

**BLOG POST**  
14.9.2015

**JACQUES DELORS INSTITUT**  
BERLIN

# Flüchtlingspolitik

## EU-Quote mit Weitblick?

### **Dr. Anna auf dem Brinke**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Jacques Delors Institut – Berlin

### **Heidi Marleen Kuhlmann**

Referentin für Europapolitik beim Jacques Delors Institut – Berlin

---

*Die humanitäre Notsituation in vielen europäischen Ländern im Angesicht der massiven Flüchtlingsströme zeigt: Das Dubliner Abkommen ist überholt und muss durch eine kurzfristige aber trotzdem nachhaltige neue europäische Flüchtlingspolitik ersetzt werden. Einen ersten konkreten Vorschlag machte die Europäische Kommission am 9. September anlässlich der State of the Union Rede des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker. Welche Vorschläge im Einzelnen gemacht wurden und warum ein Indikator in dem potenziell neuen Verteilungsschlüssel fehlt.*

---

# Einleitung

Die humanitäre Notsituation in vielen europäischen Ländern im Angesicht der massiven Flüchtlingsströme zeigt: Das Dubliner Abkommen ist überholt und muss durch eine kurzfristige aber trotzdem nachhaltige neue europäische Flüchtlingspolitik ersetzt werden. Einen ersten konkreten Vorschlag machte die Europäische Kommission am 9. September anlässlich der State of the Union Rede des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker. Welche Vorschläge im Einzelnen gemacht wurden und warum ein Indikator in dem potenziell neuen Verteilungsschlüssel fehlt.

---

# 1 Dubliner Übereinkommen

Die Versorgung und Verteilung der Flüchtlinge in Europa gleicht zurzeit einem Chaos. Schuld daran ist ein nicht länger zeitgemäßes Abkommen zwischen den europäischen Staaten: Bis jetzt gilt das sogenannte Dubliner Übereinkommen, welches 1990 beschlossen wurde, 1997 in Kraft trat und seitdem zweimal durch Verordnungen aktualisiert wurde. Seit Inkrafttreten des Abkommens gibt es das gemeinsame digitale Datenbanksystem EURODAC, über das Fingerabdrücke aller registrierter Flüchtlinge gesichert werden und in jedem EU-Land eingesehen werden können. Das Abkommen sieht vor, dass Flüchtlinge in dem EU-Land einen Asylantrag stellen müssen, in dem sie ankommen und als erstes registriert werden. Durch die gemeinsame Datenbank kann das erste EU-Einreiseland des Flüchtlings problemlos festgestellt werden – und der Flüchtling rechtmäßig in dieses zurückgeschickt werden, sollte er es verlassen haben. So kann beispielsweise Frankreich mit EU-Recht argumentieren, wenn es Flüchtlinge nach Italien zurückschickt. Sollte er bereits in einem anderen Land einen Asylantrag gestellt haben, ist es bis zur Abschiebung des Flüchtlings seit der 2013 verabschiedeten Dublin III Verordnung ebenso legal den Flüchtling zu inhaftieren.

## 2 Bricht Deutschland das Abkommen?

Zehntausende Flüchtlinge sind seit Anfang des Jahres in Italien, Griechenland und Ungarn angekommen. Laut UNHCR werden dieses Jahr allein in Griechenland eine Viertel Millionen Flüchtlinge ankommen. In Deutschland wurden bis Juli 2015 rund 220 000 Asylanträge gestellt, der Bundesinnenminister rechnet mit bis zu 800 000 pro Jahr.<sup>1</sup> Das sind rund 1000 Flüchtlinge pro 100 000 Einwohner. In Schweden kommen sogar 1100 Asylbewerber auf 100 000 Einwohner. Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Dubliner Verordnungen de facto schon längst außer Kraft gesetzt wurden: In dieser humanitären Krise müssen sich die europäischen Länder gegenseitig unterstützen, um Kontrolle über die Lage zu bekommen.

