

Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung

Angenendt, Steffen; Engler, Marcus; Schneider, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S., Engler, M., & Schneider, J. (2013). *Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung*. (SWP-Aktuell, 65/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368625>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Europäische Flüchtlingspolitik

Wege zu einer fairen Lastenteilung

Steffen Angenendt / Marcus Engler / Jan Schneider

Ab Mitte 2015 wird die EU über ein »Gemeinsames Europäisches Asylsystem« (GEAS) verfügen. Dieses wird nach Ansicht der zuständigen Kommissarin Cecilia Malmström Schutzsuchenden einen besseren Zugang zum Asylverfahren, schnellere und gerechtere Entscheidungen und menschenwürdige Aufnahme- und Lebensbedingungen garantieren. Allerdings ist Skepsis angebracht: Zum einen lassen die neuen Regelungen zu große Spielräume, als dass damit in der EU einheitliche Bedingungen für Schutzsuchende gewährleistet werden könnten. Zum anderen gibt es bei der Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Staaten keinen Fortschritt: Das »Dublin-System«, nach dem der Staat der Ersteinreise für das Asylverfahren und die Unterbringung zuständig ist, bleibt erhalten – und mit ihm das Problem der höchst ungleichen Verteilung der Schutzsuchenden. Die Mitgliedstaaten sollten sich daher auf ein Verfahren zur Bestimmung fairer Aufnahmequoten einigen. Dazu bietet sich ein Mehrfaktorenmodell an. Die darüber ermittelten fairen Quoten könnten dann eine Grundlage für die politische Debatte über eine Umverteilung von Flüchtlingen oder einen finanziellen Ausgleich bieten.

Das Dubliner Übereinkommen von 1990 war für die Entwicklung der europäischen Flüchtlingspolitik von zentraler Bedeutung. Darin wurde als Grundprinzip festgelegt, dass derjenige EU-Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in dem sich der Schutzsuchende nachweislich zuerst aufgehalten hat. Dieser Grundsatz sollte sicherstellen, dass Asylbewerber innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht in mehreren Staaten Asyl beantragen. Zugleich sollte verhindert werden, dass einzelne Staaten sich die Verantwortung für Asylbewerber gegenseitig zuweisen können. Im Amsterdamer Vertrag von 1997 einigten

sich die Mitgliedstaaten darauf, wichtige Aspekte der Asyl- und Einwanderungspolitik gemeinschaftlich anzugehen. Innerhalb von fünf Jahren sollten einheitliche Normen und Verfahren entwickelt werden. Auf dem Sondergipfel von Tampere 1999 beschloss der Europäische Rat auch formal die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Dieses sollte sich auf die »uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention« stützen, um sicherzustellen, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist (Non-Refoulement-Prinzip).

Seitdem wurden mehrere Richtlinien zu Mindeststandards verabschiedet: die »Aufnahmerichtlinie« von 2003, die Vorgaben zu sozialen Aufnahme-, Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen macht, die »Qualifikationsrichtlinie« von 2004, die Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerbern sowie für die Rechte von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten fixiert, und die »Asylverfahrensrichtlinie« von 2005, die ebenfalls Mindestnormen festlegt mit dem Ziel einer vereinheitlichten Durchführung von Asylverfahren. Gleichzeitig wurde der Europäische Flüchtlingsfonds eingerichtet, der die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen unterstützen soll.

In allen bisherigen Phasen der europäischen Flüchtlingspolitik spielte die Frage der Lastenteilung beim Flüchtlingsschutz eine wichtige Rolle. Bereits der Amsterdamer Vertrag sah vor, ein Ausgleichssystem für die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen und Vertriebenen einzuführen. Überzeugende Lösungsvorschläge gibt es aber bis heute nicht. Stattdessen wurde im Jahr 2000 die sogenannte Eurodac-Verordnung erlassen, um den Dublin-Mechanismus praktisch anwendbar zu machen. Sie bestimmt, dass die Fingerabdrücke aller Asylbewerber in einer EU-weiten Datenbank gespeichert werden und von den Mitgliedstaaten abgerufen werden können. 2003 wurde das Dubliner Übereinkommen in eine EU-Verordnung überführt (»Dublin-II«). Seitdem können die EU-Mitgliedstaaten die Ersteinreise eines Asylbewerbers – und damit auch die Verantwortung für das Asylverfahren und die Unterbringung – leichter bestimmen.

