



Krise der europäischen Asylpolitik: Kollektive Aufnahmeverfahren mit fairen Quoten einrichten

Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2015-1

Die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union (EU) steht vor größten Herausforderungen: In diesem Jahr sind so viele Flüchtlinge wie nie zuvor bei dem Versuch ums Leben gekommen, in die EU zu gelangen. Gleichzeitig ist die Zahl der Asylanträge stark gestiegen – und sie steigt weiter.¹ Die Asylsysteme vieler EU-Staaten stehen unter Druck und können die Zunahme kaum bewältigen. In dieser Situation ist es notwendig, die Asylsysteme zu entlasten. So könnten Flüchtlinge aus Ländern wie Syrien, Eritrea und Somalia, die im Asylverfahren sehr häufig anerkannt werden,² im Rahmen von kollektiven Verfahren wesentlich effizienter aufgenommen werden. Das würde diesen Flüchtlingen die lebensgefährlichen irregulären Zuwanderungswege ersparen und könnte dazu beitragen, innerhalb der überlasteten Asylsysteme wieder mehr Kapazitäten zur Bearbeitung der Schutzbegehren von individuell Verfolgten freizumachen.

Die betreffenden Flüchtlinge könnten über gemeinsame europäische Kontingente direkt aus dem Ausland aufgenommen werden. Dies würde auch zur Verringerung der humanitären Probleme in den Nachbarstaaten der Krisenländer beitragen, die – wie beispielsweise Libanon, Türkei und Jordanien – die größte Last der Flüchtlingsaufnahme tragen und denen Überlastung und Destabilisierung drohen, wenn sie nicht unterstützt werden.³

Bei kollektiven Aufnahmeverfahren müssen aber zwei Grundsätze beachtet werden: Zum einen dürfen sie nicht als Ersatz für das individuelle Recht auf Asyl dienen, sondern lediglich als Entlastungsmechanismus für offensichtliche Fälle. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass es sich tatsächlich um eine solidarische europäische Antwort auf das Flüchtlingselement handelt und dass sich alle EU-Staaten an der Aufnahme der Flüchtlinge beteiligen – anders als dies bislang bei

- 1 Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) starben in den ersten vier Monaten des Jahres 2015 mehr als 1.780 Flüchtlinge im Mittelmeer, im gleichen Zeitraum des Jahres 2014 waren es 96 (<http://www.iom.int/news/iom-monitors-migrant-arrivals-deaths-mediterranean>; 06.05.2015). Bezogen auf die 28 EU-Mitgliedstaaten stieg die Zahl der Asylverfahren von rund 279.000 (2012) auf 374.000 (2013) bzw. 562.000 im Jahr 2014 (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=de; 06.05.2015). Für das laufende Jahr erwarten allein in Deutschland die Behörden 400.000 Neuanträge, in der gesamten EU könnten es über eine Million werden.
- 2 So lag für syrische Staatsangehörige die Schutzquote im vergangenen Jahr im EU-Durchschnitt bei 95 Prozent. Die Schutzquote bezeichnet den Anteil der positiven Entscheidungen, in denen Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz gewährt wird, an allen erstinstanzlichen Entscheidungen über Asylanträge.
- 3 Bislang sind fast 4 Millionen syrische Flüchtlinge in Nachbarregionen geflohen. Zum Stichtag 26. April 2015 lebten davon etwa 1,8 Millionen in der Türkei, 1,2 Millionen im Libanon und 0,6 Millionen in Jordanien (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>; 06.05.2015).



der Aufnahme von Asylbewerbern der Fall ist, bei der einige Mitgliedstaaten kaum betroffen sind und sich andere systematisch ihren Verpflichtungen entziehen. Auf diese Weise würde ein faires System der Verantwortungsteilung zur Anwendung kommen.

Ergänzend: Resettlement und temporäre Schutzprogramme

Unter dem Eindruck der jüngsten Flüchtlingskatastrophen im Mittelmeer bemüht sich die EU um Lösungen für die Flüchtlingskrise, unter anderem auch um einen besseren Zugang zum Schutz (FRA 2015). Hierfür stehen schon seit längerem zwei Instrumente zur Verfügung, die bisher allerdings nur unzureichend oder gar nicht genutzt wurden.

