umsetzung sowie Fragen der Datenverfügbarkeit und -aufbereitung werden im Vorschlag von Czaika lediglich am Rande thematisiert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Möglichkeitsraum bezüglich der Handlungskoordination zwischen den beteiligten Akteuren von geringen bis zu hohen Organisationsanforderungen reicht. Diese Dimension lässt sich gut mit dem Konzept der partiellen Organisation erfassen, das die Verwendung von einzelnen oder mehreren Organisationselementen auch außerhalb von formalen Organisationen betont (Ahrne, Brunsson 2010). Allen Organisationselementen (Hierarchie, Regeln, Mitgliedschaft, Monitoring, Sanktionen) ist gemeinsam, dass sie auf Entscheidungen beruhen. Geringe Organisationsanforderungen sind vermutlich leichter zu realisieren als hohe. Bezüglich der Komplexität der involvierten Metrologie auf der Ebene der Schlüsselindikatoren lässt sich ein Kontinuum von geringen bis hohen Datenanforderungen identifizieren. Diese Anforderungen bestehen aus zwei Teildimensionen: Auf der Seite der Datenproduktion geht es um die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten in allen relevanten Staaten; auf der Seite der Datenrezeption geht es um die Verständlichkeit und Transparenz der verwendeten Schlüsselindikatoren sowie der in die Datenkonstruktion involvierten Transformationsschritte. Es ist zu vermuten, dass Transparenz in der Indexkonstruktion dessen Akzeptanz erhöht.

Tabelle 1: Schematische Darstellung des Möglichkeitsraumes von Modellen intergouvernementaler Verantwortungsteilung in der Asylpolitik

		Organisationsanforderungen	
		gering	hoch
Datenanforderungen	gering	(1)	(2)
	hoch	(3)	(4)

Idealtypisch betrachtet (Tabelle 1), zielen wissenschaftlich generierte Modelle intergouvernementaler Verantwortungsteilung in der Asylpolitik darauf, die politische Praxis von dem aktuellen Zustand mit relativ geringen Organisationsanforderungen freiwilliger Aufnahmeverpflichtungen und relativ geringen Datenanforderungen (Zelle 1) zu anspruchsvolleren Modellen intergouvernementaler Transferbeziehungen (Zellen 2-4) zu verschieben.

¹³ Die Kapazitätsindizes werden auf einen Wertebereich zwischen 0 und 1 standardisiert. Der Wertebereich des RBI liegt zwischen -1 (Aufnahmekapazitäten komplett ungenutzt) und unendlich (Czaika 2005: 114).

Schlüsselindikatoren der ‚Belastung‘ von Staaten

Im vorliegenden Abschnitt wird am Beispiel der aktuellen Diskussion um die europäische Asylpolitik analysiert, welche Schlüsselindikatoren in Modellen intergouvernementaler Transferbeziehungen zur Operationalisierung einer ‚gerechten‘ Verantwortungsteilung eingesetzt werden. Während bei der Konstruktion des Möglichkeitsraumes nur Modelle aus der Wissenschaft in Betracht gezogen wurden, die nicht zwangsläufig eine Operationalisierung durch Schlüsselindikatoren enthalten mussten, bezieht sich die folgende Analyse auf insgesamt 13 Modelle, die in der Wissenschaft oder Politik (bzw. Verwaltung) generiert wurden und explizit die Verwendung von Schlüsselindikatoren vorschlagen (Tabelle 2).¹⁴ In der empirischen Analyse werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der in den Modellen verwendeten Schlüsselindikatoren, ihrer (meist kontrafaktischen) zwischenstaatlichen Verteilungswirkung sowie ihrer tatsächlichen Verwendung in der EU-Asylpolitik herausgearbeitet.

Modelle intergouvernementaler Verantwortungsteilung lassen sich danach unterscheiden, ob ihre Indikatoren auf absoluten oder auf relativen Zahlen basieren. Alle Modelle gehen von Daten über die absolute Anzahl von Asylbewerber/-innen (oder anerkannten Flüchtlingen) aus, die aus deren ‚spontanen‘ räumlichen Verteilung resultieren und systematisch erhoben oder zumindest durch Experten geschätzt wurden. Eine konsistente Datenerhebung über die Anzahl der Asylbewerber/-innen erfordert bereits relativ umfangreiche Harmonisierungsschritte im europäischen Asylsystem (Lahusen 2016; European Asylum Support Office 2015). Modelle, die mit absoluten Zahlen arbeiten, knüpfen Handlungsprogramme direkt an diese Indikatoren, da sie als unmittelbarer Ausdruck staatlicher Belastung oder Verantwortung gedeutet werden. Die daran anschließenden Handlungsprogramme können organisatorisch unterschiedlich anspruchsvoll sein und von einem rein statistischen Monitoring über (quasimarktliche) finanzielle Kompensationszahlung bis hin zu einer physischen Umsiedlung reichen. Modelle, die auf relativen Indikatoren basieren, versuchen hingegen, die relative Belastung eines Landes durch Asylbewerber/-innen oder anerkannte Flüchtlinge zu ermitteln, indem sie zusätzlich Strukturdaten über die jeweiligen Länder einbeziehen und somit theoretische ‚Belastbarkeit‘ und empirische ‚Belastung‘ eines Landes vergleichen können. Aus der Differenz beider Kennwerte ergibt sich dann die Notwendigkeit einer Lasten- oder Verantwortungsteilung, die wiederum unterschiedlich organisiert werden kann.

Absolute Indikatoren

Die Analyse beginnt mit den Modellen intergouvernementaler Verantwortungsteilung, die auf absoluten Zahlen beruhen, da diese vermutlich älter sind. So lag etwa der gelungenen Umsiedlung von Flüchtlingen nach dem Zweiten Weltkrieg, eine internationale Übereinkunft zugrunde, in der die beteiligten Staaten lediglich die absolute Anzahl aufzunehmender Personen je Land festlegten (Suhrke 1998). Zudem existieren in mehreren Nationalstaaten Systeme zur internen Verteilung von Asylbewerber/-innen, in denen freiwillige Festlegungen auf absolute Aufnahmevolumenta von Regionen, Kommunen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen im Vordergrund stehen (Ramboll, Eurasyllum 2010: 44; Thielemann et al. 2010: 51–55).¹⁵ Dabei spielen Strukturdaten der Aufnahmeregionen höchstens eine unterstützende Rolle; die Entscheidung über Aufnahmevolumenta bleibt letztlich den Vertreter/-innen der jeweiligen Regionen oder Organisationen überlassen. In Frankreich wird die ‚spontane‘ Verteilung der Asylbewerber/-innen und ihre statistische Beobachtung zum Anlass für zentral getragene Kompensationszahlungen genommen (Thielemann et al. 2010: 54).

¹⁴ Für eine visuelle Unterscheidung der beiden Sphären wurden Modelle aus der Politik in Tabelle 2 grau unterlegt.

¹⁵ Die zitierte Literatur verweist auf Canada, Finnland, Großbritannien, Schweden und die USA.