Ungleiches Schutzniveau

Die Erträge dieser ersten Harmonisierungsphase haben die Herausforderungen des europäischen Flüchtlingsschutzes nicht gelöst. Problematisch ist vor allem, dass die Staaten nach wie vor in sehr ungleichem Maße Asylbewerber aufnehmen. Dies zeigt sich insbesondere, wenn man die Aufnahme-

zahlen an der Bevölkerungsgröße misst: So entfielen in Malta im Fünfjahreszeitraum 2008–2012 auf 1000 Einwohner 21,7 Asylanträge, in Schweden waren es 16, während im Durchschnitt der EU-27 nur 2,6 Anträge je 1000 Einwohner registriert wurden, in Deutschland sogar nur 2,4.

Zudem blieben in allen Bereichen des Flüchtlingsschutzes unterschiedliche Standards bestehen: bei den Aufnahme- und Lebensbedingungen, der Dauer und Qualität der Asylverfahren und den Anerkennungsquoten. So gibt es auch bei der sogenannten Gesamtschutzquote – dem Anteil positiver Entscheidungen über Flüchtlingsschutz oder einen anderen humanitären Status an allen erstinstanzlich getroffenen Asylentscheidungen – nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Ein Vergleich der Gesamtschutzquoten für Afghanistan, Irak, Somalia und Syrien – Länder, aus denen in den letzten Jahren besonders viele Flüchtlingen aufbrachen – zeigt, dass die Chancen, zumindest subsidiären Schutz zu erhalten, sehr stark vom Zielland abhängen. So lag 2012 die Gesamtschutzquote für Asylbewerber aus Irak im EU-Durchschnitt bei 53,7 Prozent. Die Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten waren allerdings erheblich: Die Schutzquoten betragen zum Beispiel in Italien und in Österreich 92,3 bzw. 75,3 Prozent; in Dänemark und Griechenland hingegen nur 10 bzw. 2,9 Prozent. Ähnliche Unterschiede bestehen bei den Schutzquoten für Afghanen und Somalier. Wesentlich geringer sind die Diskrepanzen beim Herkunftsland Syrien.

Bemühungen um einheitliche Standards

Angesichts dieser Probleme haben die Mitgliedstaaten 2008 im »Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl« beschlossen, das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu vollenden – unter anderem durch eine weitere Harmonisierung und Anhebung der Schutzstandards, die Gründung eines »Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen« (EASO) und die Verpflichtung zu

einer größeren Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme innerhalb der EU und gegenüber Drittstaaten.

Das nun nach langwierigen Verhandlungen beschlossene Gemeinsame Europäische Asylsystem besteht im Kern aus drei überarbeiteten Richtlinien (Qualifikationsrichtlinie, Asylverfahrensrichtlinie, Aufnahme richtlinie) und zwei novellierten Verordnungen (Eurodac und Dublin-III). Während die Richtlinien innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden müssen, treten die beiden Verordnungen am 1. Januar 2014 unmittelbar in Kraft.

In der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) wurden etwas höhere Schutzstandards festgelegt. Dies gilt sowohl für die Kriterien der Anerkennung als auch für die Rechte bereits anerkannter Flüchtlinge bzw. subsidiär Geschützter. So können Nationalstaaten nun nicht mehr ohne weiteres einen Asylantrag unter Verweis auf innerstaatliche Fluchialternativen und andere schutzbietende Akteure ablehnen. Auch kann geschlechtsspezifische Verfolgung nun allein ein Grund für die Gewährung von Asyl sein. Eine zentrale Neuerung ist die weitgehende Angleichung der Rechtsstellung von Personen mit subsidiärem Schutz zu der von anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das sogenannte Familienasyl, bei dem enge Angehörige vom Schutzstatus einer Person profitieren und ebenfalls Asyl erhalten können. Auch beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsangeboten sind die beiden Gruppen künftig gleichgestellt.

