SVR-Kurzinformation 2025-4

Faire Umverteilung oder *à-la-carte*-Solidarität?

Der Solidaritätsmechanismus in der neuen Asyl- und Migrationsmanagementverordnung

Bis zum Sommer 2026 müssen die EU-Mitgliedstaaten die Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) anwenden bzw. in nationales Recht umsetzen. Dazu gehört erstmals ein verbindlicher Solidaritätsmechanismus, der zu einer gerechteren Verantwortungsverteilung beim Flüchtlingsschutz führen soll. Allerdings bezieht sich der Mechanismus nur auf eine begrenzte Zahl von Schutzsuchenden; zudem bestehen für die Mitgliedstaaten ‚*Buy-out*-Optionen', sie können sich also durch finanzielle Solidaritätsbeiträge von der Verpflichtung zur Übernahme Schutzsuchender ‚freikaufen'. Die Kurzinformation beschreibt den geplanten Mechanismus, prüft potenzielle Verteilwirkungen anhand des Flüchtlingsaufkommens der letzten Jahre und zeigt Möglichkeiten der Weiterentwicklung auf.[1]

Der Abbau von Grenzzäunen und Schlagbäumen, die durch das Schengener Abkommen ihre Bedeutung verloren haben, wird von vielen Europäerinnen und Europäern als sichtbare Errungenschaft der europäischen Integration wahrgenommen. Allerdings gehören an vielen EU-Binnengrenzen temporäre Grenzkontrollen spätestens seit der großen Fluchtbewegung durch syrische Bürgerkriegsflüchtlinge in den Jahren 2015/16 und auch derzeit wieder zum Alltag (Gülzau 2023).

Die wiedereingeführten Grenzkontrollen können als Ergebnis von Konflikten um eine faire Verantwortungsverteilung[2] im Umgang mit Schutzsuchenden zwischen den EU-Mitgliedstaaten betrachtet werden. Diese Unstimmigkeiten beruhen häufig auf der ungleichen Betroffenheit von Fluchtbewegungen oder sonstiger ungesteuerter Migration. Während alle Mitgliedstaaten von den Freiheiten profitieren, die ein grenzfreier Raum bietet, sind – zumindest theoretisch – insbesondere jene Länder für die Registrierung und Versorgung von Flüchtlingen sowie die Durchführung der Asylverfahren verantwortlich, die eine europäische Außengrenze haben. Auch wenn eine Reihe von Kriterien dahingehend geprüft werden müssen, ob ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, bleibt faktisch in den allermeisten Fällen der Ersteinreisestaat in der Pflicht (Walter-Franke 2023: 181–191).

Dieser bereits im Dubliner Übereinkommen von 1990 verankerte Ansatz, der in den sog. Dublin-Verordnungen beibehalten wurde, erwies sich vor

[1] Diese Kurzinformation wurde begleitet von Prof. Dr. Winfried Kluth, Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen entsprechen nicht notwendigerweise der Meinung des SVR.
[2] Der vorliegende Beitrag verwendet die Begriffe „Verantwortungsverteilung" und „Lastenteilung" gleichbedeutend; letzterer ist bislang gebräuchlicher, auch wenn die Aufnahme von Schutzsuchenden auf völkerrechtlichen Vereinbarungen und europäischen Gesetzen beruht und sich hinsichtlich der Auswirkungen nicht auf eine Last reduzieren lässt (vgl. Niemann/Zaun 2018).

allem seit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen ab 2014/15 als zentrales Strukturproblem des GEAS: Denn hier wurde der Widerspruch zwischen dem Dublin-Mechanismus, der die Hauptverantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen den EU-Außenstaaten zuweist, und dem immer wieder formulierten Anspruch, die Verantwortung gemeinsam und solidarisch zu tragen, besonders deutlich (SVR 2017: 30). Die Folge war und ist, dass in Ermangelung eines funktionierenden Ausgleichmechanismus die stark betroffenen Aufnahmestaaten an den EU-Außengrenzen – insbesondere Italien und Griechenland – die eigentlich nicht vorgesehene Weiterwanderung von Schutzsuchenden tolerieren. Damit geben sie die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz faktisch ab und an das Nachbarland weiter.

Die Kritik an diesem Vorgehen ließ nicht lange auf sich warten: Als tunesische Flüchtlinge im Jahr 2011 in Italien anlandeten und dort entgegen dem genannten Grundsatz der Zuständigkeit des Ersteinreisestaates nicht registriert wurden, sondern in Richtung der französischen Grenze weiterreisen durften, schloss Frankreich seine Grenze (Zaiotti 2013). Dieser Prozess wiederholte sich, als Griechenland durch die hohe Anzahl an syrischen Bürgerkriegsflüchtlingen überlastet war und diese, anstatt sie zu registrieren, in andere EU-Staaten weiterreisen ließ (Niemann/Zaun 2018).

Fluchtbewegungen treffen EU-Staaten unterschiedlich

Diese Dynamik lässt sich auf gegensätzliche Interessenlagen zurückführen, die in der ungleichen Betroffenheit durch Fluchtbewegungen begründet ist. Während Mitgliedstaaten, die mit einer großen Anzahl von Flüchtlingen konfrontiert sind – sei es, dass sie an den Außengrenzen liegen oder das bevorzugte Ziel von Sekundärmigration sind –, für eine quotenbasierte Verantwortungsverteilung bzw. für solidarische Unterstützungsmaßnahmen plädieren, haben wenig betroffene EU-Staaten in der Regel kein Interesse daran, den Status quo zu ändern (Biermann et al. 2019).

