

Baustelle EU-Asylpolitik: Raus

Die 27 Asylsysteme der EU sind ineffizient, fressen öffentliche Gelder und bringen unnötiges Leid für die Betroffenen. Um diesen Moloch abzuschütteln, setzen viele Politiker*innen auf „Externalisierung“, die aber praktisch nicht umsetzbar ist. Eine europäische Lösung wäre die Antwort.

Von **Melita Sunjic**

Auch wenn das Gemeinsame Europäische Asylsystem (CEAS) auf dem Papier seit 1999 besteht, hat es in der Praxis keine Bedeutung. Dessen Zweck war es, durch Direktiven eine Harmonisierung der Asylentscheidungen und der Schutzgewährungskriterien innerhalb der EU herzustellen. Gelingen ist das nicht.

Asyl-Lotterie

Die Diskrepanzen zwischen den nationalen Asylsystemen lassen sich anhand der Statistik leicht veranschaulichen. Ein Extrembeispiel waren die jeweiligen Anerkennungsquoten für afghanische Asylsuchende im Jahre 2019, vor dem großen Corona-Einschnitt. Laut einer Analyse der in Brüssel angesiedelten Dachorganisation von Flüchtlings-NGOs, ECRE, variierten die erstinstanzlichen Entscheidungen zwischen 93,8% Schutzgewährung in Italien und 4,1% in Bulgarien. Bei irakischen Asylwerber*innen lagen die Anerkennungsquoten zwischen 66,8% in Frankreich und 8,3% in Dänemark.

Selbst in Ländern mit sehr ähnlichen Systemen und Flüchtlingspopulationen wie Österreich und Deutschland gibt es bemerkenswerte Unterschiede in der „Asyl-Lotterie“: 2021 lag die Chance auf Schutzgewährung für Syrer*innen in Österreich bei 78%, in Deutschland bei 63%. Für Afghan*innen waren die Chancen auf Asyl in Österreich mit 26% um einiges geringer als in Deutschland mit 42%.

Bürokratischer Moloch

Asylverfahren sollten gründlich und fair sein, in der EU sind sie vor allem langwierig und mühsam. (Die schematische Darstellung des österreichischen Verfahrens illustriert das.)

Beim ersten Behördenkontakt in der EU sollten Asylsuchenden die Fingerabdrücke abgenommen und in der europaweiten EURODAC Datei abgespeichert werden, damit eine Person nicht in mehreren Ländern Asylanträge stellen kann. Es muss ein Land zuständig sein, aber kein Land will das. In einigen Erstankunfts-ländern werden die Fingerabdrücke daher erst mit Verzögerung abgenommen, um den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, weiter zu reisen, z.B. von Italien nach Deutschland. Das wollen die Asyl-suchenden selbst auch meist, weil es sie in ein bestimmtes Land zieht, in dem sie Familie haben oder sich bessere Zukunftschancen errechnen. Wird irgendwo ein Asylwerbender aufgegriffen, dessen Fingerabdrücke schon in EURODAC vorhanden sind, beginnt das

Tauziehen um die Zuständigkeit und die Rückführung in das vorherige Land. Das ist das sogenannte Dublin-Verfahren, wo es vorerst nur um die Klärung der Zuständigkeit und danach um die Rückführung ins zuständige Land geht. Zahlreiche Beamte*innen sind viele Stunden mit diesen Verfahren beschäftigt. Die Unterbringung und Rückführung der betroffenen Personen kosten zusätzlich Geld. Dabei hat das Asylverfahren noch gar nicht begonnen. Warum die Person geflüchtet ist oder welchen Schutz sie braucht, interessiert noch niemanden.

Erst danach beginnt das Asylverfahren. Aber nicht sehr rasch. In Griechenland beispielsweise muss man monatelang darauf warten, einen Termin zu bekommen. Und die Termine liegen dann noch viele Monate in der Zukunft. Die Wartezeit verbringen viele in katastrophalen Lebensbedingungen oder sie haben genug und ziehen über den Balkan weiter.