Dabei handelt es sich erstens um so genannte **Resettlement-Programme**. Ihre Zielgruppe sind Menschen, die aus Kriegs- oder Verfolgungssituationen in Nachbarländer geflohen sind und deren Schutzbedarf bereits eindeutig nachgewiesen ist (KOM 2009). Im Rahmen der Programme kann ein Staat einer bestimmten Zahl von Flüchtlingen die dauerhafte Niederlassung (Neuansiedlung) ermöglichen. Im vergangenen Jahr haben zwar 15 EU-Mitgliedstaaten nationale Resettlement-Kontingente angeboten, diese waren mit Blick auf ihren Umfang jedoch überwiegend sehr klein.⁴

Das zweite Instrument sind **Programme zur temporären Aufnahme von Flüchtlingen**. Diese sollen in akuten humanitären Krisen mit einer hohen Zahl an Vertriebenen schnell und unbürokratisch Schutz bieten (UNHCR 2014). Im Gegensatz zum Resettlement wird hier zunächst nur von einer vorübergehenden Aufnahme und der Option einer Rückkehr nach Ende des Konflikts ausgegangen. Die EU verfügt mit der so genannten Massenzustromsrichtlinie (2001/55/EG) bereits seit fast 15 Jahren über eine Rechtsgrundlage für ein solches Kollektivverfahren. Obwohl die Krise in Syrien einen Anwendungsfall für die Richtlinie darstellen könnte und sie den Mitgliedstaaten keine verbindlichen Vorgaben für die Aufnahme macht, hat der Rat sie bislang nie angewendet.⁵

Aufnahme: Das Problem der Verteilung

Ein Grund für die bisherige Zurückhaltung der EU-Staaten, solche kollektiven Aufnahmeverfahren anzuwen-

den, sind die Erfahrungen mit dem Dublin-System. Die Dublin-Verordnung (Nr. 604/2013) bestimmt, dass bei irregulärer Zuwanderung von Schutzsuchenden grundsätzlich der Staat der Ersteinreise für die Unterbringung und das Asylverfahren zuständig ist.⁶ Damit wird der Flüchtlingsschutz vor allem den Ländern an den südlichen und östlichen EU-Außengrenzen aufgebürdet. Diese betrachten die Regelungen aber als unfair, und tatsächlich kommen einige dieser Staaten ihren Verpflichtungen zur Durchführung von Asylverfahren und zur Einhaltung der im gemeinsamen europäischen Recht festgelegten asylrechtlichen Schutzstandards nicht nach. Stattdessen nehmen einzelne west- und nordeuropäische Staaten weit überproportional Asylanträge entgegen, weil viele Schutzsuchende, die über die Außengrenzen eingereist sind, in diese Länder weiterreisen und dort ihre Asylanträge stellen.

In den stark betroffenen Ländern wächst der Unmut über jene EU-Mitglieder, die sich ihrer Verantwortung für den Flüchtlingsschutz entziehen. Allerdings ist bislang die Bereitschaft äußerst gering, nach gemeinschaftlichen Wegen bei der Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung zu suchen. Diese Blockierung kann nur überwunden werden, wenn es gelingt, die bestehenden Asymmetrien bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu beseitigen. Werden keine gemeinschaftlichen Ansätze gefunden, droht die ungleiche Belastung der Mitgliedstaaten weiter zu wachsen. Dies könnte das gemeinsame System des Flüchtlingsschutzes in Europa insgesamt in Frage stellen.

Kontingentaufnahme: fair geteilte Verantwortung

Die Bereitschaft der EU-Staaten, sich an kollektiven Aufnahmeprogrammen zu beteiligen, könnte durch ein faires Verteilungsverfahren gefördert werden. Voraussetzung wäre die Einigung auf einen Quotenschlüssel, der die Ausgangsbedingungen und Verhältnisse in den Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigt (Matrix Insight et al. 2010). Dabei können unterschiedliche Faktoren einbezogen werden. Der SVR-Forschungsbereich und die Stiftung Wissenschaft und Politik haben bereits 2013 ein Mehrfaktorenmodell zur Bestimmung fairer Quoten für die Flüchtlingsaufnahme vorgelegt (SVR-Forschungsbereich 2013). Bei diesem Modell werden die Wirtschaftskraft, die Bevölkerungsgröße, die Landesfläche und die Arbeitslosigkeit der jeweiligen