Die Revision der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) zielt auf eine Verbesserung der Verfahrensstandards. Erstmals legt der europäische Gesetzgeber Fristen für die Bearbeitungsdauer von Asylverfahren fest. Sie darf zukünftig in der Regel sechs Monate nicht übersteigen. In besonderen Fällen, etwa bei fehlender Mitwirkung der Antragsteller oder hohem allgemeinen Antragsaufkommen, können die Verfahren jedoch auch 15 bis 21 Monate dauern. Analog zur

Qualifikationsrichtlinie erfolgt auch eine verfahrensrechtliche Gleichstellung der subsidiär Geschützten mit Flüchtlingen nach der GFK; der Anspruch auf beide Schutzformen muss künftig im selben Verfahren geprüft werden. Bedeutend sind außerdem die verbesserten Informations- und Einspruchsrechte für Asylsuchende: Diese erhalten nun unter anderem erweiterte Möglichkeiten, in einer persönlichen Anhörung alle zur Begründung ihres Antrags notwendigen Angaben zu machen.

Die überarbeitete Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) enthält vor allem eine präzisere Definition der Mindeststandards für die Aufnahme. Im Hinblick auf die Lebensbedingungen der Flüchtlinge und deren Integration ist die Absenkung der Maximalfrist, während der Asylbewerber vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, zentral. Sie beträgt nun statt zwölf nur noch neun Monate. Insgesamt muss in Zukunft die Situation von Personen mit besonderen Bedürfnissen (z. B. Minderjährige, Alleinerziehende, körperlich oder psychisch Kranke) wesentlich stärker berücksichtigt werden, etwa durch entsprechende Versorgungsangebote. Nach kontroversen Debatten zwischen Rat und Parlament über die Voraussetzungen der Inhaftnahme von Asylbewerbern wurden zudem sechs mögliche Haftgründe definiert (Identitätsfeststellung, Notwendigkeit der Beweissicherung, Entscheidung über Einreiserecht, verspätete Asylantragstellung, Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung, Sicherung der Dublin-Überstellung). Diese Liste der für eine Inhaftierung zulässigen Gründe lässt den Mitgliedstaaten einen recht weitreichenden Auslegungsspielraum. Gleichwohl ist sie ein Fortschritt gegenüber der Vorgängerrichtlinie, die keinerlei Vorgaben zu Inhaftierungen enthielt. Auch unbegleitete Minderjährige können weiterhin in Haft genommen werden, allerdings dürfen sie fortan nicht in gewöhnlichen Haftanstalten und nicht zusammen mit Erwachsenen untergebracht werden. Auch der Zugang zu Rechtsbehelfen wurde verbessert. So haben Asylbewerber unter bestimmten

Bedingungen einen Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung und -vertretung.

Problematisch ist hingegen, dass die neue Dublin-III-Verordnung (Nr. 604/2013) nichts am Grundsatz der Asylzuständigkeit ändert: Das Land der Ersteinreise bleibt für Unterbringung und Verfahren verantwortlich. Zudem wird der von der Verordnung abgedeckte Personenkreis erweitert: Das Dublin-System gilt nicht mehr nur im Bereich des konventionellen Flüchtlings-schutzes nach der GFK, sondern nun auch für Personen, die subsidiären Schutz beantragen. Es ist somit nicht mehr möglich, sich einer Überstellung in einen nach Dublin zuständigen Staat zu entziehen, indem man einen Antrag auf subsidiären Schutz stellt. Positiv ist, dass die Verordnung in einigen Bereichen die Rechte von Asylbewerbern stärkt: Sie haben nun vor einer Überstellung in einen anderen EU-Staat das Recht auf Anhörung, bei der sie Gründe gegen eine Überstellung geltend machen können, etwa familiäre Bindungen im Aufenthaltsland. Genauer als bisher ist nun auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten definiert, Asylbewerber umfassend und frühzeitig über Ablauf und Konsequenzen des Dublin-Verfahrens und bestehende Rechtsmittel zu informieren. Außerdem haben die Antragsteller nun ein Einspruchsrecht mit aufschiebender Wirkung, wobei die Mitgliedstaaten einen Handlungsspielraum hinsichtlich der Länge der Fristen – und damit der Qualität dieses Rechtsschutzes – haben.