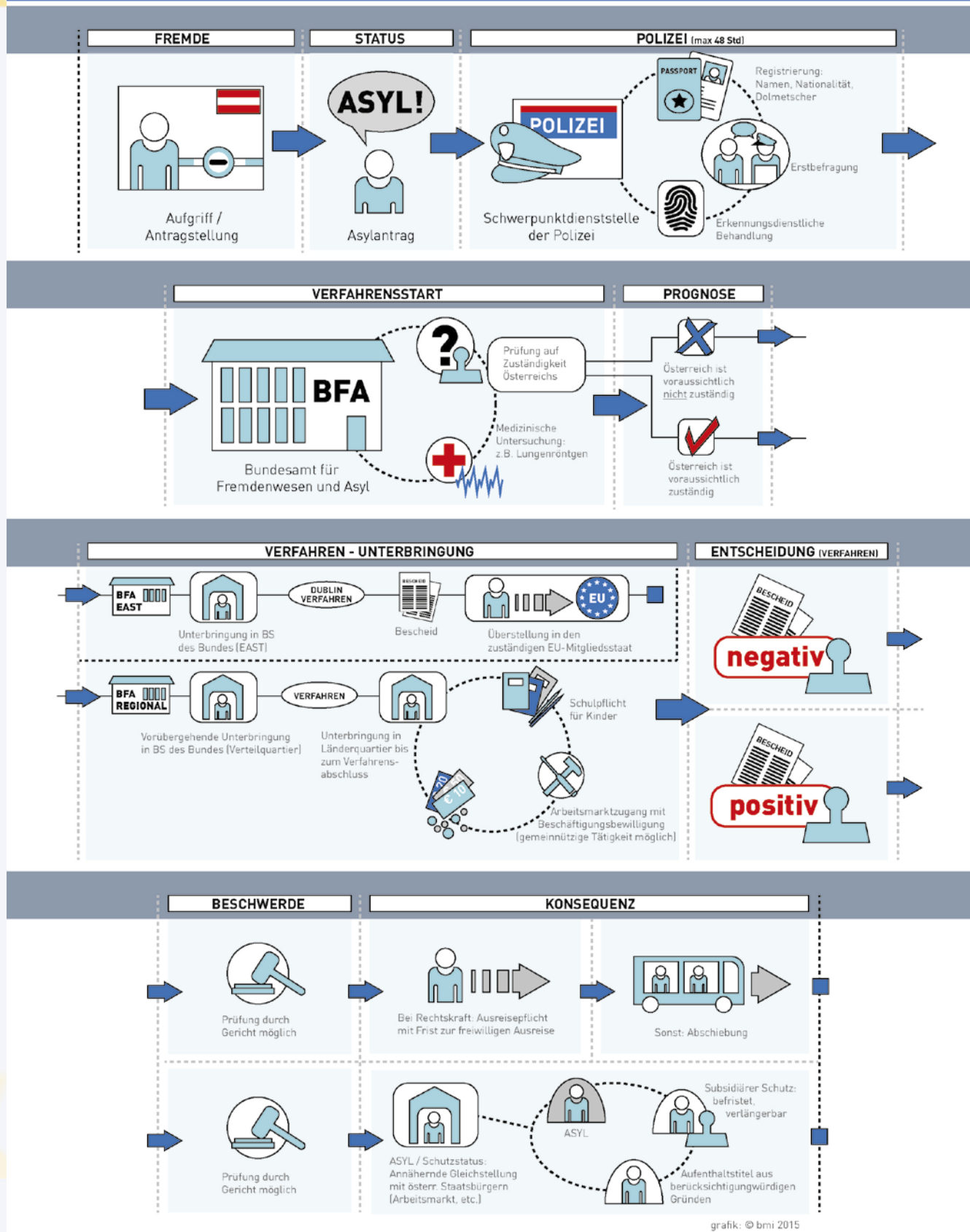
Nicht nur die griechischen Asylbehörden sind überfordert. Es dauert in vielen Ländern lange, bis ein Asylinterview stattfinden kann. Dann wird im Zuge des Asylverfahrens die Schutzwürdigkeit geprüft. Bis ein Asylbescheid ausgestellt wird, kann es wiederum Monate oder Jahre dauern. In dieser Zeit sind die Menschen meist in Asylheimen untergebracht. Sie brauchen Verpflegung, medizinische Betreuung und eventuell Schulen. Dazu kommt der Aufwand für das Verfahren selbst und für Dolmetscher*innen, Betreuer*innen, Wachpersonal, Köche*innen, Instandhaltungsarbeiten und so weiter.