Kritiker monieren, dass freiwillige Absprachen auf EU-Ebene lediglich den Status Quo an Verantwortungsteilung reproduzieren würden (Ramboll, Eurasyllum 2010). Unter den hier analysierten Modellen internationaler Verantwortungsteilung, gibt es insbesondere zwei, die ausschließlich auf absoluten Zahlen basieren und die dem Prinzip der staatlichen Freiwilligkeit folgen: Die Mittelverteilung im *European Refugee Fund* (ERF) 2008-2013 sowie in dessen Nachfolger, dem *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) 2014-2020. Beide Modelle gehen erstens von der realen Verteilung von Asylbewerber/-innen (bzw. Flüchtlingen aus kleinen Relokationsprogrammen) in der EU aus und leisten Kompensationszahlungen für angenommene Kosten bei deren Aufnahme. Dabei werden hauptsächlich nationale Maßnahmen finanziert. Von der Mittelverteilung profitieren aufgrund der verwendeten Indikatoren primär (große) Länder der EU, in denen absolut betrachtet viele Asylbewerber/-innen registriert werden, während Länder, deren Asylsystem relativ gesehen möglicherweise höher belastet ist oder deren Asylsystem noch im Aufbau begriffen ist, durch diesen Verteilungsschlüssel benachteiligt werden (Thielemann, Armstrong 2012: 7-9). Ein zweites Kriterium der Mittelverteilung in diesen Modellen ist die Anzahl der anerkannten Flüchtlinge in einem Land. Untersuchungen zeigen, dass die Anzahl der Asylbewerber/-innen nicht zwangsläufig mit der Anerkennungsrate der einzelnen Länder korreliert (Toschkov, Haan 2013). Mit diesem Indikator werden vergangene Beiträge der Länder zur internationalen Schutzgewährung honoriert – allerdings ebenfalls in der Logik absoluter Zahlen, die attraktive Länder mit einer effektiven Registrierung von Asylbewerber/-innen bevorteilt. Die Orientierung an der Zahl der anerkannten Flüchtlinge verschafft den Staaten überdies Planungssicherheit, da sie auf vergangene Entwicklungen rekurriert während die Zahl der Asylbewerber/-innen zeitlich stark schwanken kann. Im AMIF wurden die beiden Kriterien der Belastung eines Staates (Anzahl der Asylbewerber/-innen und der anerkannten Flüchtlinge) gegenüber dem ERF sogar noch vergangenheitsbezogener, da sie nicht mehr unmittelbar, sondern indirekt über die durchschnittlichen Ausschüttungsanteile der Staaten im ERF in der davor liegenden Budgetperiode (2011-2013) Berücksichtigung fanden. Das dritte Kriterium in diesen beiden Modellen beruht ebenfalls auf absoluten Zahlen, allerdings stellen diese auf die formale Gleichheit zwischen den Staaten ab: Trotz mannigfaltiger Unterschiede wird jedem Staat die gleiche pauschale Summe aus dem gemeinsamen Pool an Ressourcen zugeteilt. Dieses grundsätzlich machtnivellierende Prinzip ist historisch betrachtet keine Selbstverständlichkeit, hat sich die Annahme formaler Gleichheit zwischen Staaten in UN-Statistiken beispielsweise erst in den 1970er Jahren durchgesetzt (Heintz 2012). Diese formale Gleichheit wird viertens noch einmal nach Bedarf gewichtet; so erhielten im ERF neue Beitrittsländer eine höhere Pauschale und im AMIF sind es die Inselstaaten Zypern und Malta, deren Asylsysteme aufgrund ihrer geografischen Lage als besonders belastet gelten. Für die gesamte Mittelvergabe bleibt die Pauschale nur von marginaler Bedeutung - beim AMIF werden rund 6% der Mittel als Pauschale vergeben (eigene Berechnung nach: European Parliament, Council of the European Union 2014). Aus Transparenzgesichtspunkten verunklärt sie allerdings die effektive Gewichtung der Allokationskriterien, die im ERF beispielsweise nominal eine Verteilung zu 70% nach der Anzahl der Asylbewerber/-innen und zu 30% nach der Anzahl der anerkannten Flüchtlinge vorsehen. Für kleine Staaten, die häufig weniger als 1% der insgesamt ausgeschütteten Mittel erhalten (Thielemann, Armstrong 2012: 7-9), stellt die Pauschale nicht selten rund die Hälfte der ihnen zugeteilten Mittel dar. Kleine Staaten dürften demnach ein manifestes Interesse an diesen Pauschalen haben, zumal ihre Auszahlung an keinerlei Vorbedingungen gebunden ist. Die Pauschalen und die Anzahl der anerkannten Flüchtlinge machen sich durchaus auch in der Spannweite der Verteilung bemerkbar, die sich bezüglich der ausgeschütteten Mittel im Rahmen des AMIF beispielsweise zeigt. Im Vergleich zum relativ breiten Range der ‚spontanen‘ Verteilung von Asylbewerber/-innen, der von weniger als 0,5% bis 21,08% reicht, verringert sich die Spannweite im AMIF auf <0,5% bis 15,48% (eigene Berechnung nach: European Parliament, Council of the European Union 2014).

Bezüglich der Realisierbarkeit der Modelle, die auf absoluten Zahlen basieren, lässt sich feststellen, dass diese in ihren Daten- und Organisationsanforderungen zwar durchaus anspruchsvoll sind, dass diese den-

noch auf europäischer Ebene bereits implementiert wurden (European Court of Auditors 2012; European Parliament, Council of the European Union 2014). Ein jüngerer, an das EU-Parlament gerichteter Vorschlag einschlägig ausgewiesener Wissenschaftler/-innen zielte explizit auf die Einführung einer relativen Bestimmung der Belastung eines Landes (Thielemann et al. 2010), war damit jedoch nicht erfolgreich, wie an den Kriterien des AMIF als Nachfolger des ERF zu erkennen ist.

Relative Indikatoren

Der vorliegende Abschnitt analysiert Modelle, deren Schlüsselindikatoren sowohl den absoluten Bedarf an Schutzgewährung als auch die Aufnahmekapazität eines Landes in Betracht ziehen. Setzt man Schutzbedarf und Aufnahmekapazität in Beziehung zueinander, ergibt sich daraus die relative Belastung eines Landes.

Mit der Bevölkerungszahl und dem BIP gibt es zwei Schlüsselindikatoren für die Bestimmung der relativen Aufnahmekapazität eines Landes, die eine starke Konventionalisierung aufweisen. Die durch die beiden Indikatoren abgebildeten Dimensionen sind im Kern bereits im Königsteiner Schlüssel von 1949 enthalten, der ursprünglich von den deutschen Bundesländern als Instrument zur Finanzierung von Forschungseinrichtungen entwickelt wurde (Pfuhl 1959), und der in Deutschland seit 2005 (unter anderem) zur physischen Verteilung von Asylbewerber/-innen benutzt wird (Deutscher Bundestag 2004: 1992). Der Königsteiner Schlüssel spielt in der Diskussion um eine gerechtere Verantwortungsteilung in der EU als national implementiertes Vergleichsmodell eine Rolle (Wagner, Kraler 2014: 23; Thielemann et al. 2010: 52). Dieses nationale Modell der Verantwortungsteilung basiert zu zwei Dritteln auf dem anteiligen Steueraufkommen und zu einem Drittel auf dem Bevölkerungsanteil eines Bundeslandes. Das Steueraufkommen, kann als indirekter Ausdruck wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gedeutet werden;¹⁶ bei diesem Konzept geht es um die Fähigkeit eines Landes, Flüchtlinge materiell zu versorgen (Czaika 2005: 108). Das Konzept der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes wird typischerweise durch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) abgebildet. Das BIP wird in zwei Formen operationalisiert: entweder als absolute Größe oder aber in Relation zur Bevölkerungszahl eines Landes. Im Kontext von Modellen zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung wird die absolute Größe als Anteil des BIP eines Landes am BIP des übergeordneten politischen Gemeinwesens ausgedrückt. Das gesamte BIP eines Landes wird durch dessen Bevölkerungszahl mitbestimmt, enthält also sowohl Informationen über die Größe als auch über den Reichtum eines Landes, wohingegen das BIP/Kopf die ‚reine‘ Wirtschaftskraft eines Landes abbildet (vgl. Piketty 2014: 105). Das erste Modell, das meines Wissens explizit zur internationalen Verantwortungsteilung in der Asylpolitik vorgeschlagen wurde, basierte ausschließlich auf dem BIP eines Landes (aktuell: Wagner, Kraler 2014: 28). Dieser Vorschlag resultierte aus dem „Colloquium on Asylum“, das die Deutsche Nansen-Gesellschaft im April 1964 in Garmisch-Partenkirchen organisierte (Grahl-Madsen 1965). Grahl-Madsen greift diesen Vorschlag Ende der 1970er Jahre auf und bringt ihn in leicht modifizierter Form erneut in die internationale Diskussion ein (Grahl-Madsen 1980).¹⁷ Interessanterweise schreibt er den daraus resultierenden Quoten eine eher orientierende Funktion für Verhandlungen zu (Grahl-Madsen 1982: 74), was die organisatorischen Anforderungen seines Vorschlags vergleichsweise gering hält. Nimmt man beide Operationalisierungsformen des BIP zusammen und interpretiert auch das Steueraufkommen eines Landes als Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, so stellen diese Indikatoren, die in 9 von 13

¹⁶ Ich sehe an dieser Stelle vereinfachend davon ab, dass die Steuereinnahmen eines Landes nicht nur von der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch von dessen Steuerpolitik und Steuerverwaltung abhängen. Möglicherweise führten Probleme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den Nachkriegsjahren (Bartels 1951; Bartels et al. 1957) dazu, dass der Königsteiner Schlüssel auf das Steueraufkommen rekurriert.

¹⁷ Grahl-Madsen schlägt eine Dekomposition des gesamten BIP eines Landes vor in BIP/Kopf und Bevölkerungszahl mit einer Gewichtung von i^2p (Grahl-Madsen 1982: 74).

