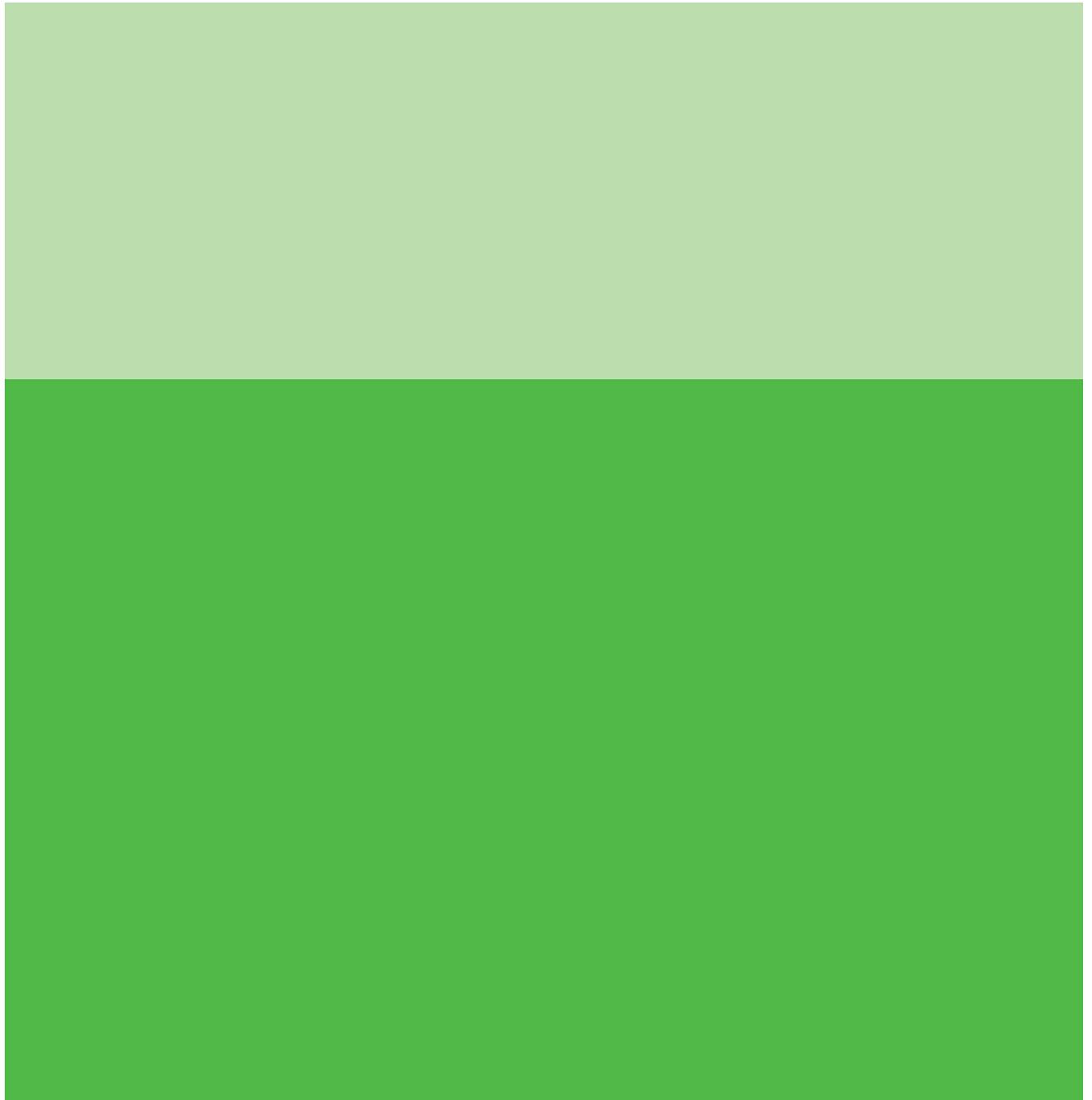




Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung



Der Policy Brief wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Zusammenfassung