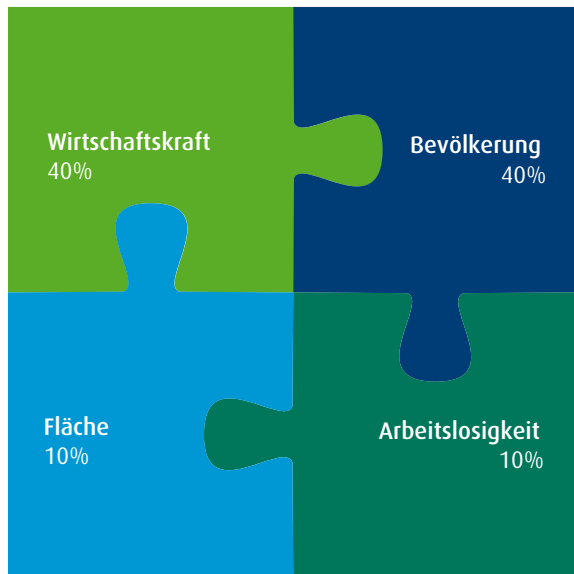
4 Insgesamt wurden dabei 6.380 Personen aus über 30 Herkunftsländern aufgenommen, rund ein Drittel davon waren Syrer (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyresa&lang=de; 06.05.2015).

5 Bislang hat nur Deutschland mit seinen Bundes- und Ländererlassen zur Aufnahme von insgesamt mehr als 30.000 Syrern in nennenswertem Umfang temporäre Aufnahmekontingente aufgelegt.

6 Wichtige Ausnahmen betreffen Fälle, in denen sich die Zuständigkeit eines anderen EU-Staates aufgrund der Schutzverpflichtung gegenüber Minderjährigen oder begünstigten Familienangehörigen ergibt (Art. 8–11). In der Praxis spielt auch die Zuständigkeit nach Art. 14 der Verordnung eine wichtige Rolle, wonach bei visumfreier Einreise der Zielstaat für das Asylverfahren verantwortlich ist. Dies führt etwa zur Zuständigkeit Deutschlands für Schutzsuchende aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien und Montenegro, die mit dem Ziel Deutschland in die EU einreisen, da diese Personengruppe nicht der Visumpflicht unterliegt.

EU-Staaten in unterschiedlicher Gewichtung berücksichtigt (Abb. 1). Dieses Verfahren könnte auch bei Resettlement-Programmen und bei Programmen zur temporären Aufnahme angewendet werden.

Abb. 1 Mehrfaktorenmodell zur Berechnung von Aufnahmequoten



Quelle: Eigene Darstellung

Am Beispiel eines kleinen fiktiven Gesamtvolumens von 10.000 Menschen können die Verteilungswirkungen gut beobachtet werden: Bei einer solchen Aufnahme hätte der überwiegende Teil der Mitgliedstaaten weniger als 300 Flüchtlinge aufzunehmen, ein Drittel sogar weniger als 100. Neben Deutschland würden nur auf drei der größten EU-Länder jeweils knapp über 1.000 Personen entfallen. Auch bei kleinen bzw. wirtschaftlich schwächeren Staaten läge das mit dem Mehrfaktorenmodell ermittelte Kontingent jeweils deutlich unter der Zahl der Schutzsuchenden, die derzeit individuell über das Asylsystem aufgenommen werden (Tab. 1). Gerade die bei der bisherigen Flüchtlingsaufnahme zurückhaltenden Mitgliedstaaten könnten damit dem Vorwurf der Tatenlosigkeit begegnen und zeigen, dass sie ihre humanitäre Verantwortung ernst nehmen. Zugleich ergäbe sich in der Summe ein signifikantes europäisches Gesamtkontingent.

Tab. 1 Verteilung von 10.000 Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten gemäß Mehrfaktorenmodell, Asylersätze 2014, in absoluten Zahlen

	Kontingent	De facto Asylersätze
Deutschland	1.607	173.070
Frankreich	1.319	58.845
Ver. Königreich	1.175	31.265
Italien	1.057	63.655
Spanien	817	5.460
Polen	523	5.610
Niederlande	384	21.810
Schweden	336	75.090
Rumänien	299	1.500
Belgien	251	14.130
Österreich	248	25.700
Finnland	216	3.495
Tschechien	195	915
Griechenland	193	7.590
Portugal	179	445
Dänemark	174	14.565
Ungarn	161	41.215
Irland	126	1.440
Bulgarien	122	10.805
Slowakei	98	230
Kroatien	88	380
Luxemburg	79	1.030
Litauen	72	385
Slowenien	68	355
Lettland	59	365
Malta	55	1.275
Estland	55	145
Zypern	42	1.480
EU28	10.000	562.250