In die gleiche Richtung wie die neue Dublin-III-Verordnung geht auch die novellierte Eurodac-Verordnung (Nr. 603/2013). Sie enthält vor allem datenschutzrechtlich relevante Neuerungen, etwa konkrete Fristen für die Übermittlung von Fingerabdrücken durch die Mitgliedstaaten sowie eine Erweiterung des Nutzerkreises der Eurodac-Datenbank auf Strafverfolgungsbehörden. So dürfen – nachrangig und unter genau festgelegten Bedingungen – künftig auch nationale Polizeibehörden und Europol auf die Daten zugreifen.

Herausforderungen der gemeinsamen Asylpolitik

Bei der Umsetzung der neuen GEAS-Regelungen wird entscheidend sein, wie die nun etwas höheren Standards in jenen Staaten umgesetzt werden, deren nationale Asylsysteme überlastet sind oder welche die nach aktuellem EU-Recht geforderten Mindeststandards deutlich unterschreiten. So würde eine Umsetzung der neuen Aufnahme-, Verfahrens- und Entscheidungsbedingungen etwa in Griechenland, Ungarn oder Zypern, wo Asylbewerber immer noch unzumutbaren Verhältnissen ausgesetzt sind, zum Positiven verändern. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wäre ein Gewinn, wenn Schutzsuchende zukünftig erwarten könnten, dass die im EU-Recht, in der GFK und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerten Rechte in der gesamten EU berücksichtigt werden. Zentral ist aber die Gleichbehandlung nach den Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie: Erst wenn sichergestellt ist, dass gleich gelagerte Asylfälle in allen Mitgliedstaaten auch gleich behandelt werden (*»same case, same treatment«*), kann dieses Ziel als erreicht betrachtet werden. Dies würde sich dann in einer merklichen Angleichung der Schutzquoten für die einzelnen Herkunftsstaaten äußern. Bedenklich ist hingegen, dass auch nach der Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, selbst zu definieren, welche Drittstaaten und Herkunftsstaaten sicher sind – eine verbindliche gemeinsame Länderliste ist nicht vorgesehen.

Wichtig wäre bei der nun anstehenden Umsetzung der Richtlinien, dass die Verfahrenspraxis harmonisiert wird. Das EASO kann hier eine wichtige Rolle spielen und hat dazu auch ein Mandat. Aber auch die europäische Rechtsprechung wird weiterhin von großer Bedeutung sein, da auch das neue Gesetzespaket interpretationsbedürftige Abschnitte enthält.

Flüchtlingsaufnahme: Alternativen zu Dublin?

Ein Kernproblem bleibt jedoch die Bestimmung der Zuständigkeit für ein Asylbegehren nach der Dublin-Verordnung. Denn auch das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem wird wenig daran ändern, dass einige Mitgliedstaaten überproportional von Flüchtlingszuwanderung betroffen sind. Im Rahmen der Dublin-III-Verordnung ist lediglich ein Frühwarnsystem vorgesehen, mit dem krisenhafte Belastungen nationaler Asylsysteme rechtzeitig erkannt und mit Unterstützung durch EASO bewältigt werden sollen. Damit rückt die Frage nach einer Weiterentwicklung des Dublin-Mechanismus in den Mittelpunkt der künftigen gemeinsamen Asylpolitik. Sowohl die Kommission und das Parlament als auch der Rat haben sich mit Verweis auf den in den EU-Verträgen festgeschriebenen Grundsatz der Solidarität wiederholt für ein Asylsystem ausgesprochen, das diesem Grundsatz gerecht wird, und Vorschläge skizziert. Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Rechte von Flüchtlingen stark machen, plädieren für eine ersatzlose Abschaffung der Dublin-Verordnung zugunsten einer freien Wahl des Asyls. Manche Parteien in Europa sprechen sich für ein neues System aus, nach dem jeder Mitgliedstaat auf der Basis eines Verteilungsschlüssels zu einer bestimmten Zahl von Aufnahmen und Verfahren verpflichtet würde. Allerdings hat sich bislang kein Vorschlag im Rat durchgesetzt. Vielmehr lehnen die meisten EU-Staaten neue Verbindlichkeiten strikt ab. Es gibt derzeit nicht einmal eine Mehrheit für den Ansatz, auf freiwilliger Basis Relocation-Maßnahmen durchzuführen, das heißt kleinere Kontingente von Schutzsuchenden aus besonders belasteten Mitgliedstaaten in der EU koordiniert umzuverteilen.