Die Asylsuchenden haben keinen oder einen stark eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Je nach Herkunftsland und Asyl-wahrscheinlichkeit variiert der Anspruch auf Sprachkurse. Diese Phase trägt also kaum zur Integration zukünftiger Flüchtlinge bei. Für die Betroffenen ist es eine Zeit der ständigen Zukunftsangst, einer Abhängigkeit und Unselbstständigkeit und eines Mangels an Privatsphäre, welche die Menschen als demütigend empfinden. Anders, als es uns die rechtspopulistische Propaganda in ganz Europa weismachen will, genießen die Menschen keineswegs ein Luxusleben in der sozialen Hängematte.

Die erstinstanzlichen Asylbehörden sind europaweit notorisch unterbesetzt und überlastet. Sie sind vielfach auch eine Art „Strafkolonie“ für unliebsame Beamte*innen. Dadurch leidet die Motivation aller Beamte*innen, auch jener, die ihre Arbeit ernst nehmen. (Man denke an die „Notruf-Affäre“ des steirischen Vize-Landespolizeidirektors Alexander Gaisch. Er wurde nach einem

aus dem Stillstand!

ASYLVERFAHREN IN ÖSTERREICH



öffentlich bekannt gewordenen Ausraster am Telefon gegenüber einem Notrufbeamten im Herbst 2019 vorübergehend degradiert und versetzt. Erraten: ins Bundesamt für Fremdenwesen. Erst vor wenigen Wochen trat er wieder seine alte Funktion an.)

Entsprechend schlecht ist die Qualität der erstinstanzlichen Asylbescheide in der EU. Von den negativen Bescheiden, die von nationalen Asylbehörden ergehen, wird etwa ein Drittel in zweiter Instanz aufgehoben. Laut ECRE wurde den Beschwerden der Asylwerber*innen in zweiter Instanz von 2017 bis 2019 in 32,3 bis 37,6% der Fälle recht gegeben. Es lohnt sich also für abgelehnte Asylwerber*innen durchaus, in Berufung zu gehen.

Die Kosten für den Staat wachsen ungebremst weiter, siehe oben. Die prekäre Lage der Betroffenen zieht sich weiter in die Länge. Sie verlieren Jahre ihres Lebens mit Warten und Bangen.

Wo die Qualität der Bescheide in zweiter Instanz zu wünschen übrig lässt, haben Asylwerber*innen in einigen Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, sich an Höchstgerichte zu wenden, die den Bescheid prüfen und möglicherweise wieder an die Asylbehörde zurückverweisen. Dann geht der Asylzirkus wieder von vorne los.

Insgesamt handelt es sich um ein unproduktives, aber kostspieliges System. Wie teuer es eigentlich ist, lässt sich nicht berechnen, da nirgendwo die Gesamtkosten aufgelistet sind. Das Berliner Bundesfinanzministerium veranschlagt beispielsweise den Aufwand für Flüchtlinge im Jahre 2020 mit 22,9 Milliarden Euro. Darin enthalten sind die Bekämpfung von Fluchtursachen (9,9 Mrd. Euro), gefolgt von Sozialtransferleistungen nach Asylverfahren (5,5 Mrd. Euro), Zahlungen zur Entlastung der Bundesländer und Kommunen (3,9 Mrd. Euro), Integrationsleistungen (2,6 Mrd. Euro) sowie die Aufnahme, Registrierung und Unterbringung von Menschen im Asylverfahren (1,0 Mrd. Euro). Nicht enthalten sind die Aufwendungen für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, für Gerichte, Polizei, Grenzschutz etc., die ebenfalls – ganz oder teilweise – dem Flüchtlingsmanagement dienen.

Das britische Home Office bezifferte im April 2022 die Kosten für die wachsende Zahl an Asylwerber*innen, die über den Ärmelkanal kommen, mit vergleichsweise bescheidenen 1,5 Milliarden Pfund pro Jahr und bezeichnet das als enormen finanziellen Druck dem man nicht standhalten kann. Welche Kosten das beinhaltet, geht aus der Aussendung nicht hervor.

Der Think Tank des Europäischen Parlaments nannte 2018 in einem Papier jährliche Kosten von 50,5 Milliarden Euro, die der Europäischen Union aus dem CEAS erwachsen, nicht eingerechnet die nationalen Aufwendungen aller Mitgliedstaaten.