So steht dem Dubliner Abkommen seit Sommer 2015 das durch Deutschland unilateral beschlossene Selbsteintrittsrecht gegenüber: In Deutschland einigte sich die Regierung darauf, alle einreisenden syrischen Flüchtlinge zu registrieren und setzte damit ein klares Zeichen für eine Neuregelung der europäischen Asylpolitik.

---

<sup>1</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/76095/umfrage/asylantraege-ingesamt-in-deutschland-seit-1995/>

---

## 3 Europäische Quote – Vorschläge der EU Kommission

In seiner Rede zur Lage der Europäischen Union (Link VK's Blog) vor dem Europäischen Parlament am 9. September 2015 legte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker den Fokus auf die aktuelle Situation der Flüchtlinge in Europa und präsentierte die Vorschläge der Kommission. Zeitgleich legte die Kommission ein Maßnahmenpaket mit detaillierten Vorschlägen vor über die höchstwahrscheinlich am Montag, den 14. September, die Innenminister der EU im Rat abstimmen werden. Eventuell wird die Abstimmung auf den Europäischen Rat verschoben, der erst einen Monat später, am 15. und 16. Oktober tagt.

Der Quoten-Plan der Kommission hat zwei Teile: Einen Notfallplan, um die bereits angekommenen Flüchtlinge zu verteilen, und einen Vorschlag für eine permanente Neuregelung für zukünftig ankommende Flüchtlinge. Zu der bereits vom Rat (Justiz und Inneres) beschlossenen Verteilung von 40.000 Flüchtlingen am 20. Juli, kommt nun die Notumsiedlung von weiteren 120.000 Flüchtlingen aus Italien, Griechenland und Ungarn. Dabei geht es um Staatsangehörige aus Ländern, die in der EU eine durchschnittliche Asylanerkennungsquote von mehr als 75% haben: Syrien, Irak und Eritrea.

Die Umverteilung soll auf der Grundlage eines verbindlichen Schlüssels erfolgen, der die Größe des Landes, die wirtschaftliche Lage und die bereits angekommenen Flüchtlinge abbildet. Dabei werden die Bevölkerungszahl und die Wirtschaftskraft am meisten gewichtet.

### **Box: Europäische Quote zur Verteilung von Flüchtlingen**

1. Größe des Landes gemessen an der Bevölkerungszahl (40%)
2. Wirtschaftsleistung gemessen am BIP (40%)
3. Arbeitsmarktsituation gemessen an der Arbeitslosenquote (10%)
4. Aufnahmekapazität gemessen an der Zahl der bereits gestellten Asylanträge (10%)

Die Kommission unterstützt Umsiedlungen mit 780 Millionen EUR. Vorübergehend können sich einzelne Mitgliedsstaaten von der Verbindlichkeit entbinden. Die Kommission nennt beispielsweise Naturkatastrophen als Anlass. Wird die Solidaritätsklausel in Anspruch genommen, so gibt es eine Ausgleichszahlung an den EU-Haushalt, die jedoch mit 0,002% des BIP sehr niedrig angesetzt ist.

In vergleichbaren Notsituationen wie der heutigen schlägt die Kommission des Weiteren vor, dass es einen permanenten Umsiedlungsmechanismus gibt, der von der Kommission immer dann aktiviert werden kann, wenn die Flüchtlingszahlen stark und dauerhaft ansteigen. Eine Verstetigung der Quote wäre daher denkbar, konkrete Vorschläge liegen aber noch nicht vor.

---

## 4 Europäische Quote nach deutschem Vorbild?

Es lohnt sich hier ein Blick auf die deutsche Regelung. Zuständigkeiten müssen schnell neu zu geregelt werden um eine humanitäre Katastrophe zu verhindern. Der Wintereinbruch wird die Bedingungen der Flüchtlinge weiter erschweren, wie auch Kommissionspräsident Juncker betonte.

Eine innerstaatliche Quote, die Junckers Vorschlag für die EU ähnelt, gibt es bereits in Deutschland: Hier werden Flüchtlinge nach einem festen und verbindlichen Schlüssel, dem Königsteiner Schlüssel, auf die Länder verteilt. Dieser Schlüssel spiegelt Bevölkerungszahl und durch das Steueraufkommen einen Indikator für die wirtschaftliche Lage im jeweiligen Land wider.