Entsprechend blieben verbindliche Solidaritätsmechanismen umstritten und führten zu heftigem Widerstand in aufnahmeunwilligen Ländern wie den osteuropäischen Visegrád-Staaten.[3] Sinnbildlich dafür waren die (letztlich erfolglosen) Klagen der Slowakei und Ungarns gegen den im September 2015 per Ratsbeschluss eingeführten *Relocation*-Mechanismus zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in Italien und Griechenland, bei dem innerhalb von zwei Jahren 160.000 Schutzbedürftige aus diesen beiden Ländern nach einem festen Schlüssel auf die übrigen EU-Staaten umverteilt werden sollten (Rechtssachen C-643/15 und C-647/15 des EuGH).

Dieser Notfallmechanismus barg zunächst Hoffnungen darauf, das dysfunktionale Dublin-System mittelfristig durch einen permanenten und verbindlichen Verteilmechanismus zu ersetzen. Doch die ab 2016 verhandelten Vorschläge für eine Gesamtreform des GEAS scheiterten weitgehend; nicht zuletzt in der Solidaritäts- und Verteilungsfrage schafften es die Mitgliedstaaten in Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament nicht, den ‚gordischen Knoten' zu lösen (SVR 2019: 73).

Die erste EU-Kommission von der Leyen (2020–2024) nahm kurz nach ihrem Amtsantritt einen Neuanlauf mit dem Migrations- und Asylpaket, das über zehn Rechtsakte umfasste. Erst kurz vor Ende der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments gelang ein Kompromiss über eine Gesamtreform des GEAS.[4] Innerhalb der im Mai 2024 beschlossenen neuen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)[5] haben sich die EU-Staaten erstmals auf einen verbindlichen Solidaritätsmechanismus geeinigt, der darauf beruht, dass die Form der zu erbringenden Leistungen flexibel ist.

Im Folgenden wird ein Überblick über die bisherige Verantwortungsverteilung bei der Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz innerhalb der EU gegeben. Im Anschluss werden potenzielle Auswirkungen des neuen Mechanismus dargestellt. Die Kurzinformation endet mit einem Fazit und Ausblick.

[3] Zur Visegrád-Gruppe, auch als V4 bezeichnet, lassen sich Polen, Ungarn, die Slowakei und die Tschechische Republik zählen.
[4] Für einen Überblick über die Bestandteile der GEAS-Reform vgl. SVR 2024: 57–64.
[5] Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

Wer schultert wie viel?

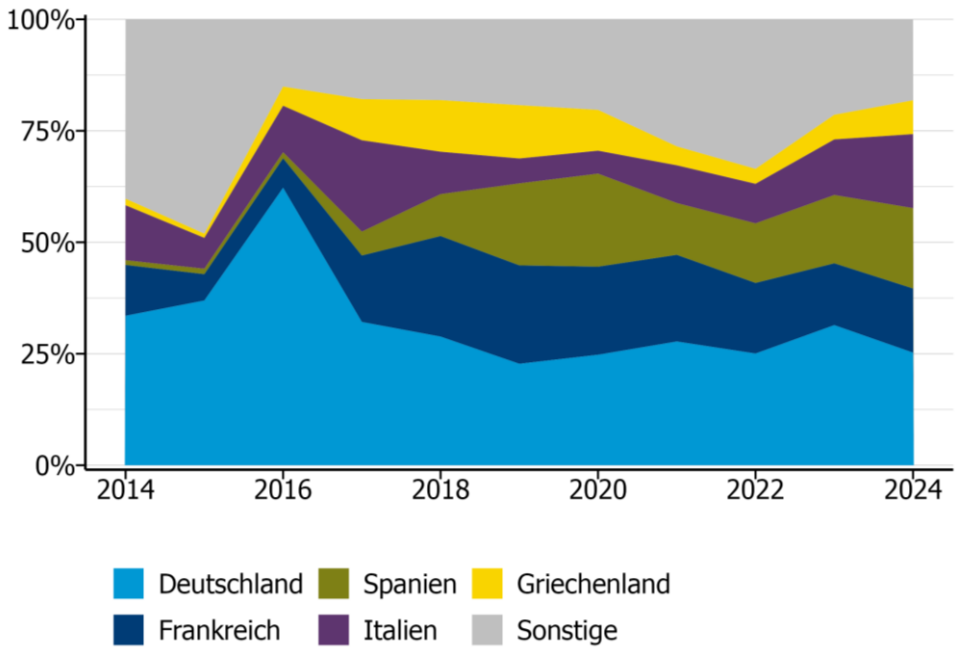
Mitgliedstaaten an einer EU-Außengrenze tragen gemäß dem Kriterium der Ersteinreise zahlenmäßig meist die Hauptverantwortung bei der Aufnahme von Schutzsuchenden. Denn Verfahren der exterritorialen Migrationskontrolle wie die Visumspflicht verhindern weitestgehend, dass Schutzsuchende über Flughäfen einreisen, um Asyl zu beantragen (Laube 2013). Dies bedeutet, dass Schutzsuchende meist über den Land- oder Seeweg einreisen und zunächst einen Staat an der EU-Außengrenze erreichen.

Empirisch zeigt sich jedoch, dass es – aus unterschiedlichen Gründen – zu sogenannter Sekundärmigration kommt, also der Weiterreise innerhalb des Schengenraums.