Die Angaben variieren also und setzen sich aus verschiedenen Komponenten zusammen, so dass nicht einmal eine annähernde Schätzung möglich ist. Dass die Asylsysteme trotz ihrer mangelnden Effizienz sehr viel Steuergeld verbrauchen, steht zweifelsfrei fest.

Wundermittel Externalisierung

Die Standard-Reaktion der Politik auf die Herausforderungen der irregulären Migration ist vor allem die immense Verstärkung des Außengrenzschutzes, auch wenn man schon wissen müsste, dass das nicht funktioniert. Der Migrationsdruck entsteht nicht erst an der Grenze zu Europa, sondern in den Herkunftsländern. Für diese Abschottungsmaßnahmen nimmt die EU auch die Zusammenarbeit mit so fragwürdigen Kräften wie libyschen Milizen in Kauf.

Als zweites Wundermittel geistert seit den frühen 2000er Jahren die „Externalisierung“ von Asylverfahren durch die europäische Debatte. Weil man sich nicht mit den Wurzeln des Problems befasst und der Grenzschutz Europa auch nicht völlig abriegeln kann,

denkt die Politik darüber nach, wie sie jene Menschen, die es trotz allem hierher geschafft haben, wieder loswird.

Kurz gefasst ist die Idee folgende: Wir als Reiche fühlen uns mit der Zahl der Asylwerber*innen überfordert. Wir können/wollen dieses Problem nicht bewältigen, darum hängen wir es Drittstaaten um, welche wirtschaftlich, rechtlich und in Bezug auf ihre Infrastruktur wesentlich schwächer dastehen als wir.

Seit der Jahrtausendwende geistert in Deutschland die Idee herum, Asylzentren in nordafrikanischen Staaten einzurichten. Großbritannien wollte zu diesem Zweck gar einmal eine kroatische Insel anmieten, Frankreich dachte an Tschad und Niger. Im Herbst 2021 verabschiedete die dänische Regierung ein Gesetz, das es dem Land ermöglichen soll, Asylzentren in Drittländern zu finanzieren, wohin Asylwerber*innen aus Dänemark verbracht würden. Dort sollten die Asylverfahren abgewickelt werden. Man sei mit rund zehn potenziellen Partnerländern im Gespräch, hieß es damals.

Auch österreichische Innenminister finden an der Idee der Auslagerung Gefallen. Im April 2021 sondierte der damalige Ressortchef Karl Nehammer in Bosnien-Herzegowina die Möglichkeit eines Rückführungsabkommens mit dem Balkanstaat. Es wurde beteuert, dass „alle internationalen Standards“ eingehalten werden müssten. Dass es aber nicht wirklich um den Schutz von Flüchtlingen geht, verriet damals die Presseaussendung in lapidarem Bürokratendeutsch: „Das Arbeitspaket zielt auf die Intensivierung aller Rückkehraktivitäten und eine Steigerung der zwangsweisen und freiwilligen Außerlandesbringungen ab.“ Mittlerweile liegt dieses Abkommen seit wenigen Wochen im Wortlaut vor, über die praktische Durchführung lässt sich noch nichts sagen.

Auch Nehammers Amtsnachfolger, Stefan Karner, hält die „Externalisierung“ von Asylverfahren für sinnvoll, auch wenn sie nach dem Rechtsstand der EU gar nicht erlaubt ist. Anfang Juni erklärte er in der deutschen Tageszeitung Die Welt: „Es wäre eine gute Lösung, künftig Migranten von der EU in Drittstaaten zurückzuschicken und dort ihre Asylanträge prüfen zu lassen.“

Bislang blieben alle Versuche, Asylverfahren in Drittstaaten auszulagern, erfolglos. Erstens aus praktischen Gründen, denn es fand sich – abgesehen von Ruanda – kein Staat, der Asylwerber*innen für die EU unterbringen und festhalten will. Zweitens aus rechtlichen Gründen: Wer in einem EU-Mitgliedstaat Asyl beantragt, hat Anspruch auf ein ordentliches Asylverfahren. Diese ordnungsgemäßen Verfahren können nicht einmal alle EU-Staaten garantieren, schon gar nicht kann man „europäische Standards“ in einem Drittstaat sicherstellen. Die Drittstaaten, welche man in Erwägung zieht, haben in der Regel gar kein oder nur ein rudimentäres Asylrecht und kein qualifiziertes Personal. Beides ließe sich nur über viele Jahre hinweg aufbauen und kann nicht durch Geld rasch „herbeifinanziert“ werden. Darüber hinaus müssten die Asylwerber*innen in einer Art bewachtem Straflager untergebracht werden, um zu verhindern, dass sie sich neuerlich nach Europa aufmachen.