Modellen vertreten sind, eine hoch konventionalisierte Dimension intergouvernementaler Verantwortungsteilung dar.

Der zweite im Königsteiner Schlüssel verwendete Schlüsselindikator, die Bevölkerungszahl eines Territoriums, wird häufig als Ausdruck von politischer Egalität interpretiert (Porter 1986: 25; Rose 1991). In dem analysierten Textkorpus zeigt sich das beispielsweise darin, dass der Rekurs auf den Bevölkerungsanteil eines Landes als unmittelbarer Ausdruck eines gerechten Anteils an Flüchtlingen gesetzt wird, ohne dass dies überhaupt begründungsbedürftig wäre (zum Beispiel Czaika 2005: 112). Andere Autor/-innen argumentieren, dass die Aufnahme von Flüchtlingen nicht nur monetär messbare, sondern auch intangible soziale Kosten mit sich bringe (Thielemann et al. 2010: 44), deren Zumutbarkeit durch den Rekurs auf die Bevölkerungsgröße eines Landes bemessen werden soll. Eine Schlussfolgerung aus dieser Überlegung ist, dass nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine physische Verantwortungsteilung nötig sei. In Österreich basiert die Verteilung von Asylbewerber/-innen zwischen den Bundesländern sogar ausschließlich auf der Bevölkerungsgröße (Wagner, Kraler 2014: 28). In Großbritannien handeln unterschiedliche Interessengruppen auf regionaler Ebene Höchstgrenzen für das zahlenmäßige Verhältnis von Asylbewerber/-innen und Einwohner/-innen aus, diese liegt in Yorkshire beispielsweise bei 1:300 (Thielemann et al. 2010: 51). Im Unterschied zu dem verhandlungsbasierten Modell in Großbritannien sind die Verteilungsverfahren in Deutschland und Österreich stärker formalisiert. Der Vergleich der analysierten Modelle verdeutlicht, dass die Bevölkerungszahl, die in 8 von 13 Modellen vorkommt, ebenfalls ein weitgehend konsensfähiger Schlüsselindikator intergouvernementaler Verantwortungsteilung ist.¹⁸

Im Sinne eines Monitorings sind diese beiden hoch konventionalisierten Indikatoren beispielsweise in der Berichterstattung des UNHCR implementiert (UNHCR 2016: 17–18). Jenseits dessen gibt es derzeit jedoch kein in der Diskussion relevantes Modell, das ausschließlich auf diesen beiden Schlüsselindikatoren als Kriterium zur Bestimmung der länderspezifischen Aufnahmekapazitäten in der EU abstellt. Im Vergleich zur empirischen Verteilungsspanne der Asylbewerber/-innen zwischen den Ländern würde das BIP als alleiniger Schlüsselindikator den Range zwischen den Ländern nur minimal reduzieren (<0,55–20,47%), während die Bevölkerungszahl hingegen eine deutlichere Reduktion der Spannweite hervorbringen würde (<0,5–16,22%).

Jenseits der Bevölkerungszahl und des BIP teilen die analysierten Modelle allerdings weit weniger Schlüsselindikatoren, um die Aufnahmekapazität eines Landes zu bestimmen. Zu den weniger häufig verwendeten Indikatoren für die materielle Aufnahmefähigkeit gehören die Fläche sowie die Bevölkerungsdichte eines Landes. Obgleich die Fläche ein offensichtliches Maß für geografische Größe eines Landes darstellt, ist deren konzeptionelle Relevanz für eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen nicht evident und wird in der gesichteten Literatur auch nicht begründet. Sie gewinnt erst im Zusammenhang mit der Bevölkerungszahl, also als Bevölkerungsdichte ansatzweise eine naturalwirtschaftliche Plausibilität, die an Malthus erinnert. So argumentiert Czaika (2005: 108-109) etwa, dass die sozio-politische Akzeptanz von Flüchtlingen von der Bevölkerungsdichte abhängen, da diese teilweise mit subsistenzwirtschaftlichen Knappheiten einhergehe. Folgerichtig berechnet er die Bevölkerungsdichte ausschließlich für urbares Land, das in Entwicklungsländern zum Teil sowohl von Einheimischen als auch von Flüchtlingen subsistenzwirtschaftlich genutzt wird.¹⁹ In anderen Modellen wirkt die Verwendung der Bevölkerungsdichte hingegen entweder ihrer statistischen Verfügbarkeit (UNHCR 2002; Ramboll, Eurasyllum 2010) oder aber politisch-strategischen Überlegungen geschuldet. Der Bevölkerungsdichte lässt sich insofern eine politisch-strategische Funktion zuschreiben, als sie eine deutlich

¹⁸ Eine Studie im Auftrag der Europäischen Kommission verwendete dieses Kriterium zunächst nicht, führte es später jedoch als zusätzliche ‚Kontrollvariable‘ ein (Ramboll, Eurasyllum 2010).

¹⁹ Dabei wird als maximale Bevölkerungsdichte eine Million Einwohner je Quadratkilometer eingeführt, was in etwa der Bevölkerungsdichte von einigen Mikrostaaten entspreche.

geringere Korrelation mit anderen Schlüsselindikatoren intergouvernementaler Verantwortungsteilung aufweist, als jene untereinander (Czaika 2005). Durch den Einschluss der Bevölkerungsdichte als Kriterium wird die Verteilung zwischen den Ländern deshalb vergleichsweise stark beeinflusst. In der EU steigt beispielsweise automatisch die theoretische Aufnahmefähigkeit skandinavischer Länder, wenn Bevölkerungsdichte ein Kriterium ist (Thielemann et al. 2010). In einem politisch-strategischen Sinne lässt sich demnach auch der Vorschlag Deutschlands von 1994 deuten, der dieses Kriterium enthielt. Unter den betrachteten Modellen, für die sekundäranalytische Daten zur Verteilungswirkung vorliegen, resultiert aus dem 1994 von Deutschland vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel die am stärksten komprimierte Verteilung zwischen den Ländern der EU (<0,5%-14,89%). Von einer solchen Regelung würden insbesondere absolut stark belastete Länder profitieren.

Eine weitere Gruppe wenig konventionalisierter Indikatoren stellt konzeptionell auf die mittel- oder langfristige Integrationsfähigkeit eines Landes ab. Dazu gehören erstens drei Indikatoren für die politische Integrationskapazität eines Landes, der Ethno-Linguistic-Religious Fractionalization Index (ELFRI), der Political Freedom Index (PFI) und der Political Stability Index (PSI), die alle Teil eines wissenschaftlichen Vorschlags zur Verantwortungsteilung in globaler Perspektive sind (Czaika 2005). Die politische Integrationsfähigkeit eines Landes erscheint insbesondere auf globaler Ebene eine relevante Dimension zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung, da viele Entwicklungsländer, in denen sich Flüchtlinge aufhalten, selbst keineswegs über gefestigte politische Institutionen verfügen. Innerhalb der EU erscheint diese Dimension hingegen weniger relevant – wenn auch nicht bedeutungslos. Allerdings sind die drei von Czaika aufgegriffenen Indikatoren aufgrund der für jeden einzelnen Indikator schon komplexen Datenkonstruktion sowie zusätzlicher Transformationen bei ihrer Aggregation zu einem Refugee Burden Index (RBI) für Laien – zu denen Politiker/-innen meist zählen – nur noch schwer nachvollziehbar. Hinzu kommt die begrenzte Verfügbarkeit der notwendigen Datengrundlage, was beispielsweise mit dazu führte, dass diese Indikatoren explizit keinen Eingang in Modelle zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung fanden, die als Vorschläge an das EU-Parlament adressiert waren (Thielemann et al. 2010).