Die Zahl der Asylbewerber in der Europäischen Union wächst – und nach wie vor finden die Flüchtlinge in den einzelnen Mitgliedstaaten höchst unterschiedliche Standards vor. Dies gilt sowohl für die Aufnahmebedingungen als auch für die Durchführung der Asylverfahren. Zudem ist die EU noch weit entfernt von einer einheitlichen Entscheidungspraxis und somit einem gleichen Schutzniveau. Im Jahr 2012 etwa erhielten 75 Prozent der irakischen Asylbewerber in Österreich zumindest ein vorläufiges Bleiberecht, in Italien waren es über 90 Prozent. In Dänemark lag die Schutzquote für Iraker hingegen nur bei 10 Prozent, in Griechenland sogar nur bei 3 Prozent. Die EU steht darüber hinaus vor einer weiteren zentralen Herausforderung: Seit Jahren sind einige Mitgliedstaaten – aufgrund ihrer geographischen Lage, ihrer Attraktivität oder bestehender Netzwerke – wesentlich stärker Ziel von Fluchtmigration als andere. Dabei mangelt es an einem Mechanismus, der zu einer gleichmäßigeren Verteilung führt. Länder wie Schweden und Belgien nehmen gemessen an ihrer Einwohnerzahl deutlich mehr Asylbewerber auf als andere große Mitgliedstaaten wie z. B. Deutschland, das Vereinigte Königreich oder Polen. In Griechenland, Malta und Zypern sind die Asylsysteme zum Teil derart überlastet, dass die Aufnahme- und Verfahrensbedingungen nicht den Mindestnormen des EU-Rechts entsprechen. Die Belastungen aus der gemeinsamen Flüchtlingspolitik sind also ungleich verteilt. Dennoch konnten die Mitgliedstaaten bislang keinen Konsens darüber erzielen, nach welchen Kriterien eine faire und solidarische Teilung der Verantwortung zu erfolgen hat.

Nach langwierigen Verhandlungen haben sich EU-Ministerrat und Europäisches Parlament nunmehr auf ein Reformpaket zur EU-Flüchtlingspolitik geeinigt. Ab Mitte 2015, wenn alle Regelungen in nationales Recht umgesetzt sein müssen, wird die EU demnach über ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ (GEAS) verfügen. Dieses System wird nach Ansicht der zuständigen Kommissarin Cecilia Malmström den Schutzsuchenden einen besseren Zugang zum Asylverfahren, schnellere und gerechtere Entscheidungen und menschenwürdige Aufnahme- und Lebensbedingungen garantieren. Allerdings ist Skepsis angebracht: Eine lückenlose Umsetzung der neuen Rechtsakte würde die Standards bei Aufnahme, Asylverfahren und Schutzgewährung zwar stärker angleichen, den Mitgliedstaaten verbleiben jedoch auch weiterhin zu große Spielräume, um damit einheitliche Bedingungen für Asylsuchende in der gesamten EU zu gewährleisten.

Gravierender ist jedoch, dass bei der Frage der Flüchtlingsverteilung auf die EU-Staaten keinerlei Fortschritt erzielt wurde: Das „Dublin-System“, wonach der Staat der Ersteinreise für das Asylverfahren und die Unterbringung zuständig ist, bleibt erhalten – und mit ihm das Problem einer höchst ungleichen Verteilung der Schutzsuchenden innerhalb der EU. Angesichts dessen ist eine Bewältigung steigender Flüchtlingszahlen in Zukunft nur möglich, wenn sich die Mitgliedstaaten auf ein Verfahren zur Bestimmung fairer Belastungen einigen. Dieser Policy Brief¹ schlägt dazu ein Mehrfaktorenmodell vor. In unterschiedlicher Gewichtung wird dabei die Wirtschaftskraft der jeweiligen EU-Staaten ebenso berücksichtigt wie die Bevölkerungsgröße, die Landesfläche und das Niveau der Arbeitslosigkeit.