Lösungsansatz: faire Aufnahmequoten

Angesichts dieser Defizite müssen die EU-Mitgliedstaaten einen neuen und gerechteren Mechanismus für die Aufnahme von

Flüchtlings und die Bearbeitung der Asylanträge finden. Als Lösung bietet sich an, für jeden Mitgliedstaat eine faire Aufnahmequote vorzugeben, die nach einer nachvollziehbaren Berechnungsmethode jährlich angepasst wird. In dem hier vorgeschlagenen Modell orientiert sich die Flüchtlingsaufnahme an den jeweiligen Kapazitäten. UNHCR setzt bereits seit Jahren die Zahl der in einem Land gestellten Asylanträge ins Verhältnis zu dessen Wirtschaftskraft und Bevölkerungszahl, um entsprechende Rangordnungen bei der Schutzgewährung aufzustellen. Auch in das hier entwickelte Modell gehen diese beiden Parameter als wichtigste Größen ein. Sie werden jedoch um zwei weitere Faktoren ergänzt: die Größe eines EU-Landes und seine Arbeitslosenquote. Um auch kurzfristige konjunkturelle Schwankungen zu berücksichtigen, wird jeweils ein Mehrjahresdurchschnitt gebildet (siehe Tab. 1).

Der Anteil des jeweiligen Mitgliedstaats am gesamten Bruttoinlandsprodukt der EU soll als wichtiger Faktor wirken (gewichtet mit 0,4), ausgehend von der Annahme, dass die stärksten Volkswirtschaften – unabhängig von allen anderen Gegebenheiten – auch die größten Belastungen bei der Flüchtlingsaufnahme schultern können. Als zweiter Faktor geht mit gleicher Gewichtung (0,4) die Bevölkerungszahl des Mitgliedstaats in die Berechnung ein. Je größer die Bevölkerungszahl (und damit die Zahl der Arbeitskräfte) eines Landes ist, umso leichter fällt auch die Aufnahme von Schutzsuchenden. In die gleiche Richtung wirkt als dritter Faktor die territoriale Ausdehnung des Mitgliedstaats. Damit wird insbesondere das mitunter von kleineren Ländern (z. B. Malta) vorgebrachte Argument eines »Platzproblems« berücksichtigt. Indes trägt die schwächere Gewichtung (0,1) dieses Faktors der Tatsache Rechnung, dass es unter den flächenmäßig großen Ländern der EU auch viele mit dünn besiedelten Gebieten gibt. Als vierter Faktor wird – ebenfalls geringer gewichtet – das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im jeweiligen EU-Staat einbezogen (0,1). Auch leistungsfähige Volkswirtschaften

können von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sein. Eine Erkenntnis der soziologischen und sozialpsychologischen Migrationsforschung ist, dass in Phasen hoher Arbeitslosigkeit fremdenfeindliche Einstellungen in der Bevölkerung zunehmen und deren Bereitschaft sinkt, Flüchtlingen Schutz zu gewähren.

Bei Anwendung dieses Faktoren- und Gewichtungsmodells ergäben sich für das Jahr 2013 beispielhaft folgende Aufnahmequoten (siehe Tab. 2).

Unfaire Verteilung

Bei Anwendung des Mehrfaktorenmodells auf die zwischen 2008 und 2012 in der EU gestellten rund 1,3 Millionen Asylanträge zeigt sich, dass nur acht Mitgliedstaaten überproportional von Aufnahmen betroffen waren. So wären auf Schweden im Fünfjahreszeitraum gemäß Quote rund 42 000 Asylanträge entfallen, tatsächlich hat das Land mit fast 154 000 Asylbewerbern jedoch mehr als dreimal so viele aufgenommen. Belgien, Griechenland und Österreich sind ebenfalls Staaten, die mehr als doppelt so viele Asylbewerber aufgenommen haben, wie es gemäß Quote fair gewesen wäre. Deutschland, Dänemark und das Vereinigte Königreich hätten ihre Quoten knapp untererfüllt, haben also etwas weniger Asylanträge entgegengenommen, als es ihren Kapazitäten entsprochen hätte. Viele Mitgliedstaaten haben jedoch nur einen Bruchteil der Asylbewerber aufgenommen, die sie aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, Bevölkerungszahl, Landesgröße und Arbeitslosenquote hätten übernehmen können. Dazu gehören vor allem die Staaten der EU-Osterweiterungen von 2004 und 2007, aber auch Spanien und Portugal (siehe Tab. 3).