Diese beiden Faktoren sind auch auf EU-Ebene sinnvoll. Sie stellen sicher, dass sowohl kleinere Länder als auch Länder, die noch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu bewältigen haben, einer Quote zustimmen können. So wird beispielsweise durch Berücksichtigung der Arbeitslosenquote besonders den Ländern entgegengekommen, die mit einer hohen Erwerbslosigkeit, gerade auch unter jungen Menschen, zu kämpfen haben.

Auch die Berücksichtigung der bisher aufgenommenen Flüchtlinge in der Quote ist sinnvoll. In vielen Ländern gibt es lange Wartezeiten für bereits gestellte Asylanträge. In Deutschland sollen syrische Bewerber bevorzugt behandelt werden und im Durchschnitt bereits nach vier Monaten eine Entscheidung erhalten. Viele andere Bewerber müssen mit Wartezeiten von mehr als 12 Monaten rechnen. Deshalb ist es sinnvoll, die bereits aufgenommenen Flüchtlinge in der Quote zu berücksichtigen.

---

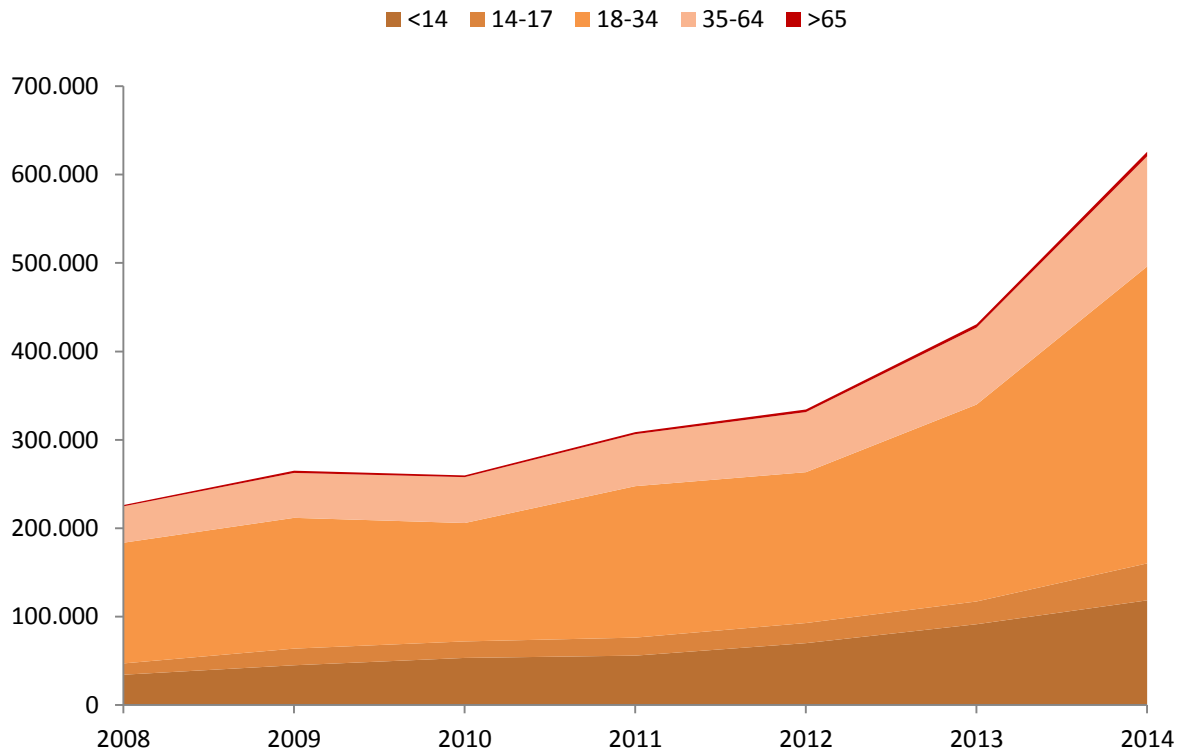
## **5 Manko in Junckers Vorschlag: zukünftige Bevölkerungs- und Altersentwicklung muss berücksichtigt werden**