So gehörten Deutschland und Frankreich zwischen 2014 und 2023 in absoluten Zahlen zu den Hauptaufnahmeländern, obwohl nur wenige Schutzsuchende die beiden Staaten direkt erreichten (Abb. 1; Tab. 1).[6] Zusammengenommen entfielen in diesem Zeitraum mindestens vier von zehn Asylerstanträgen, die jährlich in der EU gestellt wurden, auf diese beiden Mitgliedstaaten.

Allerdings sind Deutschland und Frankreich zugleich die bevölkerungsreichsten und wirtschaftsstärksten EU-Mitgliedstaaten, sodass auch von einer höheren Aufnahmekapazität ausgegangen werden kann.

Abb. 1 Asylerstanträge in der Europäischen Union, relativer Anteil, 2014–2024



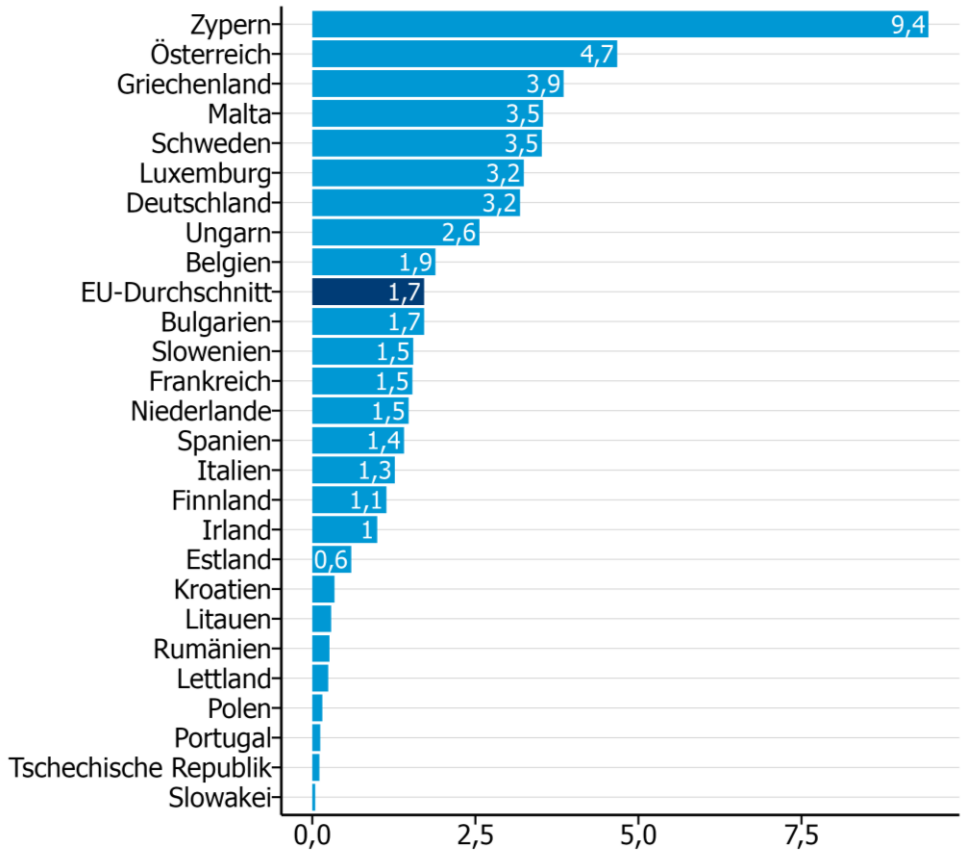
Anmerkung: Dargestellt sind die fünf aufnahmestärksten Mitgliedstaaten. Da Dänemark hinsichtlich des GEAS weitgehend von seinem *opt-out* Gebrauch macht, wird es in der Abbildung nicht berücksichtigt.

Quelle: Eurostat (2025c); Darstellung und Berechnung: wissenschaftlicher Stab des SVR

[6] Die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine auf Basis der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (2011/55/EG) bleibt als Sonderfall an dieser Stelle unberücksichtigt.

Wird die Bevölkerungsgröße berücksichtigt, nehmen Mitgliedstaaten wie Zypern, Österreich, Griechenland und Malta regelmäßig besonders viele Schutzsuchende auf und liegen über dem europäischen Durchschnitt (Abb. 2).

Abb. 2 Durchschnittliche Anzahl an Asylerstanträgen pro 1.000 Personen in der Europäischen Union, 2014–2023



Anmerkung: Dargestellt ist der Zehnjahresdurchschnitt an Asylerstanträgen zwischen 2014–2023 pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner der Mitgliedstaaten. Da Dänemark hinsichtlich des GEAS weitgehend von seinem *opt-out* Gebrauch macht, wird es in der Abbildung nicht berücksichtigt.

Quelle: Eurostat (2025a, 2025c); Darstellung und Berechnung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Derartige Argumentationen und Erwägungen werden seit über einem Jahrzehnt in die politische Diskussion eingebracht und in Studien genutzt, um unterschiedliche Ausgleichs- und Umverteilungsmechanismen zu erproben (vgl. z. B. Thielemann/Williams/Boswell 2010; Schneider/Engler/Angenendt 2013; Parusel/Schneider 2017).[7]

Der neue EU-Solidaritätsmechanismus

Die neue Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO), die ab Sommer 2026 verbindlich gilt, schafft einen umfassenden und komplexen Regelungsrahmen. Ihr Ziel ist es, sämtliche Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl- und Migrationsmanagement unter dem Grundsatz der Solidarität und einer fairen Lastenverteilung (gem. Art. 80 AEUV) zu regeln.