Für Laien leichter verständlich hingegen ist ein zweiter Indikator für die mittelfristige Integrationsfähigkeit eines Landes, die Arbeitslosenquote. Die Arbeitslosenquote spiegelt im Kern die jüngeren Versuche wider, das Thema internationaler Schutzgewährung nicht nur moralisch und rechtlich zu begründen, sondern stärker an utilitaristische Argumente zu anzuknüpfen (Betts 2006). Demnach wäre die Aufnahme von Flüchtlingen besonders für Länder mit einem hohen Arbeitskräftebedarf von Vorteil. Die Arbeitslosenquote ist in zwei Modellen als Schlüsselindikator vorgesehen: Erstens, in einem Modell, das vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ausgearbeitet wurde (Schneider et al. 2013) und zweitens im Modell der Europäischen Kommission (2015), das diese zunächst für zwei zahlenmäßig begrenzte Umsiedlungsprogramme aus Griechenland und Italien ins Gespräch gebracht hat, bei dem aber auch eine weiter reichende Institutionalisierung etwa als Ersatz für das Dublin-Verfahren denkbar ist (Grech 2016).²⁰

²⁰ Konkret wurden drei Maßnahmen beschlossen: Zwei Notfallmechanismen zur Umsiedlung von je 40.000 bzw. 120.000 Asylsuchenden aus Griechenland und Italien sowie ein dauerhafter Notfallmechanismus im Rahmen des Dublin-Systems, der bisher jedoch noch nicht ausgelöst wurde (Beirens et al. 2016: 73).

Tabelle 2: Schlüsselindikatoren intergouvernementaler Transferschemata und ihre Implementierung

Modell	Genese	Asylbewerber/-innen	Flüchtlinge	Bevölkerung	BIP	BIP/Kopf	Fläche	BD	Arbeitslosenquote	Sonstige	Gewichtung	Range ¹ : < 0,5% bis	Datenanforderungen	Organisationsanforderungen	Realisierung
Verteilung	2009-2013											21,08		keine	-
Österreich	-	1		1							100	16,22	gering	hoch	ja (national)
Königsteiner Schlüssel	(1949) 2005	1		1						Steueraufkommen	33,3/66,6	19,10	gering	hoch	ja (national)
Nansen-Gesellschaft	1964	1			1						100	20,47	gering	gering	ja (Monitoring)
Deutschland	1994	1		1	1		1				je 33,3	14,89	gering	hoch	nein
UNHCR	2002	1	1	1	1	1	1				unklar	-	gering	gering	ja (Monitoring)
Czaika ²	2005			1		1		1		ELFRI PFI PSI	je 16,67	-	hoch	hoch	nein
Finnland	2006	1									100	-	hoch	hoch	nein
ERF	2008 (-2013)	1	1							Pauschale je Land ³	70/30	-	gering	hoch	ja (EU)
Thielemann et al.	2010	1		(1)		(1)		(1)			80/20 (25/50/25)	-	hoch	hoch	nein
Ramboll, Eurasyllum	2010	1		(1)		1		1			unklar	-	hoch	hoch	nein
Schneider et al.	2013	1		1	1		1		1		40/40/10/10	15,80	gering	hoch	nein
AMIF	2014 (-2020)	1 ⁴	1 ⁴							Pauschale je Land ⁵	unklar	15,48	gering	hoch	ja (EU)
Europäische Kommission	2015	1 ⁶ (gedeckt)		1	1				1 (gedeckt)		40/40/10/10	-	hoch	hoch	ja (formal)

Quellen: UNHCR 2002, Thielemann et al. 2010, Ramboll, Eurasyllum 2010, Schneider et al. 2013, European Parliament, Council of the European Union 2014, Wagner, Kraler 2014, Europäische Kommission 2015.

Anmerkungen: BD: Bevölkerungsdichte. ¹ Der Range bezieht sich jeweils auf die hypothetische oder realisierte Verteilung, die sich aufgrund der Durchschnittswerte 2009-2013 ergibt (Wagner, Kraler 2014: 28). ² BD: Bevölkerung/km² urbanes Land, Ethno-Linguistic-Religious Fractionalization Index (ELFRI), Political Freedom Index (PFI), Political Stability Index (PSI). ³ 300.000 Euro (neue Beitrittsländer 500.000 Euro)/Jahr. ⁴ Durchschnitt der Summe der Ausschüttungen je Land im ERF von 2011-2013; diese basierten auf Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen. ⁵ 5 Mio. Euro/sieben Jahre (CY, MT. 10 Mio). ⁶ Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre, begrenzt auf 30% des Bevölkerungs- und BIP-Effekts.

Beide Modelle begrenzen den Einfluss der Arbeitslosenquote im gesamten Verteilungsschlüssel durch eine explizite Gewichtung auf 10%. Das Modell der Europäischen Kommission führt zusätzlich eine Obergrenze für den Einfluss der Arbeitslosenquote ein, diese darf 30% des Effekts von Bevölkerungsgröße und BIP nicht überschreiten. Sowohl aus der Kappungsgrenze als auch aus der Tatsache, dass die Arbeitslosenquote eine relative Größe mit geringer Standardabweichung darstellt, die mit absoluten Größen mit hoher Standardabweichung kombiniert wird, ergeben sich Transparenzprobleme bzw. sogar perverse Effekte (Grech 2016). Es ist zudem umstritten, ob die Integrationsfähigkeit des nationalen Arbeitsmarktes für Flüchtlinge durch die allgemeine Arbeitslosenquote adäquat abgebildet wird oder ob sie besser durch die Arbeitslosenquote von Ausländer/-innen aus Nicht-EU-Ländern (Altemeyer-Bartscher et al. 2016) oder die Situation auf dem lokalen Ausbildungsmarkt (Geis, Orth 2016) approximiert werden sollte.²¹

Schlüsselindikatoren als Grenzobjekte zwischen Wissenschaft und Politik?

Der Vergleich der analysierten Modelle zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung in der Asylpolitik der EU hat gezeigt, dass sich Wissenschaft und Politik in ihrer Verwendung von Schlüsselindikatoren deutlich unterscheiden. Politisch etablierte Modelle in der EU, die über ein reines Monitoring hinausgehen, basieren hauptsächlich auf Indikatoren der absoluten Belastung von Staaten mit Asylbewerber/-innen (ERF, AMIF) und bauen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit bzw. der Verhandlung zwischen den beteiligten Staaten auf. In diesen Modellen wird politische Handlungsfähigkeit durch die zahlenmäßig begrenzte Verpflichtung bestimmter Aufnahmekontingente oder aber durch im Voraus bezifferte Budgets symbolisiert. Diese Merkmale betreffen nicht nur die europäische Ebene, sondern auch die Mehrheit der nationalstaatlich implementierten Modelle (Canada, Finnland, Großbritannien, Schweden und die USA), die in der aktuellen Diskussion auf der EU-Ebene eine Rolle spielen (Ramboll, Eurasyllum 2010: 44; Thielemann et al. 2010: 51–55). Wissenschaftlich vorgeschlagene Modelle hingegen zielen mehrheitlich darauf, die in der Politik übliche Objektivierung *absoluter* Belastungen durch *relative* Indikatoren zu ersetzen, um somit nicht nur eine gerechtere Verantwortungsteilung zwischen den Staaten zu erreichen, sondern auch den Umfang der Schutzgewährung insgesamt zu erhöhen (Betts 2006). Gleichzeitig sehen diese Modelle typischerweise eine stärkere Formalisierung zwischenstaatlicher Transfers (von Personen oder Geld) vor, so dass politische Entscheidungsspielräume und somit auch situative Machtpotenziale nationalstaatlicher Akteure dezimiert werden.

In dem gesichteten Textkorpus lassen sich zwei Übersetzungsstrategien identifizieren, die offensichtlich darauf zielen, eine Verständigungsbasis zwischen Wissenschaft und Politik zu finden: Eine Studie, die an das EU-Parlament adressiert war, schlug einerseits zwar eine relative Bestimmung nationalstaatlicher Aufnahmekapazitäten vor, begrenzte deren Geltung andererseits jedoch auf 20% der zu verausgabenden Mittel (Thielemann et al. 2010). Eine weitere Studie, die im Auftrag der Europäischen Kommission entstand, präsentierte neben einer formalen Quotenregelung explizit ein freiwilliges Verpflichtungsverfahren als weniger voraussetzungsvolle Politikalternative, in dem Länder sich situativ für die Übernahme bestimmter Kontingente an Asylbewerber/-innen aussprechen könnten (Ramboll, Eurasyllum 2010). An diesen beiden Beispielen wird deutlich, dass die – mehrheitlich wissenschaftlich ausgewiesenen – Autor/-innen der Studien die Normalitätserwartungen ihrer Adressaten im

²¹ Die zuletzt genannte Operationalisierungsvariante könnte allerdings ihrerseits perverse Anreize zur Diskriminierung von Nicht-EU-Ausländern auf dem Arbeitsmarkt schaffen.