Angewandt auf die rund 1,3 Millionen Schutzsuchenden, die in den vergangenen fünf Jahren in der gesamten EU aufgenommen wurden, wären nach diesem Modell auf Schweden rund 42.000 Asylanträge entfallen; tatsächlich hat das Land in diesem Zeitraum aber fast 154.000 Asylbewerber aufgenommen. Demgegenüber hätte Portugal knapp 24.000 Asylsuchende aufnehmen müssen, de facto wurden aber nur 1.040 Anträge gestellt. Im Vergleich wird deutlich, dass vor allem Schweden, Belgien, Griechenland und Österreich deutlich mehr Asylanträge entgegenzunehmen hatten, als es gemäß Quote fair gewesen wäre. Auch Zypern, Malta, Frankreich und die Niederlande waren überproportional betroffen. Die meisten der übrigen EU-Länder haben weniger Asylanträge entgegengenommen als gemäß Modell angemessen gewesen wäre. Dazu gehören sowohl „alte“ Mitgliedstaaten wie Italien, Luxemburg und Spanien, als auch Neumitglieder wie Ungarn, Polen, Tschechien oder Rumänien.

Das hier vorgeschlagene Mehrfaktorenmodell ermöglicht, auf der Grundlage offizieller Daten und Statistiken für jeden Mitgliedstaat zu Jahresbeginn eine angemessene Aufnahmequote zu errechnen. Das Modell versteht sich als Beitrag zu einer dringend benötigten politischen Debatte über die Lasten- und Verantwortungsteilung beim europäischen Flüchtlingsschutz: Die fairen Quoten könnten einerseits Ausgangspunkt für ein Verfahren zur gerechteren Verteilung der Asylbewerber sein. Andererseits könnten sie Orientierung bieten bei der Entwicklung eines finanziellen Ausgleichssystems und eines verlässlichen Mechanismus zur Feststellung von konkreten Überforderungssituationen einzelner Mitgliedstaaten.

1 Dieser Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs entstand in Kooperation mit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und erscheint zeitgleich in der Reihe *SWP-Aktuell*. Der Forschungsbereich dankt Prof. Dr. Ludger Pries, Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), für seine Anregungen zu diesem Text. Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).



1. Hintergrund

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 (Jahn et al. 2006: 6f.). 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*; Europäischer Rat 1999; Lavenex 2001).

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 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 (SVR 2011: 172ff.; Hatton/Williamson 2004: 18).

In allen bisherigen Phasen der europäischen Flüchtlingspolitik spielte die Frage der Lastenteilung beim Flüchtlingschutz eine wichtige Rolle. Bereits der Amsterdamer Vertrag sah vor, ein Ausgleichssystem für die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen und Vertriebenen einzuführen (Art. 73 k, Nr. 2, Vertrag von Amsterdam). Überzeugende Lösungsvorschläge gibt es aber bis heute nicht (Thielemann 2012: 35). Stattdessen wurde im Jahr 2000 die so genannte 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 (Nr. 343/2003, „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 Flüchtlingssschutzes 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 Aufnahmezahlen an der Wirtschaftskraft oder der jeweiligen Bevölkerungsgröße des EU-Landes misst: So entfielen in Malta im Fünfjahreszeitraum 2008–2012 auf 1.000 Einwohner 21,7 Asylanträge, in Schweden waren es 16,6, während im Durchschnitt der EU27 nur 2,6 Anträge je 1.000 Einwohner registriert wurden, in Deutschland sogar nur 2,4 (UNHCR 2013: 20).