Zwar ersetzt die AMM-VO formal die bisherige Dublin-Verordnung. Deren Kriterien zur Bestim-

[7] Inzwischen gibt es sogar interaktive Tools, die genutzt werden können, um die Auswirkungen unterschiedlicher Verteilmechanismen zu erproben (NCCR 2025).

mung des für ein Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaats bleiben jedoch größtenteils bestehen – womit weiterhin jene Staaten verantwortlich bleiben, in die Schutzsuchende zuerst eingereist sind (Art. 33 AMM-VO).

Kern der Verordnung ist indes ein neuer, übergeordneter Solidaritätsmechanismus, der unter Beteiligung zahlreicher nationaler und supranationaler Akteure in einem jährlichen Zyklus aufgesetzt werden soll. Dazu gehören die folgenden Akteure:

- die Europäische Kommission als zentrale Steuerungsinstanz mit umfassenden Berichts- und Planungspflichten (Art. 8–12),
- ein neues hochrangiges EU-Solidaritätsforum mit Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten inklusive der technischen Arbeitsebene zur wirksamen Umsetzung und kontinuierlichen Steuerung des Mechanismus (Art. 13 und 14),
- und ein von der Kommission zu ernennender EU-Solidaritätskoordinator (Art. 15).

Im Zusammenwirken dieser Institutionen wird jedes Jahr ein Solidaritätspool gebildet, der gezielt jene Mitgliedstaaten unterstützt, die stark belastet bzw. überlastet sind (die also ‚unter Migrationsdruck' stehen).

Ein jährlich zu erlassender Durchführungsrechtsakt legt fest, wie viele Schutzsuchende zur Entlastung übernommen werden sollen und wie hoch die Finanzmittel für den Solidaritätspool auf Unionsebene ausfallen (vgl. ausführlich zu dem komplexen Verfahren De Bruycker 2024, Maiani 2025b). Jedes Jahr sollen insgesamt mindestens 30.000 Übernahmen durch andere Mitgliedstaaten (*relocations*) stattfinden sowie 600 Mio. Euro an solidarischen Finanzbeiträgen aufgewendet werden (Art. 12 Abs. 2 AMM-VO).[8]

In der Verordnung werden unterschiedliche Beiträge definiert, die Mitgliedstaaten im Rahmen des Solidaritätspools erbringen können. Neben der Übernahme von Schutzsuchenden können sie auch Finanzbeiträge (‚*buy-out*-Option') oder sonstige Solidaritätsmaßnahmen etwa über das Entsenden von Personal leisten. Selbst Zusatzaktivitäten beim Grenz- oder Rückkehrmanagement sowie Maßnahmen in oder mit Bezug zu Drittländern gehören dazu. All diese Maßnahmen werden als gleichwertig angesehen und sind flexibel kombinierbar (Art. 56 und 57 AMM-VO).

Die Höhe der zu erbringenden Beiträge wird dabei anhand eines Referenzschlüssels berechnet, der die Wirtschaftsleistung und die Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten berücksichtigt (Art. 66 AMM-VO); er umfasst damit zwei wichtige Parameter, die in Debatten über eine ‚gerechte' Verteilung der Aufnahme immer wieder genannt worden sind.[9]

Was wäre, wenn man den Referenzschlüssel auf das Kontingent von 30.000 Übernahmen anwendet?

Die Effekte des Referenzschlüssels lassen sich auf Grundlage von Daten, die vom Statistischen Amt der Europäischen Union bereitgestellt werden, berechnen (Eurostat 2025a, b). Werden z. B. die aktuellen Bevölkerungs- und Wirtschaftsdaten aus dem Jahr 2024 zugrunde gelegt, gehören Deutschland (21,8 %), Frankreich (16,0 %), Italien (12,9 %), Spanien (10,0 %) und Polen (6,6 %) entsprechend dem Referenzschlüssel zu

[8] Die Zahl von 30.000 Übernahmen aus überlasteten Mitgliedstaaten entspricht der Zahl von 30.000 Verfahren, die in der Asylverfahrensrichtlinie als „angemessene Kapazität auf Unionsebene" zur Durchführung von beschleunigten Asylverfahren an den EU-Außengrenzen definiert werden (Art. 46 VO (EU) 2024/1348) – wenngleich es sich nicht zwingend um die gleichen Personen handeln wird. Es ist jedoch davon auszugehen, dass gerade mit Blick auf stark belastete Mitgliedstaaten am Mittelmeer (z. B. Malta und Griechenland) Schnittmengen bestehen werden. Angesichts von zuletzt rund 1 Mio. Erstanträgen auf internationalen Schutz in der EU 2024 (vorläufige Zahlen der Europäischen Asylagentur) mag die Zahl von 30.000 recht niedrig erscheinen. Würde dieses Übernahmekontingent jedoch tatsächlich umgesetzt, würde dies die Zahl der bisherigen auf freiwilliger Basis bzw. auf der Grundlage von zwei Ratsbeschlüssen im Herbst 2015 erfolgten Umsiedlungen deutlich übertreffen (vgl. De Bruycker 2024: 14).