Das würde sofort zum Aufbau einer Schlepperindustrie führen, wie wir das ja in Libyen sehen. Dort verdienen korrupte Milizen gleichzeitig am Abfangen und Festhalten von Flüchtlingen zu Wasser und zu Land als auch am Lösegeld für die Freilassung und an der Schlepperei Richtung Europa.

Dass die Externalisierung mit europäischen Rechtsstandards, selbst außerhalb der EU, nicht vereinbar ist, musste erst Mitte Juni 2022 die Londoner Regierung feststellen, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den ersten Abschiebeflug von Asylwerber*innen aus Großbritannien nach Ruanda durch eine Blitzintervention verhinderte.

Was der Öffentlichkeit von den Befürwortern solcher Externalisierungsmodelle verschwiegen wird, sind die zusätzlichen Kosten für den Transport, die Unterbringung, Verpflegung und Betreuung sowie das lokale Personal und ein Mindestmaß an Monitoring durch EU-Vertreter.

Was die Externalisierung für die betroffenen Menschen bedeutet, wird von der Politik gar nicht thematisiert. Das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR warnt davor wiederholt und aus gutem Grund: „Externalisierungsversuche beinhalten typischerweise die zwangsweise Überstellung von Asylbewerbern in Drittstaaten, oft Entwicklungsländer, in denen die Menschenrechtsgarantien und Ressourcen möglicherweise nicht ausreichend sind. Dies kann dazu führen, dass die Betroffenen auf unbestimmte Zeit an isolierten Orten oder unter haftähnlichen Bedingungen „gelagert“ werden, was ihrer physischen und psychischen Gesundheit großen Schaden zufügt.“

Lösung liegt in Europa

Dass das bisherige System nicht aufrechterhalten werden kann, liegt auf der Hand. Was die EU braucht, ist ein neues Asylmanagement, das effizient, fair und menschlich ist und gleichzeitig weniger kostet, als das jetzige. Es gäbe eine relative einfache Zweikomponenten-Lösung, die kurz gefasst so aussehen könnte:

Die 27 nationalen Asylverfahren werden durch ein einziges EU-weites ersetzt.

Asylverfahren finden dort statt, wo die Betroffenen sich ohnehin schon befinden, an mehreren Einreise-Hotspots wie griechischen Inseln, Lampedusa, Zypern oder Südspanien, aber unter menschenwürdigen Bedingungen.

Wer heute beispielsweise in Griechenland einen Asylantrag stellt, bekommt ein Verfahren nach griechischem Recht und in griechischer Sprache. Zwar werden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von anderen EU-Asylbehörden und der Europäischen Asylagentur EUAA im Rahmen von Kriseneinsätzen zur Unterstützung geschickt, aber das eigentliche Asylverfahren können sie nicht durchführen. Daher befindet sich das griechische Asylsystem so unter Druck. Das gilt mutatis mutandis für alle anderen Einreiseländer ebenso.

Gäbe es nun ein europäisches Asylverfahren, das in einem von mehreren großen Zentren an den Außengrenzen der EU durchgeführt würde, müsste kein Mitgliedstaat mehr Asylwerber*innen betreuen und könnte jeden aufgegriffenen Asylsuchenden sofort in eines dieser Zentren verbringen. Man spart sich also auf nationaler Ebene immense Kosten.

In den Asylzentren am Rande Europas könnte hingegen eine große Zahl höchst qualifizierter Asylbeamt*innen aus allen 27 EU-Staaten eingesetzt werden, weil sie im Inland nichts mehr zu tun haben.

Die Dauer von Asylverfahren wird drastisch verkürzt, von mehreren Jahren auf einige Wochen. Die Qualität der Entscheidungen wird bedeutend erhöht. Das liegt sowohl im Interesse der Asylsuchenden als auch der EU. Für die Asylwerber*innen gibt es keinen Anreiz, die Zentren illegal zu verlassen, denn sie wissen, dass sie nirgendwo sonst ein Asylverfahren bekommen. Wahrscheinlich könnte eine abgemilderte Form der Zernierung für die kurze Dauer des Verfahrens rechtlich durchgesetzt werden.