Zudem blieben in allen Bereichen des Flüchtlingssschutzes unterschiedliche Standards bestehen: bei den Aufnahme- und Lebensbedingungen, der Dauer und Qualität der Asylverfahren und den Anerkennungsquoten (SVR 2011: 174f.). So gibt es auch bei der so genannten Gesamtschutzquote – dem Anteil positiver Entscheidungen über Flüchtlingssschutz 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 Flüchtlinge 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 z. B. in Italien und in Österreich 92,3 Prozent bzw. 75,3 Prozent; in Dänemark und Griechenland hingegen nur 10,0 Prozent bzw. 2,9 Prozent. Ähnliche Unterschiede bestehen bei den Schutzquoten für Afghanen und Somalier. Wesentlich geringer sind die Diskrepanzen beim Herkunftsland Syrien (Tab. 1).

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 (Europäischer Rat 2008: 11f.).

Das nun nach langwierigen Verhandlungen beschlossene Gemeinsame Europäische Asylsystem besteht im Kern aus drei überarbeiteten Richtlinien (Qualifikationsrichtlinie, Asylverfahrensrichtlinie, Aufnahmerichtlinie) und zwei novellierten Verordnungen (Eurodac und Dublin-III) (Ippolito/Velluti 2011).



Tab. 1: Gesamtschutzquoten für Afghanistan, Irak, Somalia und Syrien in einzelnen EU-Staaten, 2012*

	Afghanistan	Irak	Somalia	Syrien
Italien	93,7 %	92,3 %	98,3 %	93,0 %
Finnland	70,8 %	63,6 %	67,1 %	87,9 %
Schweden	60,5 %	34,0 %	50,2 %	91,5 %
Belgien	59,1 %	24,5 %	40,6 %	94,4 %
Frankreich	45,5 %	72,7 %	23,9 %	90,7 %
Deutschland	40,2 %	62,2 %	69,4 %	96,3 %
Ungarn	36,8 %	*	*	*
Österreich	35,1 %	75,3 %	63,0 %	91,4 %
Niederlande	34,6 %	63,9 %	59,2 %	92,9 %
Vereinigtes Königreich	33,2 %	30,8 %	72,1 %	80,0 %
Dänemark	27,6 %	10,0 %	45,7 %	85,5 %
Griechenland	6,8 %	2,9 %	*	0,0 %
Malta	*	*	98,2 %	100,0 %
Bulgarien	*	26,5 %	*	*
Slowakei	*	*	74,2 %	*
Rumänien	*	*	*	72,7 %
EU27	46,8 %	53,7 %	61,3 %	91,2 %

* Die Tabelle enthält nur Mitgliedstaaten, in denen für mindestens eines der vier Herkunftsländer mindestens 100 Entscheidungen über internationalen Schutz getroffen wurden. Es werden nur jene Quoten ausgewiesen, die sich auf der Basis von mindestens 100 Entscheidungen ergeben.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung

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 Fluchtalternativen 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 sog. Familienasyl, bei dem enge Angehörige vom Schutzstatus einer Person profitieren und ebenfalls Asyl erhalten kön-

nen. 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 von 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 von Flüchtlingen und ihre 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 zukünftig 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 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 Flüchtlingsschutzes 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 eine 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.

2. 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 Aufnahmerichtlinie die rückständigen 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 (Kauert/Léonard 2012). 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 (Neumayer 2005). Dies würde sich dann in einer merklichen Angleichung der Schutzquoten für die einzelnen Herkunftsstaaten äußern (Tab. 1; Bovens/Chatkupt/Smead 2012: 90). 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 (Angenendt/Parques 2010; Compte 2010). Aber auch die europäische Rechtsprechung wird weiterhin von großer Bedeutung sein, da auch das neue Gesetzespaket interpretationsbedürftige Abschnitte enthält (Staffans 2010).

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 (Thielemann/Dewan 2006; Ippolito/Velluti 2011). 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 (KOM(2011) 835; Europäisches Parlament 2012; Europäischer Rat 2012). Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Rechte von Flüchtlingen stark machen, plädieren für eine ersatzlose Abschaffung der Dublin-Verordnung zugunsten einer freien Wahl des Asyllandes (Deutscher Anwaltverein et al. 2013). 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 (Hirsch 2013). 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 (Malmström 2013).