[9] Dieser Schlüssel gewichtet die Bevölkerungszahl sowie das Bruttoinlandsprodukt jedes Mitgliedstaates im Verhältnis zur gesamten EU mit jeweils 50 Prozent. Damit lässt er sich mit dem sog. Königsteiner Schlüssel vergleichen, der in Deutschland eingesetzt wird, um die Verteilung von Schutzsuchenden zwischen den Bundesländern zu koordinieren – wenngleich hier die Bevölkerungszahl mit lediglich einem Drittel und die Wirtschaftskraft (gemessen am Steueraufkommen) mit zwei Dritteln einberechnet wird (zur Kritik an der Zweckdienlichkeit des Königsteiner Schlüssels vgl. Schmandt/Tielkes/Weinhardt 2023).

den Mitgliedstaaten, die den größten Lastenanteil tragen könnten (Tab. 1, Spalte 2).[10]

Bei einem Kontingent von 30.000 Schutzsuchenden, die nach dem Schlüssel auf alle 26 Staaten (Dänemark macht hinsichtlich des GEAS weitgehend von seinem *opt-out* Gebrauch) verteilt würden, wären Deutschland, Frankreich und Italien demnach für 15.185 Schutzsuchende verantwortlich, d. h. für etwa die Hälfte des Solidaritätspools (jeweils 6.528, 4.801 und 3.856 Flüchtlinge; vgl. Tab. 1, Spalte 3).

De facto werden sich im Rahmen des jährlichen „Migrationsmanagementzyklus"' abweichende Umverteilungskontingente ergeben. Bei diesem Prozess antizipiert die Kommission den Solidaritätsbedarf von Mitgliedstaaten, die unter Migrationsdruck stehen, und schlägt einen Durchführungsrechtsakt vor (Art. 11, 12 und 57 AMM-VO).[11] Um tatsächlich Leistungen aus dem Solidaritätspool in Anspruch zu nehmen, müssen die so kategorisierten Mitgliedstaaten dies erst bestätigen. Zudem können Mitgliedstaaten die Nutzung des Solidaritätspools auch dann beantragen, wenn sie sich selbst einem Migrationsdruck ausgesetzt sehen, ohne dass die Kommission zu dieser Einschätzung gelangt ist. Die praktische Umsetzung der Solidaritätsbeiträge ist komplex und berücksichtigt die Migrationslage und die Handlungspräferenzen in den Mitgliedstaaten. Dabei sind verschiedene Anrechnungs-, Verrechnungs- und Kürzungsmöglichkeiten vorgesehen; ein von der Kommission ernannter EU-Solidaritätskoordinator steuert die fachliche Umsetzung des Mechanismus und soll als Bindeglied zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und der Asylagentur fungieren (Art. 15, 60 bis 65 AMM-VO).

Eine nicht zu vernachlässigende Errungenschaft der AMM-VO ist, dass mit dem Verteilschlüssel erstmals ein einfacher und nachvollziehbarer Referenzpunkt dauerhaft im europäischen Sekundärrecht verankert ist – und somit zumindest von der ganz überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten auch akzeptiert wird.

… und was, wenn man den Schlüssel auf bisherige Aufnahmen anwendet?

Wenn man auch die bisherige Aufnahme von Schutzsuchenden (gemessen an den jährlichen neuen Asylanträgen) an diesem als fair zu betrachtenden Schlüssel misst, zeigt sich, dass auf Deutschland im Zehnjahreszeitraum 2014 bis 2023 durchschnittlich mehr Asylerstanträge entfallen sind, als nach dem Schlüssel angemessen gewesen wäre. Deutschland hat in diesem Zeitraum de facto 35 Prozent der Asylerstanträge bearbeitet, während gemäß des Referenzschlüssels nur 21,8 Prozent zu erwarten gewesen wären. Der entsprechende Anteil liegt damit um 13,2 Prozentpunkte (PP.) über dem Referenzschlüssel. Andere Staaten liegen mehr oder weniger deutlich unter ihrem hypothetischen ‚Soll', etwa Polen (–5,9 PP.), Italien (–2,8 PP.) oder Rumänien (–2,5 PP.). Einzelne Länder wie Griechenland (+3,6 PP.), Österreich (+3,1 PP.) und Schweden (+2,0 PP.) haben dagegen ebenfalls überdurchschnittlich viele Asylerstanträge bearbeitet (Tab. 1, Spalte 10).

Die Berechnung eines fiktiven fairen Anteils für jeden einzelnen Mitgliedstaat mit Hilfe des Referenzschlüssels kann – in Verbindung mit der zusätzlich vorzunehmenden Jahresplanung und Kapazitätsbestimmung nach der AMM-VO – auch dabei helfen, die nationalen Debatten um ‚Belastungsgrenzen' bzw. Aufnahmekapazitäten zu versachlichen und an Fakten rückzukoppeln. Zwar bilden diese rechnerisch bestimmten ‚Kontingente' keine ‚Obergrenzen' im rechtlichen Sinne. Sie ermöglichen es jedoch, Planungsprozesse anzustoßen und ansonsten als komplex und wenig beherrschbar betrachtete Situationen zu bearbeiten (vgl. Kluth 2025). So mutet die Zahl von rund 164.000 Asylerstanträgen, die Deutschland unter Berücksichtigung seines fairen Anteils durchschnittlich jedes Jahr hätte bearbeiten müssen, durchaus realistisch an und ist politisch wie gesellschaftlich vermittelbar (Tab. 1, Spalte 7).

Auch wenn durch diese „kommunikativen Botschaften von Kontingenten" die „Ungewissheit von zu tragenden Belastungen durch eine nachvollziehbare Größe ersetzt wird" (Kluth 2025: 2),

[10] Der Anteil, den die jeweiligen Mitgliedstaaten gemäß dem Referenzschlüssel erbringen sollen, verändert sich im Zeitverlauf nur geringfügig. Daher wird in den folgenden Ausführungen durchgängig der auf den Daten des Jahres 2024 basierende Schlüssel zugrunde gelegt.