Politikbetrieb recht gut kennen und von deren Erwartungen strategisch dosiert abweichen, um Politikinnovationen zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der im vorliegenden Beitrag verwendeten Datenbasis ist es nur beschränkt möglich, diesen Übersetzungsstrategien spezifische Effekte auf die politische Praxis zuzuschreiben. Gleichwohl fällt es auf, dass nach einer langen Dominanz freiwilliger Modelle intergouvernementaler Verantwortungsteilung, die mit absoluten Zahlen operieren, etwas ‚Bewegung‘ in die europäische Debatte gekommen ist (Bendel 2015). Obwohl beispielsweise der AMIF wie sein Vorgänger ERF absolute Indikatoren zur Allokation finanzieller Mittel benutzt, enthält er doch auch Spuren eines Übersetzungsprozesses: Die Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments hatte nicht nur eine Budgeterhöhung gefordert, sie zeigte auch auf, dass eine vergleichbare Erhebung tatsächlicher Kosten bei der Aufnahme von Asylbewerber/-innen derzeit nicht realisierbar sei. Diesem methodischen Problem setzte sie die Denkfigur der ‚theoretischen Kosten‘ entgegen, bei denen eine mittelfristige Konvergenz der Aufnahme Standards unterstellt werden konnte (Thielemann et al. 2010: 77–78). Zudem betonte sie, dass intangible Kosten nur durch physische Transfers von Personen geteilt werden können. Hinweise auf Effekte des Übersetzungsprozesses ergeben sich daraus, dass der AMIF erstens mehr Mittel für das Politikfeld der gemeinsamen Asylpolitik vorsieht.²² Zweitens enthält er ein freiwilliges Umsiedlungsprogramm von 160.000 Personen, in dem je Umsiedlung eine Pauschale von 6000 Euro (bzw. 10.000 Euro bei besonders vulnerablen Personen) gezahlt wird (European Parliament, Council of the European Union 2014).²³

Noch sichtbarer werden Spuren eines Übersetzungsprozesses im Verteilungsschlüssel der Europäischen Kommission, der die Bestimmung nationaler Aufnahmekapazitäten anhand von relativen Indikatoren vorsieht (Tabelle 2). Obgleich dessen faktische Wirksamkeit noch sehr begrenzt ist (European Commission 2017), richtet sich der Widerstand der Visegrad-Staaten (V4) insbesondere gegen die damit intendierte Formalisierung intergouvernementaler Beziehungen im Bereich der Asylpolitik. Bezeichnenderweise vermeidet die gemeinsame Erklärung der V4 jegliche Referenz auf Flucht oder Asyl, sondern identifiziert stattdessen ‚irreguläre Migration‘ als Problem, das gemäß dem Prinzip der ‚flexiblen Solidarität‘ bekämpft werden soll (Visegrad Group 2016). Jenseits dieser Fundamentalopposition ist bemerkenswert, dass unter den vier verwendeten Schlüsselindikatoren im Modell der Europäischen Kommission mit dem BIP und der Bevölkerungszahl die beiden Indikatoren vertreten sind, die gemäß der Analyse des vorliegenden Beitrags das größte Konsenspotenzial zu haben scheinen. Der Einfluss der beiden weiteren Indikatoren (Zahl der Asylbewerber/-innen in den letzten drei Jahren; Arbeitslosenquote) ist sowohl durch explizite Gewichtung als auch durch einen politisch gesetzten Schwellenwert nach oben hin begrenzt (vgl. Tabelle 2). Dies spricht dafür, dass im politischen Prozess nationalstaatliche Interessen in die formale Sprache der Indikatoren übersetzt wurden, so dass sie Berücksichtigung finden konnten, dass deren Einfluss gleichzeitig aber auch begrenzt werden sollte. Während BIP

²² Für den AMIF ist ein Budget von 3,1 Milliarden Euro über einen Zeitraum von sieben Jahren vorgesehen. Modellrechnungen, die auf früheren Kostenschätzungen (Thielemann et al. 2010; Urth et al. 2013) basieren, gehen davon aus, dass für eine volle Kompensation der Kosten des Asylverfahrens durch die EU ein jährliches Budget von 30 Milliarden Euro nötig wäre. Dieses Modell würde eine Erhöhung der Beiträge der EU-Mitgliedsländer von 0,71 % auf 0,92 % ihres Nationaleinkommens erfordern (Berger, Heinemann 2016).

²³ Modellrechnungen basierend auf Asylbewerberzahlen des Jahres 2015 gehen hingegen davon aus, dass bei einem voll implementierten Quotensystem in der EU jährlich bis zu 900.000 Personen umzusiedeln wären (Berger, Heinemann 2016). Da die Autoren dies als unrealistisch ansehen, schlagen sie eine Zentralisierung der Asylverfahren in einer europäischen Asylagentur wie etwa der EASO vor.

und Bevölkerungszahl sich offenbar am ehesten dazu eignen, eine ‚gerechte‘ zwischenstaatliche Verantwortungsteilung legitim zu operationalisieren, können sich politische Verhandlungen partikularen Interessen nicht vollständig entziehen. Zudem ist es durchaus möglich, dass jetzt marginal erscheinende Indikatoren sich in Zukunft als völlig legitim durchsetzen.

Betrachtet man die Evaluationskriterien für die (antizipierte) Wirkung bestimmter Schlüsselindikatoren, die in Wissenschaft und Politik jeweils relevant sind, so orientieren sich wissenschaftliche Arbeiten stärker an abstrahierenden Kennziffern, wie etwa der Streubreite eines synthetischen Index ‚gerechter Verantwortungsteilung‘ (Thielemann et al. 2010), der prozentualen Veränderung zum Status Quo in definierten Ländergruppen (Wagner, Kraler 2014) oder der Auswirkung einer Implementierung auf anerkanntermaßen besonders belastete Länder (Thielemann et al. 2010). Spezifisch politische Kriterien hingegen betonen die Gleichheit der beteiligten Länder sowie die Anerkennung von Sonderbedarfen in konkreten Fällen (Beitrittsländer, kleine Inselstaaten im Mittelmeer). Hypothetische Auswirkungen auf einzelne Länder werden insbesondere auch in wissenschaftlichen Studien beschrieben, die im Auftrag der Politik durchgeführt werden (Thielemann et al. 2010). Konkrete Vergleiche einzelner Länder unter verschiedenen Rahmenbedingungen sind als Element des Übersetzungsprozesses nicht zu unterschätzen. Für die Mobilisierung politischer Akteure ist es wichtig, dass diese ihre eigene Position (bzw. deren anvisierte Veränderung) intuitiv erfassen können. Eine allzu große Abstraktion, wie sie etwa synthetische Indices produzieren, verhindert eine solche Mobilisierung eher, als dass sie sie befördert (vgl. Piketty 2014: 351). Gleichwohl machen Schlüsselindikatoren zur Verantwortungsteilung Gewinner- und Verliererpositionen äußerst salient, was in Krisenzeiten kurzfristig mehr Widerstand produzieren kann als mittelfristige Politikpräferenzen zum Thema Asylpolitik vermuten lassen würden (Berger, Heinemann 2016).

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Methodische Fragen der Operationalisierung von normativen Konzepten sind politisch bedeutsam, da diese Entscheidungen relevante Verteilungseffekte haben können. Der vorliegende Aufsatz untersuchte, inwiefern wissenschaftlich generierte Schlüsselindikatoren einer ‚gerechteren‘ intergouvernementalen Verantwortungsteilung in der europäischen Asylpolitik Resonanz finden. Der Text ging davon aus, dass kein instrumentelles Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik zu erwarten sei, sondern dass dieses Verhältnis theoretisch durch wechselseitige Übersetzungsprozesse gekennzeichnet sein müsste. Diese Übersetzungsprozesse wurden mit einem Fokus auf Schlüsselindikatoren analysiert, die in Modellen finanzieller und physischer Verantwortungsteilung dazu dienen, eine ‚gerechte‘ Verteilung von Asylbewerber/-innen ‚objektiv‘ zu bestimmen. Die interpretative Flexibilität von Indikatoren zeigt sich darin, dass Akteure aus Wissenschaft und Politik sich unabhängig von der Entscheidung für bestimmte Indikatoren sich darauf berufen, ‚objektive‘ Kriterien zu verwenden. Dabei erwiesen sich bestimmte Schlüsselindikatoren als besonders konsensfähig in den wechselseitigen Übersetzungsprozessen zwischen Wissenschaft und Politik.