3. Lösungsansatz: faire Aufnahmequoten

Angesichts dieser Defizite müssen die EU-Mitgliedstaaten einen neuen und gerechteren Mechanismus für die Aufnahme von Flüchtlingen 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 (vgl. dazu auch Bovens/Chatkupt/Smead 2012; Czaika 2005; Matrix Insight et al. 2010: 56f.). 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 (UNHCR 2013). 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 (Tab. 2).

Der Anteil des jeweiligen Mitgliedstaates 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 Mitgliedstaates in die Berechnung ein. Je größer die Bevölkerungszahl (und damit die Zahl der Arbeitskräfte) eines Landes ist, umso leichter fällt auch die Aufnahme

Tab. 2: Mehrfaktorenmodell zur Berechnung von Aufnahmequoten

Faktor	Indikator	Wirkung	Gewichtung
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 Mitgliedstaates 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



von Schutzsuchenden. In die gleiche Richtung wirkt als dritter Faktor die territoriale Ausdehnung des Mitgliedstaates. 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 (Kunovich 2013) und deren Bereitschaft sinkt, Flüchtlingen Schutz zu gewähren.

Bei Anwendung dieses Faktoren- und Gewichtsmodells ergäben sich für das Jahr 2013 beispielhaft die in Tab. 3 aufgeführten Aufnahmequoten.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 (Tab. 4).

Tab. 3: Faire Aufnahmequoten nach dem Mehrfaktorenmodell für 2013

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

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung

2 Die Aufnahmequote für jeden Mitgliedstaat errechnet sich auf der Basis der Bevölkerungszahl, des (nicht kaufkraftbereinigten) Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen und der Arbeitslosenquote (jeweils im Durchschnitt der letzten fünf Jahre) sowie der Fläche gemäß Eurostat; Stand der Daten ist der 16.08.2013. Die Aufnahmequote ergibt sich aus folgender Formel:

$$Q_{EU\text{ Staat}} = 0,4 \cdot \frac{BIP\ EU\ Staat}{BIP\ EU28} + 0,4 \cdot \frac{Bevölkerung\ EU\ Staat}{Bevölkerung\ EU28} + 0,1 \cdot \frac{Fläche\ EU\ Staat}{Fläche\ EU28} + 0,1 \cdot \frac{1}{\sum_{s=1}^{28} \frac{1}{Arbeitslosenquote\ EU\ Staat\ s}}$$



Tab. 4: 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



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 (Boswell 2003: 327f.; Thielemann/Dewan 2006: 362f.). 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 (Czaika 2009; Thielemann/Dewan 2006: 360f.). 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 sichergestellt 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 (KOM(2011) 751: 29). 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 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 voran bringen. 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“ (Europäischer Rat 2013: 18). Während 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.

Literatur

Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick 2010: Neuer Impuls für die EU-Asylpolitik? Möglichkeiten und Grenzen des neuen Unterstützungsbüros für Asylfragen. SWP-Aktuell 60/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A60_adt_pks_ks.pdf, 04.11.2013).

Boswell, Christina 2003: Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience, in: *Journal of Refugee Studies*, 13: 3, 316–335.

Bovens, Luc/Chatkupt, Chlump/Smead, Laura 2012: Measuring Common Standards and Equal Responsibility-Sharing in EU Asylum Outcome Data, in: *European Union Politics*, 13: 1, 70–93.

Compte, Françoise 2010: A New Agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office, in: *European Journal of Migration and Law*, 12: 4, 373–405.

Czaika, Mathias 2005: A Refugee Burden Index: Methodology and its Application, in: *Migration Letters*, 2: 2, 101–125.



Czaika, Mathias 2009: Asylum Cooperation Among Asymmetric Countries. The Case of the European Union, in: *European Union Politics*, 10: 1, 89–113.