Politische Handlungsoptionen

Würden sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein solches Mehrfaktorenmodell zur Ermittlung fairer Aufnahmequoten einigen, könnte dies auf zweifache Weise genutzt werden: Die fairen Quoten könnten – erstens – als

Grundlage für eine gerechtere Verteilung dienen. Dabei würden die Mitgliedstaaten ihre jeweils zu Jahresbeginn fixierte Aufnahmequote nach dem realen Aufkommen erfüllen und diese Asylanträge bearbeiten. Wenn die Zahl der Schutzsuchenden die jeweilige Landesquote überschreitet und der betreffende Staat einen Ausgleich wünscht, würden Teilkontingente auf andere EU-Staaten verteilt. Infrage kämen dafür vor allem jene Mitgliedstaaten, deren tatsächliches Flüchtlingsaufkommen deutlich unter dem Anteil liegt, der nach ihrer Quote fair wäre. Dies böte im Einzelfall auch die Möglichkeit, dem Bedürfnis von Asylsuchenden nachzukommen, ihr Verfahren in einem bestimmten Mitgliedstaat zu betreiben – etwa weil sich dort bereits Familienmitglieder aufhalten. Ein solches Vorgehen würde auf der Bereitschaft zur solidarischen Lastenteilung auf Grundlage der als fair akzeptierten Quoten beruhen und könnte im Europäischen Rat ausgehandelt werden.

Alternativ dazu könnten faire Aufnahmequoten – zweitens – dazu dienen, ein System des finanziellen Ausgleichs für die Kosten der Unterbringung und die Durchführung der Verfahren zu entwickeln. Dafür würden die Mitgliedstaaten beispielsweise nach Maßgabe ihrer Aufnahmequote jährlich einen Betrag in einen Solidaritätsfonds einzahlen. Die Ausstattung des Fonds könnte sich an der Gesamtzahl der im jeweiligen Vorjahr in der EU gestellten Asylanträge bemessen, wobei ein durchschnittlicher Pauschalbetrag pro Aufnahme zugrunde gelegt würde. Die Auszahlungen aus dem Fonds würden sich dann am Jahresende nach der Zahl der tatsächlich aufgenommenen Asylbewerber richten. Nettozahler eines »Dublin-Ausgleichsfonds« wären somit vor allem jene Mitgliedstaaten, die wiederholt weniger Asylbewerber aufnehmen, als es ihren Kapazitäten gemäß der fairen Quote entspricht. Diese Option würde die Zuständigkeitsverteilung gemäß der Dublin-Verordnung zunächst unangetastet lassen, jedoch einen ergänzenden finanziellen Ausgleich bieten. Dabei müsste sicher-

Tabelle 1
Mehrfaktorenmodell zur Berechnung von Aufnahmequoten

<i>Faktor</i>	<i>Indikator</i>	<i>Wirkung</i>	<i>Gewichtung</i>
Wirtschaftskraft	Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt der letzten 5 Jahre	Proportional; je höher der nationale Anteil am BIP der EU, desto höher der Faktor	40%
Bevölkerung	Gesamtbevölkerung im Durchschnitt der letzten 5 Jahre	Proportional; je größer der Bevölkerungsanteil an der Gesamtbevölkerung der EU, desto höher der Faktor	40%
Fläche	Territoriale Größe des Mitgliedstaats in qkm	Proportional; je größer der Anteil des Staatsgebiets am gesamten Territorium der EU, desto höher der Faktor	10%
Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt) über die letzten 5 Jahre	Umgekehrt proportional; je höher die Arbeitslosenquote, desto niedriger der Faktor	10%

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2
Faire Aufnahmequoten nach dem Mehrfaktorenmodell für 2013

<i>EU-Mitgliedstaat</i>	<i>Quote</i>	<i>EU-Mitgliedstaat</i>	<i>Quote</i>
Deutschland	15,80%	Portugal	1,83%
Frankreich	13,11%	Dänemark	1,74%
Vereinigtes Königreich	11,54%	Ungarn	1,60%
Italien	10,78%	Irland	1,28%
Spanien	8,30%	Bulgarien	1,27%
Polen	5,19%	Slowakei	0,98%
Niederlande	3,98%	Kroatien	0,94%
Schweden	3,22%	Luxemburg	0,76%
Rumänien	3,06%	Slowenien	0,74%
Belgien	2,46%	Litauen	0,72%
Österreich	2,45%	Lettland	0,57%
Finnland	2,14%	Zypern	0,55%
Griechenland	2,09%	Estland	0,50%
Tschechien	1,94%	Malta	0,50%