Modelle finanzieller oder physischer Verantwortungsteilung in der Asylpolitik können organisatorisch und datenmäßig unterschiedlich anspruchsvoll sein. Wissenschaftliche Vorschläge zielen in der Regel darauf, den politischen Status quo zu überwinden, bei dem freiwillige Verpflichtungen von Staaten dominieren. Auch im Rahmen einer freiwilligen Verpflichtung von Staaten entstehen bereits Anforderungen an zuverlässige Daten über die Anzahl der Asylbewerber/-innen. Typischerweise gehen wissenschaftlich generierte Modelle zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung jedoch über diese

Anforderungen hinaus, indem weitere Schlüsselindikatoren verwendet werden, um die relative Aufnahme­fähigkeit von Staaten formal zu bestimmen. Hinzu kommt, dass die erhobenen Daten oftmals in transformierter Form verwendet werden, was die daraus resultierenden Schlüsselindikatoren für Laien – zu denen auch Politiker/-innen gehören – schwer verständlich macht und sogar den Eindruck von Beliebigkeit erzeugen kann. Der Eindruck von Beliebigkeit wird in anderen Fällen dadurch erzeugt, dass Operationalisierungsschritte nicht durch explizite Rückbindung an bestimmte Konzepte begründet werden, die indiziert werden sollen (zum Beispiel Ramboll, Eurasylum 2010).

In der empirischen Analyse von 13 Modellen finanzieller und physischer Verantwortungsteilung, deren primäre Genese sich entweder der Wissenschaft oder der Politik zuordnen lässt, zeigte sich, dass in beiden gesellschaftlichen Sphären insbesondere zwei Schlüsselindikatoren konsensfähig zu sein scheinen: das BIP und die Bevölkerungsgröße eines Landes. Dabei werden das BIP als die Fähigkeit eines Landes gedeutet, Asylbewerber/-innen materiell zu versorgen (bzw. dafür zu bezahlen) und die Bevölkerungsgröße als Näherungswert für die Zumutbarkeit intangibler Kosten. Aus der Perspektive der Ökonomie der Konventionen könnte man sagen, dass das BIP die industrielle Welt verkörpert und die Bevölkerungszahl die politische (Boltanski, Thévenot 2014). Dem BIP könnte im Kontext von Verantwortungsteilung auf EU-Ebene eine besondere Fähigkeit zur Konsensstiftung zukommen, weil sich die Mitgliedsländer bezüglich der Bemessung ihrer Beiträge zum EU-Haushalt bereits auf einen Prozentsatz ihres Nationaleinkommens geeinigt haben, ein ökonomisches Maß, das dem BIP sehr ähnlich ist. Die Indikatoren BIP und Bevölkerungszahl legen jeweils eine konzeptionelle Korrespondenz zu Modellen der finanziellen bzw. physischen Verantwortungsteilung nahe, empirisch erwies sich diese Kopplung allerdings nicht als nicht besonders eng.

Andere Indikatoren bleiben von begrenzter Bedeutung, weil sie in der Regel nur in einzelnen Modellen Verwendung finden. Aus unterschiedlichen Gründen sind sowohl Modelle aus der Wissenschaft als auch Modelle aus der Politik anfällig für den Einschluss von weniger konsensfähigen Indikatoren. Aufseiten der Wissenschaft lässt sich eine professionsbedingte Neigung erkennen, hoch spezialisierte Indikatoren zu verwenden, die teilweise nicht nur Probleme der Datenverfügbarkeit, sondern manchmal auch Akzeptanzprobleme aufwerfen. Aufseiten der Politik scheinen absolute Indikatoren auf Ideen politischer Gleichheit (zum Beispiel gleiche Pauschalen je Land) und selten verwendete relative Indikatoren auf bestimmte Machtverhältnisse oder akuten Problemlagen in politischen Verhandlungssituationen zurückzugehen. Absolute Indikatoren, die der Logik politischer Gleichheit folgen, sind zwar vielfach bereits implementiert, aber auch innerhalb der Politik nicht unumstritten.²⁴ Modellimmanente Maßnahmen, die darauf zielen, den Einfluss von relativen Indikatoren, die partikuläre politische Interessen widerspiegeln, im gesamten Modell zu begrenzen, werfen Probleme der intuitiven Zugänglichkeit des Gesamtmodells intergouvernementaler Verantwortungsteilung auf (zum Beispiel Grech 2016).

Vor dem Hintergrund der durchgeführten Analyse lässt sich vermuten, dass Modelle zwischenstaatlicher Verantwortungsteilung wahrscheinlich ein größeres Konsenspotenzial besitzen, wenn sie sich auf das BIP und die Bevölkerungsgröße als Schlüsselindikatoren beschränken. Selbst die Verwendung dieser Schlüsselindikatoren zu Monitoringzwecken scheint gewisse Verschiebungen im politischen Diskurs zu bewirken (vgl. Werron 2012), da sie einen Vergleich zwischen faktischen und kontrafaktischen Verteilungen ermöglichen und somit fiktive Aufnahmezahlen produzieren, die sich zu kollektiven

²⁴ Beispielsweise trifft die von der Europäischen Kommission angedrohte Strafzahlung in Höhe von 250.000 Euro je nicht umgesiedeltem Asylbewerber auf Kritik. Dieser Betrag sei unverhältnismäßig, er entspreche dem 40-fachen durchschnittlichen Jahresgehalt in Ungarn und sei daher illegitim (Vilches 2016: 46).

Erwartungen verdichten können bzw. den Widerstand der Adressaten provozieren. Darauf deuten beispielsweise Befragungen hin, in denen die Vertreter/-innen von Nationalstaaten *nicht* bereit sind, hypothetische Zahlen für die Aufnahme von Asylbewerber/-innen zu nennen (Ramboll, Eurasylum 2010), damit diese in der weiteren EU-Diskussion nicht mit dem jeweiligen Land assoziiert werden können. Gleichwohl gibt es keine Untersuchungen über die tatsächliche Verwendung zwischenstaatlicher Vergleiche, die es erlauben würden, deren vermutete Effekte präziser einzuschätzen. Auch die begrenzten Effekte des formal bereits geltenden Verteilungsschlüssels der Europäischen Kommission lassen sich nur durch weiterführende Analysen seiner tatsächlichen (Nicht-)Verwendung angemessen einschätzen (vgl. zum Beispiel Amelung 2017).

Wenn die Asylpolitik der EU auch weiterhin anfällig für Divergenzen ihrer Mitgliedsländer bleiben wird, so kommuniziert die vielfältig daran geäußerte Kritik doch auch die Hoffnung, dass deren Überwindung – wenn auch in sehr kleinen Schritten – gelingen könnte. Die sich verstetigende kommunikative Verwendung von Schlüsselindikatoren – sei es im politischen Diskurs, sei es aber auch in der europäischen Kooperation zur Harmonisierung der Verwaltungspraxis (Lahusen 2016) – kann meines Erachtens einen Beitrag dazu leisten.

Literatur

- Ahrne, G., Aspers, P., Brunsson, N. 2015: The organization of markets. *Organization Studies*, Vol. 36, Issue 1, 7–27. DOI: 10.1177/0170840614544557.
- Ahrne, G., Brunsson, N. 2010: Organization outside organizations: The significance of partial organization. *Organization*, Vol. 18, No. 1, 83–104. DOI: 10.1177/1350508410376256.
- Altemeyer-Bartscher, M., Holtemöller, O., Lindner, A., Schmalzbauer, A., Zeddies, G. 2016: On the distribution of refugees in the EU. *Intereconomics*, Vol. 51, No. 4, 220–228. DOI: 10.1007/s10272-016-0606-y.
- Amelung, N. 2017: Politikinstrumente in der europäischen Asylpolitik. Zur Rolle von Experten und Expertise. In C. Lahusen, S. Schneider (Hg.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: transcript, 27–54.
- Bartels, H. 1951: Probleme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. *Wirtschaft und Statistik*, 3. Jg., 222–227.
- Bartels, H., Raabe, K.-H., Schörry, O. 1957: Die Neuberechnung des Sozialprodukts für die Bundesrepublik. Ergebnisse für die Jahre 1950 bis 1954. *Wirtschaft und Statistik*, 9. Jg., 123–149.
- Bartl, W. 2008: Lokale Wirtschaftsentwicklung durch partizipative Verfahren? Deutungsmuster und Machtbeziehungen eines PACA®-Projektes in Ecuador. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Barton, A., 1957: The concept of property-space in social research. In P. F. Lazarsfeld, M. Rosenberg (eds.), *The language of social research*. New York: The Free Press, 40–53.
- Bauler, T. 2012: An analytical framework to discuss the usability of (environmental) indicators for policy. *Ecological Indicators*, Vol. 17, 38–45. DOI: 10.1016/j.ecolind.2011.05.013.
- Beck, U., Bonß, W. (Hg.) 1989: *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beirens, H., Maas, S., Petronella, S., van der Velden, M. 2016: *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs.