[11] So würden – anders als bei der vereinfachten hypothetischen Verteilung eines Kontingents von 30.000 Personen im Rahmen dieser Kurzinformation – im Rahmen des jährlichen Migrationsberichts nicht nur die Belastung durch individuelle Asyl(erst)anträge berücksichtigt, sondern auch andere Formen der Aufnahme – etwa die von vorübergehend Schutzberechtigten aus der Ukraine auf Basis der entsprechenden Richtlinie (vgl. dazu Art. 9 Abs. 3 AMM-VO).

bleiben Unwägbarkeiten bestehen. So sorgen Kriege und Krisen im geographischen Umfeld der EU für ein teilweise rapide wandelndes Fluchtgeschehen. Diese können von einem Monat zum nächsten für erhebliches Antragsaufkommen sorgen, sodass die Mitgliedstaaten im Sinne des *capacity building* auch für Krisensituationen vorbereitet bleiben müssen.

Ein weiteres Risiko für diesen Prozess der rationalen Steuerung und Planung auf EU-Ebene liegt in der Freiwilligkeit der Mitgliedstaaten: Sie können sich aus der Umverteilung von Schutzsuchenden zurückzuziehen und stattdessen Geldzahlungen oder andere „alternative Solidaritätsmaßnahmen" leisten. Bei Letzteren müssen sie lediglich „auf der Grundlage objektiver Kriterien den finanziellen Wert dieser Maßnahmen" angeben (Art. 57 Abs. 4 AMM-VO).

Als Polen – das bereits eine hohe Anzahl an Menschen aus der Ukraine aufgenommen hatte – drohte, sich als einer der zentralen EU-Mitgliedstaaten aus der Umsetzung des Reformpakets zurückzuziehen, wenn dieses mit zusätzlichen Aufnahmen für Polen verbunden wäre, betonte die EU-Kommission zuletzt nochmals deutlich, dass kein Staat verpflichtet werden soll, Asylsuchende aufzunehmen. Die Mitgliedstaaten können vollständig nach eigenem Ermessen zwischen den drei Solidaritätsmaßnahmen wählen und dürfen weder unter Druck gesetzt noch zur tatsächlichen Aufnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern gezwungen werden.[12]

Fazit und Ausblick

Begrenzte Reform und strukturelles Dilemma

Kritiker bezweifeln, dass der Pakt für Asyl und Migration bei der Bestimmung des zuständigen Staates für Schutzsuchende eine „vollständige Überarbeitung" darstellt, wie es der Rat angekündigt hatte. Vielmehr seien die neuen Vorschriften so etwas wie der „böse Bruder" der bisherigen Dublin-Verordnung (Maiani 2025a).

Tatsächlich verbleibt die Verantwortung für Asylanträge weitgehend beim Ersteinreisestaat, auch wenn die Liste der Zuständigkeitskriterien geringfügig weiterentwickelt wurde: So wurde etwa das Familienkriterium gestärkt, und künftig kann auch ein Zeugnis oder Berufsabschluss aus einem Mitgliedstaat zur Begründung von dessen Zuständigkeit herangezogen werden. Aber die Mindestziele für die Umverteilung angesichts der Gesamtzahl an Schutzsuchenden in der EU werden als zu gering betrachtet. Zudem sei zu erwarten, dass viele Mitgliedstaaten die finanziellen Unterstützungsleistungen einer Übernahme von Asylbewerbern vorziehen und sich im Sinne eines *buy-outs* so von ihren Solidaritätsverpflichtungen „freikaufen" (Meijers Committee/Dutch Council for Refugees 2024: 5).

Hier besteht in der Tat ein Dilemma: Je mehr Staaten sich ausschließlich Alternativmaßnahmen anrechnen lassen, desto mehr Aufnahmen und Schutzanerkennungsverfahren müssen andere Staaten stemmen. Es bliebe bei einer Situation, in der einzelne EU-Mitgliedstaaten praktisch keine Asylsuchenden aufnehmen, während andere teils dauerhaft über Gebühr belastet sein könnten – mit entsprechend fortgesetzten Risiken für die generelle Akzeptanz des Schutzsystems in diesen Ländern. Es bleibt daher abzuwarten, ob der Solidaritätsmechanismus die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen und gewährleisten kann, dass sich alle Mitgliedstaaten beteiligen (SVR 2024: 62).

Perspektiven für eine Weiterentwicklung

Bereits während der Erprobung des neuen Solidaritätsmechanismus sollte daher über seine Weiterentwicklung nachgedacht werden – mit dem langfristigen Ziel, den Grundsatz der Zuständigkeit des Ersteinreisestaats (der Ursprung von Überlastung und Sekundärmigration ist) durch andere Kriterien und Mechanismen abzulösen, die die Verantwortung gerechter verteilen.

Zu einem nächsten Reformschritt könnte zum einen gehören, verstärkt solche Steuerungskriterien zu berücksichtigen, die bereits ex ante zu einer faireren Verteilung und weniger Sekundärmigration führen – und damit auch den Bedarf eines nachgelagerten Lastenausgleichs verringern. Hierzu wären bis zu einem gewissen Grad auch die Präferenzen der Schutzsuchenden bei der Zielstaatswahl zu berücksichtigen,[13] zumin-

[12] „Brussels scrambles to defend Migration Pact after Donald Tusk's refusal to comply", Euronews vom 10. Februar 2025 (https://www.euronews.com/my-europe/2025/02/10/brussels-scrambles-to-defend-migration-pact-after-donald-tusks-refusal-to-comply, 05.05.2025).