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

gestellt werden, dass ein solcher Fonds von den Mitgliedstaaten nicht dazu missbraucht werden kann, die Zahl ihrer Asylbewerber bewusst niedrig zu halten und sich »freizukaufen«. Im Rahmen des neuen Asyl- und Migrationsfonds (AMF) für 2014–2020 ist ein ähnlicher Kompensationsmechanismus bereits vorgesehen, allerdings nur für Resettlement-Maßnahmen der EU, also für die direkte Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland. Es bliebe daher zu prüfen, inwieweit dieser Mechanismus auch bei der

Entwicklung eines Solidaritätsfonds im Rahmen der Dublin-Bestimmungen Orientierung bieten kann.

Ausblick

In dem seit 2007 entwickelten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem sollte ein Zwischenschritt gesehen werden auf dem Weg zu einer kohärenten Flüchtlings- und Migrationspolitik der EU. Eine zügige und lückenlose Umsetzung der Reformen

Tabelle 3
Tatsächliche Asylaufnahmen im Verhältnis zum Mehrfaktorenmodell, 2008–2012

	Fairer Anteil gemäß Quote	De-facto- Asylanträge	Abweichung zum fairen Anteil (in %)
Schweden	42.017	153.900	+266,3%
Belgien	32.017	95.720	+199,0%
Griechenland	27.189	64.970	+139,0%
Österreich	31.960	71.510	+123,7%
Zypern	7.193	13.680	+90,2%
Malta	6.457	9.060	+40,3%
Frankreich	170.953	232.680	+36,1%
Niederlande	51.954	62.080	+19,5%
Deutschland	205.974	201.350	-2,2%
Dänemark	22.706	21.100	-7,1%
Vereinigtes Königreich	150.457	137.940	-8,3%
Italien	140.580	107.800	-23,3%
Finnland	27.905	19.960	-28,5%
Ungarn	20.837	13.740	-34,1%
Irland	16.629	10.730	-35,5%
Luxemburg	9.951	5.810	-41,6%
Polen	67.695	38.590	-43,0%
Bulgarien	16.568	4.750	-71,3%
Slowakei	12.738	3.140	-75,3%
Kroatien	12.195	2.600	-78,7%
Litauen	9.350	1.740	-81,4%
Tschechien	25.262	4.570	-81,9%
Rumänien	39.924	7.100	-82,2%
Spanien	108.289	16.260	-85,0%
Slowenien	9.622	1.240	-87,1%
Lettland	7.416	690	-90,7%
Portugal	23.860	1.040	-95,6%
Estland	6.537	230	-96,5%

Quelle: Eurostat, UNHCR, eigene Berechnung

und ihre Ergänzung um ein faires Verteilungssystem und einen verlässlichen Mechanismus zur Feststellung von konkreten Überforderungssituationen einzelner Mitgliedstaaten würden die gemeinsame Flüchtlingspolitik einen großen Schritt voranbringen. Zwar ließ auch der jüngste EU-Gipfel noch keinen Fortschritt auf diesem Weg erkennen, aber die Staats- und Regierungschefs haben immerhin beschlossen, im Juni 2014 »im Rahmen einer breiter und längerfristig angelegten politischen Perspektive auf Migrations- und Asylfragen zurückzukommen«. Wäh-

rend der EU-Ratspräsidentschaften Griechenlands und Italiens im ersten bzw. zweiten Halbjahr 2014 sollen dann strategische Leitlinien für die weitere gesetzgeberische und operative Planung im Bereich Inneres und Justiz festgelegt werden. Es ist zu erwarten, dass diese von der Flüchtlingszuwanderung besonders betroffenen Staaten sich für ein System der solidarischen Lastenteilung starkmachen werden. Für diese Debatte könnte das hier vorgeschlagene Verfahren zur Bestimmung fairer Aufnahmequoten hilfreich sein.