- Belliger, A., Krieger, D. J. (Hg.) 2006: ANThology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie. Bielefeld: transcript.
- Bendel, P. 2015: But it does move, doesn't it? The debate on the allocation of refugees in Europe from a German point of view. *Border Crossing, Transnational Working Papers*, No. 1503. London: Regent's Centre for Transnational Studies RCTS, <http://www.tplondon.com/journal/index.php/bc/> (Accessed 20. March 2017).
- Berger, M., Heinemann, F. 2016: Why and how there should be more Europe in asylum policies. ZEW Policy Brief, No. 1-2016. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW, <ftp.zew.de/pub/zew-docs/policybrief/pb01-16.pdf> (letzter Aufruf 20. März 2017).
- Besio, C., Meyer, U. 2014: Kompromisse in Forschungsorganisationen. In L. Knoll (Hg.), *Organisationen und Konventionen. Die Soziologie der Konventionen in der Organisationsforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Betts, A. 2006: What does 'efficiency' mean in the context of the global refugee regime? *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 8, Issue 2, 148–173. DOI: 10.1111/j.1467-856x.2006.00217.x.
- Betts, A. 2009: *Protection by persuasion. International cooperation in the refugee regime*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Blocher, J., Gulati, M. 2016: Competing for refugees: A market-based solution to a humanitarian crisis. *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 48, No. 3, 53–111.
- Boltanski, L., Thévenot, L. 2014: *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Boswell, C. 2008: The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 4, 471–488.
- Boulanger, P. M. 2007: Political uses of social indicators. Overview and application to sustainable development indicators. *International Journal of Sustainable Development*, Vol. 10, Issue 1-2, 14-32. DOI: 10.1504/IJSD.2007.014411.
- Bovens, L., Chatkupt, C., Smead, L. 2012: Measuring common standards and equal responsibility-sharing in EU asylum outcome data. *European Union Politics*, Vol. 13, Issue 1, 70–93. DOI: 10.1177/1465116511428358.
- Bradburn, N. M., Fuqua, C. J. E. 2010: Indicators and the federal system: An essential but fraught partnership. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 631, 89–108.
- Bubb, R., Kremer, M., Levine, D. I. 2011: The economics of international refugee law. *The Journal of Legal Studies*, Vol. 40, No. 2, 367–404. DOI: 10.1086/661185.
- Buss, T. F., Buss, N. J. 2011: Four controversies in evidence-based public management. In A. Shillabeer, T. F. Buss, D. M. Rousseau (eds.), *Evidence-based public management. Practices, issues, and prospects*. Armonk, N.Y: M. E. Sharpe.
- Callon, M. 2006: Die Sozio-Logik der Übersetzung: Auseinandersetzungen und Verhandlungen zur Bestimmung von Problematischem und Unproblematischem. In A. Belliger, D. J. Krieger (Hg.), *ANThology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*. Bielefeld: transcript, 51–74.
- Callon, M. 2007: What does it mean to say that economics is performative? In D. A. MacKenzie, F. Muniesa, L. Siu (eds.), *Do economists make markets? On the performativity of economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Czaika, M. 2005: A Refugee Burden Index: Methodology and its application. *Migration Letters*, Vol. 2, No. 2, 101–125.

- Czaika, M. 2009: Asylum cooperation among asymmetric countries. *European Union Politics*, Vol. 10, Issue 1, 89–113.
- Davies, W. 2015: Spirits of neoliberalism: ‘Competitiveness’ and ‘wellbeing’ indicators as rival orders of worth. In R. Rottenburg, S. E. Merry, S.-J. Park, J. Mugler (eds.), *The world of indicators. The making of governmental knowledge through quantification*. Cambridge: Cambridge University Press, 283–306.
- Davis, G. F., Kingsbury, B. 2011: Indicators as interventions. Pitfalls and prospects in supporting development initiatives. New York, NY: Institute for International Law and Justice at New York University, <http://www.iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Davis-Kingsbury-Indicators-as-Interventions-Pitfalls-and-Prospect-Prospects-in-Supporting-Development-Initiatives-Rockefeller-Foundation-2011.pdf> (Accessed 20. March 2017).
- Dederling, K. 2016: Entscheidungsfindung in Bildungspolitik und Bildungsverwaltung. In H. Altrichter, K. Maag Merki (Hg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer, 57–73.
- Desrosières, A. 2005: *Die Politik der großen Zahlen. Eine Geschichte der statistischen Denkweise*. Berlin: Springer.
- Deutscher Bundestag 2004: Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004. *Bundesgesetzblatt, Teil I: 1950–2011*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Die Mitgliedsstaaten 2007: Vertrag von Lissabon. Zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. *Amtsblatt der Europäischen Union*, C306, 1–271. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Espeland, W. 2015: Narrating numbers. In R. Rottenburg, S. E. Merry, S.-J. Park, J. Mugler (eds.), *The world of indicators. The making of governmental knowledge through quantification*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Espeland, W., Stevens, M. L. 2008: A sociology of quantification. *European Journal of Sociology*, Vol. 49, Issue 3, 401–436. DOI: 10.1017/S0003975609000150.
- Europäische Kommission 2015: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. COM 2015, 450 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- European Asylum Support Office 2015: Improving asylum statistics in the European Union. In UNHCR (eds.), *Statistical Yearbook 2014*. Geneva: The UN Refugee Agency UNHCR, 56–61.
- European Commission 2017: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Ninth report on relocation and resettlement. COM 2017, 74 final. Brussels: European Commission.
- European Court of Auditors 2012: Do the European Integration Fund and European Refugee Fund contribute effectively to the integration of third-country nationals? Special Report, No. 22. Luxembourg: European Court of Auditors, http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1212_11/NEWS1212_11_EN.PDF (Accessed 20. March 2017).

- European Parliament, Council of the European Union 2014: Regulation (EU) No. 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund. Official Journal of the European Union, L 150, 168–194.
- Fernández-Huertas Moraga, J., Rapoport, H. 2014: Tradable immigration quotas. *Journal of Public Economics*, Vol. 115, Issue C, 94–108. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2014.04.002.
- Fitzpatrick, J. 2000: Temporary protection of refugees: Elements of a formalized regime. *The American Journal of International Law*, Vol. 94, Issue 2, 279–306. DOI: 10.2307/2555293.
- Geis, W., Orth, A. K. 2016: Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Gutachten für die Robert Bosch Stiftung. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft, http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/IW_Gutachten_Regionale_Verteilung_von_Fluechtlingen.pdf (letzter Aufruf 22. März 2017).
- Gerver, M. 2013: Refugee quota trading within the context of EU-ENP cooperation: Rational, bounded rational and ethical critiques. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 9, Issue 1, 60–77.
- Gibney, M. J. 2015: Refugees and justice between states. *European Journal of Political Theory*, Vol. 14, Issue 4, 448–463. DOI: 10.1177/1474885115585325.
- Glaser, B. G., Strauss, A. L. 2006: *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Grahl-Madsen, A. 1965: Further development of international refugee law. *Nordisk Tidsskrift Int'l Ret*, Vol. 35, Issue 3-4, 159–180. DOI: 10.1163/157181065X00204.
- Grahl-Madsen, A. 1980: *Territorial asylum*. Stockholm: Almqvist.
- Grahl-Madsen, A. 1982: Refugee and refugee law in a world in transition. *Michigan Yearbook of Legal Studies*, Vol. 3, 65–88.
- Grech, P. 2016: Undesired properties of the European Commissions refugee distribution key. *European Union Politics*, Vol. 18, Issue 2, 212–238. DOI: 10.1177/1465116516649244.
- Grek, S. 2009: Governing by numbers: The PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, Vol. 24, Issue 1, 23–37. DOI: 10.1080/02680930802412669.
- Guggenheim, M., Potthast, J. 2012: Symmetrical twins. On the relationship between actor-network theory and the sociology of critical capacities. *European Journal of Social Theory*, Vol. 15, Issue 2, 157–178. DOI: 10.1177/1368431011423601.
- Hacking, I. 1990: *The taming of chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hathaway, J. C., Neve, A. R. 1997: Making international refugee law relevant again: A proposal for collectivized and solution-oriented protection. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 10, 115–211.
- Heintz, B. 2010: Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs. *Zeitschrift für Soziologie*, 39. Jg., Heft 3, 162–181.
- Heintz, B. 2012: Welterzeugung durch Zahlen. Modelle politischer Differenzierung in internationalen Statistiken, 1948–2010. *Soziale Systeme*, 18. Jg., Heft 1-2, 7–39.
- Huysmans, J. 2000: The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, Issue 5, 751–777. DOI: 10.1111/1468-5965.00263.
- Jerven, M. 2013: *Poor numbers. How we are misled by African development statistics and what to do about it*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kelle, U., Kluge, S. 2010: *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kuosmanen, J. 2013: What (if anything) is wrong with trading refugee quotas? *Res Publica*, Vol. 19, Issue 2, 103–119. DOI: 10.1007/s11158-012-9198-y.
- Lahusen, C. 2016: Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsfeld? Zur Soziologie der Bürokratisierung Europas am Beispiel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. *Berliner Journal für Soziologie*, 26. Jg., Heft 1, 109–133. DOI: 10.1007/s11609-016-0304-4.
- Lampland, M. 2010: False numbers as formalizing practices. *Social Studies of Science*, Vol. 40, Issue 3, 377–405.
- Latour, B. 2006a: Drawing things together. Die Macht der unveränderlich mobilen Elemente. In A. Belliger, D. J. Krieger (Hg.), *ANTHology*. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie. Bielefeld: transcript, 259–307.
- Latour, B. 2006b: Gebt mir ein Laboratorium und ich werde die Welt aus den Angeln heben. In A. Belliger, D. J. Krieger (Hg.), *ANTHology*. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie. Bielefeld: transcript, 103–134.
- Lehtonen, M., Sébastien, L., Bauler, T. 2016: The multiple roles of sustainability indicators in informational governance: Between intended use and unanticipated influence. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 18, 1–9. DOI: 10.1016/j.cosust.2015.05.009.
- Lepenies, P. 2015: Modeling, statistics and political circumstances. *European Journal of Sociology*, Vol. 56, Issue 3, 375–404. DOI: 10.1017/S0003975615000193.
- Lepenies, P. H. 2014: Die Politik der messbaren Ziele. Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren. *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 48*, 205–229. DOI: 10.5771/9783845250298_205.
- Luhmann, N. 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- McDonough, P., Tsourdi, E. 2012: The "other" Greek crisis. *Asylum and EU solidarity*. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31, Issue 4, 67–100. DOI: 10.1093/rsq/hds019.
- Olson, M. 1971: *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oltmer, J. 2005: *Zwangswanderungen nach dem Zweiten Weltkrieg*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56359/nach-dem-2-weltkrieg> (letzter Aufruf 20. März 2017).
- Pfuhl, K. 1959: Das Königsteiner Staatsabkommen. *Mitteilungen aus der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, Heft 5, 285–294.
- Piketty, T. 2014: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: C. H. Beck.
- Porter, T. 2004: The culture of quantification and the history of public reason. *Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 26, Issue 2, 165–178.
- Porter, T. M. 1986: *The rise of statistical thinking. 1820-1900*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Prewitt, K. 1987: Public statistics and democratic politics. In W. Alonso, P. Starr (eds.), *The politics of numbers*. New York: Russell Sage Foundation, 261–274.
- Ramboll, Eurasyllum 2010: Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection. JLX/2009/ERFX/PR/1005. Brussels: European Commission, Directorate-General Home Affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf (Accessed 20. March 2017).
- Rametsteiner, E., Pülzl, H., Alkan-Olsson, J., Frederiksen, P. 2011: Sustainability indicator development. Science or political negotiation? *Ecological Indicators*, Vol. 11, No. 1, 61–70. DOI: 10.1016/j.ecolind.2009.06.009.

- Rohwer, G., Pötter, U. 2002: Methoden sozialwissenschaftlicher Datenkonstruktion. Weinheim: Juventa.
- Rose, N. 1991: Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 16, Issue 7, 673–692.
- Rottenburg, R., Merry, S. E., Park, S.-J., Mugler, J. (eds.) 2015: The world of indicators. The making of governmental knowledge through quantification. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandel, M. J. 2012: What money can't buy. The moral limits of markets. London: Allen Lane.
- Schneider, J., Angenendt, S., Engler, M. 2013: Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung. Policy Brief, November 2013. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration SVR, <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/EU-Fluechtlingspolitik-SVR-FB.pdf> (letzter Aufruf 20. März 2017).
- Schuck, P. H. 1997: Refugee burden-sharing: A modest proposal. *Yale Journal of International Law*, Vol. 22, Issue 2, 243–297.
- Schuck, P. H. 2015: Refugee burden-sharing: A modest proposal fifteen years later? In A. Shapira, Y. Z. Stern, A. Yakobson (eds.), *The nation state and immigration. The age of population movements*. Brighton: Sussex Academic Press, 67–113.
- Sébastien, L., Bauler, T., Lehtonen, M. 2014: Can indicators bridge the gap between science and policy? An exploration into the (non)use and (non)influence of indicators in EU and UK policy making. *Nature and Culture*, Vol. 9, Issue 3, 316–343. DOI: 10.3167/nc.2014.090305.
- Star, S. L. 2010: This is not a boundary object: Reflections on the origin of a concept. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 35, Issue 5, 601–617.
- Star, S. L., Griesemer, J. R. 1989: Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, Vol. 19, Issue 3, 387–420.
- Suhrke, A. 1998: Burden-sharing during refugee emergencies: The logic of collective versus national action. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 4, 396–415.
- Thévenot, L. 1984: Rules and implements. Investment in forms. *Social Science Information*, Vol. 23, No. 1, 1–45. DOI: 10.1177/053901884023001001.
- Thielemann, E., Armstrong, C. 2012: Evaluating the prospects for enhanced solidarity in the Common European Asylum System. *European Policy Analysis*, No. 2012-15. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies SIEPS, http://www.sieps.se/sites/default/files/2012_15epa_1.pdf (Accessed 20. March 2017).
- Thielemann, E. R., Williams, R., Boswell, C. 2010: What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers? Brussels: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL_STU%282016%29556953_EN.pdf (Accessed 17. March 2017).
- Toshkov, D., Haan, L. d. 2013: The Europeanization of asylum policy: An assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, Issue 5, 661–683.
- Turnhout, E. 2009: The effectiveness of boundary objects: The case of ecological indicators. *Science and Public Policy*, Vol. 36, Issue 5, 403–412. DOI: 10.3152/030234209X442007.
- UNHCR. 2002: Selected indicators measuring capacity and contributions of host countries. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR, <http://www.unhcr.org/3cea2f014.pdf> (Accessed 20. March 2017).

- UNHCR. 2011: Convention and protocol relating to the status of refugees. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR.
- UNHCR. 2016: Global trends. Forced displacement in 2015. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR.
- Urth, H., Bausager, M. H., Kuhn, H.-M., van Selm, J. 2013: Study on the feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU. Brussels: European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf (Accessed 22. March 2017).
- Ushiba, N., Allison, G., Montbrial, T. d. 1983: Sharing international responsibilities among the trilateral countries. Tokyo: The Trilateral Commission, http://trilateral.org/download/doc/sharing_international_responsibilities.pdf (Accessed 22. March 2017).
- Vilches, S. 2016: Solidarity in crisis. The role of security in EU policies of asylum and border control in relation with solidarity between member states. Master Thesis. Aalborg: Aalborg University, http://projekter.aau.dk/projekter/files/239523488/Master_Thesis_GRS_Suvi_Vilches_11072016.pdf (Accessed 22. March 2017).
- Visegrad Group 2016: Joint statement of V4 heads of governments, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919> (Accessed 22. March 2017).
- Vollmer, H., Mennicken, A., Preda, A. 2009: Tracking the numbers: Across accounting and finance, organizations and markets. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 34, Issue 5, 619–637.
- Wagner, M., Kraler, A. 2014: An effective asylum responsibility-sharing mechanism. Vienna: International Centre for Migration Policy Development ICMPD.
- Weiss, C. H. 1977: Research for policy's sake: The enlightenment function of social research. *Policy Analysis*, Vol. 3, No. 4, 531–545.
- Weiss, C. H. 1999: The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, Vol. 5, Issue 4, 468–486.
- Werron, T. 2012: Worum konkurrieren Nationalstaaten? Zu Begriff und Geschichte der Konkurrenz um „weiche“ globale Güter. *Zeitschrift für Soziologie*, 41. Jg., Heft 5, 338–355.