[13] Der SVR hatte in diesem Zusammenhang den Vorschlag gemacht, dass ein konditioniertes *free choice*-Modell auf Basis von Arbeitsverträgen für anerkannte Flüchtlinge zu Dublin hinzutreten könnte (SVR 2017: 41–45).

dest bis die vorab zu definierenden und transparent zu machenden Kapazitäten der Mitgliedstaaten erreicht sind (s. die Eckpunkte eines weiterentwickelten Steuerungsmodells bei Kluth 2024: 174–179).

Zum anderen sollte der europäische Gesetzgeber die derzeit uneingeschränkte Flexibilität bei den Solidaritätsleistungen graduell reduzieren. So könnten die Mitgliedstaaten etwa verpflichtet werden, einen Mindestanteil ihrer Solidarität durch die tatsächliche Aufnahme von Schutzsuchenden und die Durchführung von Asylverfahren zu leisten. Dies würde der ohnehin beobachtbaren Tendenz einer geografischen Spaltung entgegenwirken: auf der einen Seite Mitgliedstaaten, in denen kaum noch Flüchtlinge aufgenommen werden, auf der anderen Seite Staaten, die (noch) Bereitschaft für die Flüchtlingsaufnahme zeigen – und in denen Schutzberechtigte zudem auf bestehende Integrationsstrukturen treffen.

Gleichzeitig sollten die Maßstäbe an Alternativleistungen zur Flüchtlingsaufnahme im Lichte der Erfahrungen des ersten jährlichen Migrationsmanagementzyklus der AMM-VO überprüft werden. Statt wie bisher auf subjektive Deklarationen bestimmter Solidaritätsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten zu setzen, sollte ein objektiver und transparenter ‚Leistungskatalog' entwickelt werden, der auf wechselseitiger Akzeptanz beruht. Der EU-Acquis, also die Gesamtheit der geltenden Rechtsvorschriften und Verordnungen, im Asyl- und Migrationsmanagement sollte sich nicht zu einer *à-la-carte*-Veranstaltung im Gewand eines Solidaritätsmechanismus entwickeln, in dem einzelne Mitgliedstaaten de facto einen Freifahrtschein besitzen.

Literatur

Biermann, Felix/Guérin, Nina/Jagdhuber, Stefan/Rittberger, Berthold/Weiss, Moritz 2019: Political (Non-)Reform in the Euro Crisis and the Refugee Crisis: A Liberal Intergovernmentalist Explanation, in: Journal of European Public Policy, 26: 2, 246–266.

De Bruycker, Philippe 2024: The New European Solidarity Mechanism: Towards a Fair Sharing of Responsibility Between Member States?, Brüssel.

Eurostat 2025a: Population and employment – national accounts. (https://doi.org/10.2908/NAMA_10_PE, 05.05.2025)

Eurostat 2025b: Gross domestic product (GDP) and main components (output, expenditure and income). (https://doi.org/10.2908/NAMA_10_GDP, 05.05.2025)

Eurostat 2025c: Asylum applicants by type, citizenship, age and sex – annual aggregated data. (https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYAPPCTZA, 05.05.2025)

Gülzau, Fabian 2023: A "New Normal" for the Schengen Area. When, Where, and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls? in: Journal of Borderlands Studies, 38: 5, 785–803.

Kluth, Winfried 2024: Steuerung der Asylmigration innerhalb der Europäischen Union. Status Quo, Reformperspektiven und eigener Vorschlag, in: Thym, Daniel (Hg.), Deutschland als Einwanderungsland, Tübingen, 163–182.

Kluth, Winfried 2025: Editorial. Die spezifische Rationalität von asylrechtlichen Kontingenten, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1, 1–2.

Laube, Lena 2013: Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten, Frankfurt a.M.

Maiani, Francesco 2025a: Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: *plus ça change…*, in: EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 18.06.2024.

Maiani, Francesco 2025b: The new Solidarity Mechanism: the right "insurance scheme" for the CEAS?, in: EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 27.08.2024.

Meijers Committee/Dutch Council for Refugees 2024: Unveiling the Pact on Asylum and Migration: Implementation at National and European Levels. Report and insights from the conference on 26 September 2024, Amsterdam.

NCCR – on the move 2025: Was wäre eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen in Europa? (https://nccr-onthemove.ch/indicators/was-waere-eine-gerechte-verteilung-von-fluechtlingen-in-europa/?lang=de, 05.05.2025)

Niemann, Arne/Zaun, Natascha 2018: EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, in: Journal of Common Market Studies, 56: 1, 3–22.

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. European Parliament, Brussels.

Parusel, Bernd/Schneider, Jan 2017: Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonization of asylum outcomes, Stockholm.

Schmandt, Marco/Tielkes, Constantin/Weinhardt, Felix 2023: Königsteiner Schlüssel verteilt Gelder und Aufgaben zwischen Bundesländern kaum nach Wirtschaftskraft, in: DIW-Wochenbericht 18/2023: 204–209.

Schneider, Jan/Engler, Marcus/Angenendt, Steffen 2013: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration 2024: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2024, Berlin.

Walter-Franke, Marie 2023: The Government of Exile. Framing Europe's refugees in the Common European Asylum System. Dissertation am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität, Berlin.