Die potentielle neue Regelung, über die am 14. September abgestimmt wird, berücksichtigt die derzeitige Lage in den Ländern. Der zukünftigen Wirtschaftslage wird dabei keine Beachtung geschenkt. Ein permanenter Umsiedlungsmechanismus könnte dieser Rechnung tragen, in dem auch Prognosen über die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung berücksichtigt werden. Hierbei sollte besonders die Altersstruktur im Vordergrund stehen, da diese bei weitem verlässlicher ist als Wachstumsprognosen.

In vielen EU-Ländern liegt die Geburtenrate weit unter der Sterberate. So liegt die derzeitige Geburtenrate in Deutschland bei 1,4 Kinder pro Frau. Laut Prognosen von Eurostat werden im Jahr 2080 statt mehr als 80 Millionen Einwohner lediglich 65 Millionen Einwohner in Deutschland leben. Rückgänge werden auch für Italien, Polen und andere Länder vorhergesagt.

Dies hat für die Volkswirtschaft zwei wichtige Konsequenzen: Zum einen bedeutet es, dass die Sozialversicherungssysteme und besonders die staatlichen Rentenkassen mit einer schrumpfenden Anzahl von Beitragszahlern umgehen müssen. Statt von einer Quote von 4:1 von Beitragszahlern und Beitragsbeziehern, wird es eine Quote von 2:1 geben. Zum anderen ist die Staatsverschuldung in vielen EU-Ländern sehr hoch und auch weit über die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen 60% des BIP gestiegen. Dies bedeutet eine Umschuldung zu Lasten zukünftiger Steuerzahler. Während Frankreich und Großbritannien stabile Bevölkerungszahlen erwarten, sind andere Länder aus den genannten Gründen verstärkt auf Zuwanderung angewiesen.

## Asylbewerber in der EU von 2008 bis 2014 nach Alter



Graph 1: Asylbewerber in der EU von 2008 bis 2014 nach Altersgruppen. Quelle: Eurostat.

Um den generellen Trend aufzuhalten, könnte besonders Deutschland von einer hohen und konstanten Einwanderung profitieren. Die Altersstruktur der Asylbewerber zeigt, dass die überwiegende Anzahl junge Menschen im Alter von 18 bis 34 sind. Im Jahr 2014 waren 80% der Asylbewerber in der EU jünger als 35 Jahre. Die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt wird nicht einfach sein. Deshalb sollte dies nach der unmittelbaren Verteilung und Versorgung die nächste Priorität sein. Kommissionspräsident Juncker kündigte bereits in seiner Rede zur Lage der Europäischen Union an, dass das mittelfristige Ziel sein muss, Asylbewerber ab dem ersten Tag in den Arbeitsmarkt einzubinden.

---

## 6 Fazit

Die vorgeschlagene europäische Quote zur Verteilung der Flüchtlinge ist ein wichtiger erster Schritt. Der Verteilungsschlüssel kann für alle Mitgliedsstaaten konsensfähig sein. Da die Ausnahmeregelung in Junckers Quoten-Vorschlag jedoch nicht näher ausgeführt wird, lässt die EU Kommission sich selbst und den Mitgliedsstaaten viel Spielraum zur Auslegung der Regelung. Wichtig erscheint die Ergänzung eines Punktes: Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und damit auch zumindest indirekt zur zukünftigen Wirtschaftskraft sollten jedoch in eine permanente Quotenregelung auf EU-Ebene einfließen. Die Verteilung der Flüchtlinge muss sicherlich auf kurzfristige Herausforderungen reagieren, aber eine Quote mit Weitblick sollte stets die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung Situation der Mitgliedstaaten auf lange Sicht berücksichtigen.

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein. Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellen-angabe zulässig. Originalfassung © Jacques Delors Institut – Berlin, 2015.



Pariser Platz 6  
D-10117 Berlin

office@delorsinstitut.de  
T +49 (0)30 467 26 09 - 01

www.delorsinstitut.de