Gemäß dem langjährigen Trend wird voraussichtlich ein Drittel der Antragsteller*innen Schutzstatus bekommen (Asyl oder subsidiären Schutz). Diese Personen müssen innerhalb der EU verteilt werden. Obwohl es bislang immer am Verteilungsschlüssel gekrankelt hat, wäre die Ausgangslage eine andere. Es kommen nur anerkannte Flüchtlinge. Der Aufnahmestaat hat sich das Asyl-

verfahren gespart und kann sofort mit der Integration sowie mit der Arbeitsvermittlung beginnen. Genau jene Mitgliedsstaaten, die sich bis 2021 am meisten gegen die Verteilung von Flüchtlingen gewehrt haben, nämlich die Visegradstaaten und die baltischen Länder, haben bei der Aufnahme von ukrainischen Kriegsvertriebenen sehr auf die Weiterverteilung gesetzt, weil sie die Erstaufnahmeländer sind. Daher können sie schwerlich darauf beharren, dass die Erstaufnahmeländer für andere als ukrainische Flüchtlinge sehr wohl alleine mit dem Problem fertig werden müssen.

Da innerhalb der EU zahlreiche Länder und Branchen über einen Mangel an Arbeitskräften klagen, sollte man eine zweite Schiene einführen. Wenn sich unter den abgelehnten Asylwerber*innen Fachkräfte finden, die auf dem europäischen Arbeitsmarkt gebraucht werden, sollten sie die Chance bekommen als reguläre Arbeitsmigrant*innen zu fairen Bedingungen auf Zeit hier zu leben und zu arbeiten, wie es immer mehr Ausländer*innen aus Indien, Vietnam, Pakistan, Nepal usw. in zahlreichen EU-Mitgliedsstaaten erlaubt ist.

Jene, die weder Fluchtgründe haben noch für den europäischen Arbeitsmarkt qualifiziert sind, werden abgeschoben. Bislang werden Rückübernahmeabkommen auf bilateraler Ebene ausgehandelt, was dazu führt, dass sich viele Herkunftsländer weigern, ihre eigenen Staatsbürger wieder aufzunehmen. Die EU als Ganzes hätte da weitaus mehr Verhandlungsmacht. Überdies würden Abschiebungen in großen Gruppen erfolgen, was billiger ist als die derzeitigen Sammelflüge.

Für die abgeschobenen Personen selbst ist es zudem weitaus menschlicher, wenn sie nach wenigen Wochen zurückgeschickt werden und nicht erst nach langen durchlittenen Jahren des Wartens und Bangens in Asylheimen.

Darüber hinaus würden sich zwei erwünschte Nebenwirkungen ergeben: Erstens hätte die rasche Rückführung von Gruppen, die wenig Aussicht auf Asyl haben, eine abschreckende Wirkung auf potenzielle weitere irreguläre Migrant*innen. Die würden es sich überlegen, ob sie viel Geld in eine Reise investieren sollen, die letztlich nicht den gewünschten Erfolg bringt.

Zweitens würde das Businessmodell der Schlepper*innen bedeutend geschwächt, weil ihre Heilsversprechen entlarvt würden und sie nicht mehr mit dem Elend der Menschen so leicht Geschäfte machen könnten.

Für dieses neue Modell des Flüchtlingsmanagements müssten die EU-Politiker*innen ausnahmsweise einmal an einem Strang ziehen. Bei den Kriegsvertriebenen aus der Ukraine ist das gelungen. Man kann nur hoffen, dass dieses Beispiel Schule macht. Dagegen spricht allerdings, dass der Lebensstandard in Europa infolge des Ukrainekrieges absinkt, was sich negativ auf die Aufnahmebereitschaft auswirken wird. Die alten „Das Boot ist voll“-Parolen könnten leider bald wieder in Mode kommen. 🌐

Dr. Melita Sunjic ist Migrationsexpertin und Publizistin. Sie war 25 Jahre international als UNHCR-Pressesprecherin tätig.

E-Mail: melita.sunjic@transcultural.at