Zaiotti, Ruben 2013: The Italo-French Row over Schengen, Critical Junctures, and the Future of Europe's Border Regime, in: Journal of Borderlands Studies, 28: 3, 337–354.

Tab. 1 Verteilschlüssel und potenzielle Verteilwirkungen

Mitgliedsstaat	**Schlüssel** (in %)	**Solidaritätspool** (30.000 Personen)	**Asylerstanträge**						**Abweichung** (in Prozentpunkten)	
			2014–2023				2024		2014–2023	2024
			Summe		jährlicher Durchschnitt					
		nach Schlüssel	de facto	nach Schlüssel	de facto	nach Schlüssel	de facto	nach Schlüssel		
Belgien	3,1	923	216.820	232.148	21.682	23.215	33.095	28.008	-0,2	0,6
Bulgarien	1,0	305	114.965	76.706	11.496	7.671	12.130	9.254	0,5	0,3
Deutschland	21,8	6.528	2.637.795	1.641.558	263.780	164.156	229.750	198.046	13,2	3,5
Estland	0,3	80	7.930	20.113	793	2.011	1.330	2.427	-0,2	-0,1
Finnland	1,4	425	62.820	106.846	6.282	10.685	2.275	12.890	-0,6	-1,2
Frankreich	16,0	4.801	1.031.350	1.207.240	103.135	120.724	130.950	145.647	-2,3	-1,6
Griechenland	1,9	557	413.240	140.091	41.324	14.009	68.995	16.901	3,6	5,7
Irland	2,1	637	49.265	160.185	4.926	16.019	18.435	19.326	-1,5	-0,1
Italien	12,9	3.856	756.940	969.677	75.694	96.968	151.120	116.987	-2,8	3,8
Kroatien	0,7	206	13.820	51.694	1.382	5.169	1.000	6.237	-0,5	-0,6
Lettland	0,3	97	4.645	24.374	464	2.437	800	2.941	-0,3	-0,2
Litauen	0,5	164	8.185	41.268	818	4.127	295	4.979	-0,4	-0,5
Luxemburg	0,3	96	19.890	24.243	1.989	2.424	2.125	2.925	-0,1	-0,1
Malta	0,1	38	17.380	9.658	1.738	966	440	1.165	0,1	-0,1
Niederlande	5,2	1.574	255.570	395.888	25.557	39.589	32.000	47.762	-1,9	-1,7
Polen	6,6	1.983	56.995	498.707	5.700	49.871	14.445	60.166	-5,9	-5,0
Portugal	2,0	603	12.845	151.604	1.284	15.160	2.675	18.290	-1,8	-1,7
Rumänien	3,1	943	50.710	237.238	5.071	23.724	2.265	28.622	-2,5	-2,9
Schweden	2,8	840	358.410	211.141	35.841	21.114	6.780	25.473	2,0	-2,1
Slowakei	1,0	295	2.600	74.298	260	7.430	140	8.964	-1,0	-1,0
Slowenien	0,4	129	32.250	32.372	3.225	3.237	5.465	3.906	-0,0	0,2
Spanien	10,0	3.002	661.685	754.910	66.168	75.491	164.035	91.076	-1,2	8,0
Tschechische Republik	2,1	639	11.760	160.605	1.176	16.060	1.035	19.376	-2,0	-2,0
Ungarn	1,7	498	248.295	125.157	24.830	12.516	25	15.100	1,6	-1,7
Zypern	0,2	61	84.780	15.442	8.478	1.544	6.750	1.863	0,9	0,5
Österreich	2,4	721	413.420	181.201	41.342	18.120	21.835	21.861	3,1	-0,0
Summe	99,9	30.001	7.544.365	7.544.364	754.435	754.437	910.190	910.192	—	—

Anmerkung: Zur Berechnung des Verteilschlüssels wurden die aktuellen Daten aus dem Jahr 2024 verwendet. Als „Abweichung" wird die Differenz zwischen dem erwarteten Anteil nach Verteilschlüssel und dem de-facto Anteil bezeichnet, die in Prozentpunkten angegeben wird. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen und sich die Summen auch zwischen einzelnen Spalten geringfügig unterscheiden.

Da Dänemark hinsichtlich des GEAS weitgehend von seinem *opt-out* Gebrauch macht, wird es in der Abbildung nicht berücksichtigt. Auch die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine auf Basis der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (2011/55/EG) bleibt als Sonderfall in der Tabelle unberücksichtigt.

Quelle: Eurostat (2025a, b, c); Darstellung und Berechnung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Zitiervorschlag:
Schneider, Jan/Gülzau, Fabian 2025: Faire Umverteilung oder *à-la-carte*-Solidarität? Der Solidaritätsmechanismus in der neuen Asyl- und Migrationsmanagementverordnung. SVR-Kurzinformation 2025-4, Berlin.

Impressum

Herausgeber
Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
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
(Redaktionsschluss: Juni 2025)

Verantwortlich
Dr. Cornelia Schu

Redaktion
Heike Köhn, Franziska Volk

ISSN (Online) 2940-679X

SVR-Kurzinformation 2025-4

© SVR gGmbH, Berlin 2025

Sachverständigenrat
für Integration und Migration

Die Autoren

Dr. Jan Schneider
Leiter des Bereichs Forschung

Dr. Fabian Gülzau
Stellvertretender Leiter des Bereichs Forschung

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Winfried Kluth (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Glorius (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Matthias König, Prof. Sandra Lavenex, Ph. D., Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph. D., Prof. Dr. Hannes Schammann.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de