Deutscher Anwaltverein/Arbeiterwohlfahrt/Diakonie/PRO ASYL/Der Paritätische/Neue Richtervereinigung/Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Hrsg.) 2013: Memorandum „Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit“, Berlin/Frankfurt(Main). (http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf; 08.11.2013).

Europäisches Parlament 2012: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 zu verstärkter EU-interner Solidarität im Asylbereich (2012/2032(INI)), Straßburg (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0310&language=DE&ring=A7-2012-0248>; 04.11.2013).

Europäischer Rat 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere). 15. und 16. Oktober 1999 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d9.htm; 04.11.2013).

Europäischer Rat 2008: Vermerk des Vorsitzes an den Rat, „Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl“ vom 24.09.2008, Nr. 13440/08, Brüssel (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf>; 04.11.2013).

Europäischer Rat 2012: Schlussfolgerungen des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind. Beratungsergebnisse des Rates (Justiz und Inneres) vom 8. März 2012 (Nr. 7485/12), Brüssel (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st07/st07485.de12.pdf>; 04.11.2013).

Europäischer Rat 2013: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung vom 24./25. Oktober 2013), (Nr. 169/13), Brüssel (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/139223.pdf; 04.11.2013).

Hatton, Timothy J./Williamson, Jeffrey G. 2004: Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe. IZA Discussion Paper No. 1230, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor, Bonn.

Hirsch, Nadja (Hrsg.) 2013: Asylum. Ein Europäischer Verteilungsschlüssel für Asylsuchende/Towards A Common European Responsibility For The Asylum Sys-

tem: A European Distribution Key for Asylum-Seekers, Feldafing.

Ippolito, Francesca/Velluti, Samantha 2011: The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, in: *Refugee Survey Quarterly*, 30: 3, 24–62.

Jahn, Daniela/Maurer, Andreas/Oetzmann, Verena/Riesch, Andrea 2006: Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier der FG 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin (<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AsylpolitikKS1.pdf>; 06.11.2013).

Kaunert, Christian/Léonard, Sarah 2012: The Development of the EU Asylum Policy: Venue-Shopping in Perspective, in: *Journal of European Public Policy*, 19: 9, 1396–1413.

Kunovich, Robert M. 2013: Labor Market Competition and Anti-Immigrant Sentiment: Occupations as Contexts, in: *International Migration Review*, 47: 3, 643–685.

Lavenex, Sandra 2001: The Europeanisation of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, in: *Journal of Common Market Studies*, 39: 5, 851–874.

Malmström, Cecilia 2013: Speech by Commissioner Malmström on Occasion of the First Relocation Forum in Brussels Organised by the Commission on 25 September 2013 (<http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/refugeerelocation/>; 05.11.2013).

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, Brussels (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=29912>; 04.11.2013).

Neumayer, Eric 2005: Asylum Recognition Rates in Western Europe. Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49: 1, 43–66.

Staffans, Ida 2010: Judicial Protection and the New European Asylum Regime, in: *European Journal of Migration and Law*, 12: 3, 273–297.

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin (http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2011/04/jg_2011.pdf; 04.11.2013).



Thielemann, Eiko 2012: How Effective Are National and EU Policies in the Area of Forced Migration?, in: Refugee Survey Quarterly, 31: 4, 21–37.

Thielemann, Eiko R./Dewan, Torun 2006: The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burden-sharing, in: West European Politics, 29: 2, 351–369.

UNHCR 2013: Asylum Trends 2012. Levels and Trends in Industrialized Countries, Geneva (http://unhcr.org/asylumtrends/UNHCR%20ASYLUM%20TRENDS%202012_WEB.pdf, 04.11.2013).

Impressum

Herausgeber:

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
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:

Rolf-Dieter Schnelle

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2013



Die Autoren

Dr. Jan Schneider

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Marcus Engler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter des SVR-Forschungsbereichs

Dr. Steffen Angenendt

Senior Fellow 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 projekt-basierten 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. Ihn gehören weitere sechs Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-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