Anmerkung: Aufnahmekontingente berücksichtigen Bevölkerungszahl, Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote (Durchschnitt der letzten 5 Jahre, sofern Daten verfügbar) und Landesfläche. Nähere Angaben zur Berechnung in SVR-Forschungsbereich 2013: 6f.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung



Ausblick

Offensichtlich besteht für beide Varianten des Kollektivschutzes großer Bedarf (SVR 2015: 78f.). Die EU sollte diesem Bedarf mit der Implementierung und Erprobung von Pilotprogrammen, an denen sich alle Mitgliedstaaten solidarisch beteiligen, begegnen. Die **Einführung einer an Quoten orientierten Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Syrien** – praktiziert an einem zunächst überschaubaren Kontingent – könnte den **Einstieg in eine verbindlichere Verantwortungs- teilung** beim Flüchtlingschutz in Europa bedeuten.

Eine politische Einigung auf ein gemeinsames Programm wäre der erste wichtige Schritt. Im Anschluss müsste die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten beauftragt werden, die **Modalitäten für die kollektiven Aufnahmeverfahren** auszuarbeiten. Zentral wären dabei möglichst klare und objektive Kriterien, nach denen die Flüchtlinge ausgewählt werden. Im Rahmen der Kontingente könnten dabei z. B. auch vorhandene Familienbezüge in bestimmten Aufnahmeländern oder die Präferenzen der Flüchtlinge berücksichtigt werden. Nötig wären zudem für alle EU-Staaten gültige **klar definierte Mindeststandards**, etwa Vorgaben zu den Möglichkeiten des Familiennachzugs sowie Regeln für den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den sozialen Sicherungssystemen. Sowohl beim Resettlement als auch bei temporären Schutzprogrammen müsste die EU **eng mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zusammenarbeiten**; der notwendige institutionelle Aufbau könnte arbeitsteilig mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) erfolgen, dessen Mandat solche koordinierenden Aufgaben explizit umfasst.

Die **Festlegung von zunächst kleinen Kontingen- ten** wäre ein realistischer Ansatz, um auch die Unterstützung jener Mitgliedstaaten für eine gerechte Verteilung zu gewinnen, die bislang jede Verbindlichkeit bei der Flüchtlingsaufnahme ablehnen.⁷ Gleichzeitig hätte eine **Einigung auf ein Modell zur Quotenbestimmung** im Rahmen eines Pilotprogramms eine hohe Symbolkraft, da sie die Leistungsfähigkeit des gemeinsamen Schutzsystems sowie die Tragfähigkeit des Solidaritätsgedankens bekräftigen würde. Bei guten Erfahrungen mit solchen Aufnahmeprogrammen könnten diese in den Folgejahren ausgebaut werden.

Literatur

FRA – Fundamental Rights Agency 2015: Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: A Toolbox. FRA Focus 02/2015, Wien (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf; 06.05.2015).

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 2. September 2009 zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU, KOM(2009) 447 endgültig, Brüssel (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>; 06.05.2015).

Matrix Insight Ltd/Thielemann, Eiko/Williams, Richard/Boswell, Christina 2010: What System of Burden-Sharing between Member States for the Reception of Asylum Seekers? Study Requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brüssel (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=29912>; 06.05.2015).

SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin (http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_Jahresgutachten_2015.pdf; 06.05.2015).

SVR-Forschungsbereich 2013: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin (<http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/EU-Fluechtlingspolitik-SVR-FB.pdf>; 06.05.2015).

UNHCR 2014: Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, Genf (<http://www.refworld.org/pdfid/52fba2404.pdf>; 06.05.2015).

7 Zögerlichen Mitgliedstaaten könnten gewisse Freiräume zugestanden werden, um die Chancen einer Beteiligung an dem gemeinsamen EU-Programm zu erhöhen. Beispielsweise könnten Länder, deren Asylsysteme besonders belastet sind, eine Art Bonus erhalten, der auf die nationale Quote angerechnet wird. Falls nicht alle 28 Mitglieder zu mobilisieren sind, sollte dennoch eine möglichst starke ‚Koalition der Progressiven‘ zusammenfinden, um zumindest den Einstieg in ein System der fair geteilten Verantwortung zu schaffen.



Impressum

Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2015-1

Herausgeber

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung

KALUZA+SCHMID GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2015

ISSN 2363-7331

Die Autoren

Dr. Jan Schneider

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Dr. Steffen Angenendt

Senior Associate der Forschungsgruppe Globale Fragen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Ein Schwerpunkt der Forschungsvorhaben liegt auf dem Themenfeld Bildung. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich