

Kooperationsstrukturen vorzuweisen haben. Dass die Praxis der Verwaltungskooperation innerhalb des Dublin-Systems durch Konflikte und Ineffektivität gekennzeichnet ist und für Geflüchtete mit erheblichen Ungewissheiten, längeren Verfahrensdauern und Einschränkungen auf vielen Ebenen einhergeht, scheint hier weniger zu wiegen als die Hoffnung, dass Bürokratien irgendwie zur Kleinarbeitung des Problems beitragen könnten. Die gegenseitige Anerkennung positiver Bescheide, die es erst erlauben würde, von einem tatsächlich gemeinsamen europäischen Schutzstatus zu sprechen, geschweige denn Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte, die jenen von Unionsbürgerinnen und -bürgern gleichkämen, scheinen als politische Optionen nach wie vor in weiter Ferne.

3.2 VERWALTUNGSKOOPERATION IN DER EUROPÄISCHEN ASYLPOLITIK

Die Entwicklung der europäischen Asylpolitik war seit Anbeginn auf zwischenstaatliche Koordinierung und Kooperation angewiesen. Vor allem aber machte die Umsetzung und Anwendung der asylpolitischen Bestimmungen eine Zusammenarbeit der Mitgliedsländer mit Blick auf die Rechtsharmonisierung und Angleichung der Verwaltungsstrukturen und -abläufe erforderlich. Insofern zeichnen sich die letzten 30 Jahre europäischer Asylpolitik durch wiederkehrende Bemühungen um eine intensivere Anpassung der behördlichen Praktiken an die gemeinsamen asylrechtlichen Erlasse aus. Bezeichnend ist jedoch, dass die europäischen Institutionen in ihren Verlautbarungen (Entschliefungen, Programme, Aktionspläne, Agenden etc.) immer wieder auf die Notwendigkeit einer effektiveren Zusammenarbeit hinwiesen und dass die diesbezüglichen Forderungen mit immer größerem Nachdruck ausgesprochen wurden. Deutlicher konnte das Eingeständnis nicht ausfallen, dass die Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsamen Asylsystems mit einheitlichen Asylverfahren und Rechtsstandards nicht den erwünschten Erfolg bei der Harmonisierung und Koordinierung nationaler Verwaltungsabläufe hatte (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019) und dass diesbezügliche Hemmnisse bei der Implementation der europäischen Vorgaben nicht auf dem Verordnungswege zu überwinden waren. Um eine Formulierung Michel Croziers aufzugreifen, ist den Akteuren der europäischen Asylpolitik allmählich klar geworden, dass sich eine Gesellschaft – und hier sogar: die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedsländer selbst – nicht per Dekret regieren oder steuern lassen (Crozier 1964). Die Anstrengungen bei der Entwicklung des GEAS setzten folg-

lich auf ein immer ausdifferenzierteres Maßnahmenpaket, das die personellen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Verwaltungspraktiken und eine Intensivierung der zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation schaffen sollte. Hier ging es um den effektiveren Austausch von Informationen, um die Aus- und Weiterbildung des Verwaltungspersonals, um erleichterte Arbeitskontakte, um Personalaustausch und Amtshilfen sowie gemeinsame Arbeitsgremien. Diese Maßnahmen erforderten darüber hinaus Finanzierungsprogramme, technische Lösungen und Organisationsstrukturen, die über die Jahre hinweg aufgelegt und fortentwickelt wurden.

3.2.1 Grundlegende Ziele und Instrumente der europäischen Verwaltungskooperation

Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen, die 1996 und 1997 in Kraft traten, sollte die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer im Schengener Raum – wie auch die mit Drittstaaten und Beitrittskandidaten – zum Regelfall werden. Tatsächlich können diese Abkommen als Startpunkt der europäischen Verwaltungskooperation im Bereich asylrechtlicher Bestimmungen betrachtet werden. Zum einen setzten diese Abkommen bereits einen regen Informations- und Erfahrungsaustausch voraus, galt es doch, gesetzliche Regelungen auf den Weg zu bringen, die sich als sinnvoll und gangbar erwiesen. Zum anderen wurden mit den beiden Abkommen auch »flankierende Maßnahmen« verabredet, durch die die Behörden angehalten wurden, sich gegenseitig über geltende Verordnungen und Verfahrenspraktiken, Zahlen und Statistiken sowie Herkunftsländerinformationen auszutauschen (Art. 37 SDÜ, Art. 14 DÜ).

Die mitgliedsstaatlichen Behörden waren bereits früh an informellen Formen des Informations- und Erfahrungsaustauschs beteiligt. Entsprechende Arbeitskontakte wurden schon vor der Verabschiedung des asylrechtlichen Kapitels des SDÜ aufgebaut. Bartels und Kraft (1996) berichten beispielsweise, dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) schon im September und Dezember 1994 zwei Veranstaltungen organisierte, um Behördenvertreterinnen und -vertretern aus verschiedenen Ländern die Möglichkeit zu geben, sich kennenzulernen und über die Umsetzung der anstehenden Regelungen zu beraten. In dieser Zeit wird auch der erste Austausch von Personal vereinbart: Sogenannte Liaisonbeamte und -beamtinnen sollten bei der praktischen Umsetzung des SDÜ und des DÜ in den jeweiligen Partnerbehörden mitwirken, vermittelnd eingreifen und den Kenntnisstand über die jeweils andere Rechtslage und Verwaltungspraxis erhöhen. Dieser Personalaustausch stellte sich tatsächlich auch als ein probates

Mittel für eine effektive Umsetzung und Anwendung der asylrechtlichen Bestimmungen heraus (Bartels/Kraft 1996; Jordan 2001).

Mit der Einführung der Schengener und Dubliner Übereinkommen setzte eine Phase der Formalisierung des bislang informellen Informations- und Personalaus-tauschs ein, die bis zum Jahre 2004 andauerte. Es kam zur Gründung von formalen Arbeitsgruppen, die sich mit verschiedenen Aspekten der asylrechtlichen Bestimmungen der SDÜ und der DÜ befassten (Jordan 2001). Erstens ist der Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA, oder im Englischen: SCIFA) zu nennen, der im Jahre 1999 mit einem Mandat von zunächst fünf Jahren gegründet wurde, um die Entwicklung und Umsetzung des GEAS zu unterstützen. 2004 wurde das Gremium aber auf Dauer gestellt. Es setzte sich aus höheren Beamten und Beamtinnen der nationalen Asyl- bzw. Migrationsbehörden zusammen und wurde damit beauftragt, strategische Richtlinien im Umgang mit Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen zu entwickeln und die asyl- und einwanderungsrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zu verbessern. Er wurde dem Ministerrat für Justiz und Inneres und dem Coreper-II-Consilium aller Ständigen Vertretungen zugeordnet. Dieser Gruppe hochrangiger Beamtinnen und Beamter, die sich primär der internen Angelegenheiten des GEAS annahm, wurde ein weiteres Gremium zur Seite gestellt, das sich mit der externen Dimension der europäischen Asyl- und Migrationspolitik befasste: die 1998 gegründete *High Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG). Sie setzte sich ebenfalls aus hohen Beamten und Beamtinnen der Mitgliedsländer zusammen, unterstand aber dem Ministerrat für Auswärtige Angelegenheiten, den sie bei Vorlagen und Aktionsplänen beriet. Für die Verwaltungskooperation mitgliedstaatlicher Asylverwaltungen war sie nur mittelbar von Bedeutung.

Im Vergleich zu diesen hochkarätig besetzten Gremien, die auch heute noch eine wichtige Rolle bei der strategischen Entwicklung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik spielen, sind zwei weitere Gremien für die konkrete Verwaltungskooperation von größerer Bedeutung gewesen: das *Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum* (CIREA) und das ähnlich lautende *Centre for Information, Reflection and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration* (CIREFI), die beide 1992 eingerichtet wurden und bis in die 2000er Jahre dem Europäischen Rat zuarbeiteten. Wichtig für die verwaltungspraktische Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik war das CIREA, denn in ihm trafen sich nicht nur Mitglieder des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission, sondern auch Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Asylverwaltungen. Es handelte sich um »eine institutionalisierte Form des Informationsaustausches« (Tomei 2001: 103). Die Mitglieder trafen sich bis zu acht Mal im Jahr, um sich

gegenseitig über die geltende Rechtsprechung in den Mitgliedsländern, die jeweiligen Asylverfahren, statistische Daten und aktuelle asylrechtliche Entwicklungen zu informieren. Hinzu kamen gemeinsame Berichte mit Informationen zu Herkunftsländern. Bei der Formulierung der europäischen Asylnpolitik spielte dieses Gremium keine Rolle, wohl aber bei der verwaltungspraktischen Ausgestaltung und grenzüberschreitenden Koordinierung (Jordan 2001; Tomei 2001).

Die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer unter dem Dach der SDÜ und der DÜ wurde aber nicht nur durch die Einrichtung von Gremien und Plattformen des Informations- und Erfahrungsaustauschs unterstützt. Von Anfang an spielten auch Förder- und Finanzierungsprogramme eine wichtige Rolle. Zunächst ging es um die finanzielle Unterstützung der Verwaltungskooperation zwischen mitgliedstaatlichen Behörden im engeren Sinne. Hier legte die Europäische Kommission bereits früh ein Programm auf, das mit dem Segen des Europäischen Rates 1998 an den Start ging. Odysseus war ein »Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramm in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreitung der Außengrenzen« (Rat der Europäischen Union 1998 (98/244/JI)). Neben der Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung des DÜ und der Zusammenarbeit der Behörden in allen verfahrensrelevanten Fragen sollte Odysseus auch »den Gemeinschaftssinn und eine gemeinsame Herangehensweise an die Probleme« beflügeln (Europäische Kommission 2000b). Nachdem die veranschlagten 12 Millionen Euro bereits im Jahre 2001 verbraucht worden waren, wurde ein Nachfolgeprogramm (ARGO) aufgelegt, durch das Kooperationsmaßnahmen in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung gefördert wurden. Das Programm hatte eine vierjährige Laufzeit (2002-2006) und ein Budget von knapp 21 Millionen Euro (MEMO/06/333). Diese Fördermaßnahmen blieben aber nicht auf die Mitgliedsstaaten beschränkt, sondern bezogen auch Drittstaaten mit ein. Während der 1990er Jahre betraf dies vor allem die zehn Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa, die zunächst aufgrund ihrer geografischen Lage als Transitländer in den Fokus der europäischen Asylnpolitik rückten. Eine Zusammenarbeit erschien aber vor allem mit Blick auf die Beitrittsverhandlungen und die allmähliche Übernahme des geltenden Europarechts (dem *aquis communautaire*) als unausweichlich. 2005 traten die zehn Länder der EU offiziell bei, 2007 dann auch Rumänien und Bulgarien.

Zu den Förderprogrammen gehörten allgemeine Finanzierungsinstrumente wie das PHARE-Programm (*Programme of Community Aid to the Countries of Central and Eastern Europe*), das bereits 1989 eingeführt und ab 1995 ausgebaut wurde. Es sollte die Transformationsprozesse der ost- und mitteleuropäischen Länder (Marktwirtschaft, Demokratie, Infrastruktur, Gesundheitswesen etc.) un-

terstützen und die Übernahme des *acquis communautaire* beflügeln. Nach der Osterweiterung wurde es 2007 durch ein Folgeprogramm (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) ersetzt, das weiteren und möglichen Beitrittskandidaten zur Verfügung stand. Hinzu kamen Förderinstrumente, die beim Auf- und Umbau der staatlichen Verwaltungen in den Beitrittsländern helfen sollten. Zu nennen ist bspw. das Finanzierungsinstrument *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX), das 1995 eingerichtet wurde und auch heute noch Maßnahmen in wichtigen Politikfeldern der EU finanziert (bspw. Landwirtschaft, Inneres und Justiz, Umwelt, Energie, Verkehr und Binnenmarkt). Es setzt auf eher kurzfristige Maßnahmen wie Workshops, Studienreisen und die Entsendung von Expertinnen und Experten aus Entsende- und Empfängerbehörden, die die konkrete Umsetzung europäischen Rechts vor Ort beobachten sollen. Demgegenüber setzt das *Twinning*-Programm auf längerfristige Amtshilfen. Seit 1998 fördert es die Entsendung von Beamten und Beamtinnen aus einem EU-Mitgliedstaat in eine Behörde eines Beitrittslandes, um die Umsetzung europäischer Bestimmungen ein Jahr lang zu begleiten. Aus den 1998 geförderten 110 Projekten stammten drei aus dem Asyl- und Migrationsbereich, acht aus dem Bereich ›Grenzsicherung‹, sieben förderten den Austausch von Justizbehörden und zwei die polizeiliche Ausbildung (Europäische Kommission 2000c).

Ein letzter Schwerpunkt der europäischen Förderpolitik betraf schließlich die Frage der Lastenverteilung. Im Programm von Tampere hatten sich die Mitgliedsstaaten bereits auf die Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verständigt und damit auch den Grundsätzen einer solidarischen Verteilung von Verantwortlichkeit zugestimmt. Die Europäische Kommission nahm dies zum Anlass, nur kurze Zeit später (d. h. im Dezember 1999) die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EEF) vorzuschlagen. Die erste Förderungsphase erstreckte sich auf die Jahre zwischen 2000 und 2004 und finanzierte Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen und der Asylverfahren, zur Integration von Flüchtlingen und zur Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern (Entscheidung 2000/596/EG).

3.2.2 Weiterentwicklung und Vertiefung

Der Überblick über die verschiedenen Arbeitsgruppen, Programme und Projekte verdeutlicht, dass die europäischen Institutionen alle wesentlichen Weichen für die praktische Verwaltungskooperation bereits bis zum Ende des Programmes von Tampere im Jahr 2004 gestellt hatten. Sie haben transnational besetzte Arbeitsgremien etabliert, Finanzierungsprogramme aufgelegt und Maßnahmen des Infor-

mations- und Personalaustauschs sowie Instrumente der Aus- und Fortbildung eingeführt. In den Folgejahren kam es zu Anpassungen, die den beschriebenen Instrumentenkasten zwar nicht veränderten, aber zu optimieren suchten. Von einer neuen Phase muss aber trotzdem gesprochen werden, denn die EU-Institutionen setzten seit Anfang des Millenniums nicht mehr allein auf Austausch und Kooperation. Vielmehr ging es darum, die Zusammenarbeit der Behörden deutlich stärker zu koordinieren und zu steuern. Bereits im Jahre 2000 hatte die Europäische Kommission Zweifel darüber geäußert, ob die bisherige Verwaltungskooperation tatsächlich bei der Umsetzung des GEAS eine konstruktive Rolle gespielt habe. In der Kritik stand vor allem das CIREA, das als »informelle Gruppe ohne Beschlusskraft« infrage gestellt wurde. Die Kommission bezweifelte, »ob CIREA den Bedürfnissen eines gemeinsamen europäischen Asylsystems (...) und darüber hinaus den Bedürfnissen eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status« noch entspricht (Europäische Kommission 2000a: 17).

Die Zusammenarbeit der mitgliedsstaatlichen Asylbehörden wurde daraufhin auf neue Füße gestellt. 2002 übernahm EURASIL (*European Union Network for Asylum Practitioners*) die Stelle des CIREA. Seitdem tagt es in regelmäßigen Abständen unter Beteiligung der zuständigen Ministerien und Asylbehörden aller Mitgliedsstaaten, Norwegens, der Schweiz und Islands. Auch diesem Netzwerk geht es um den Informations- und Erfahrungsaustausch in Bezug auf mitgliedsstaatliche Verfahrenspraktiken und Regelungen, die Situation in Herkunfts- und Transitländern sowie die konkreten Probleme der Verfahrenspraxis. EURASIL ist aber stärker noch auf eine Konvergenz des Behördenhandelns verpflichtet worden. Gleiches gilt für eine weitere Gruppe, die 2004 gegründet wurde: die *General Directors' Immigration Services Conference* (GDISC). Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus den Generaldirektionen der europäischen Einwanderungsbehörden zusammen, wobei auch Länder über den Mitgliedskreis der EU-27 hinaus vertreten sind (bspw. Türkei, Kroatien, Island, Norwegen und die Schweiz). Für die praktische Verwaltungskooperation spielte sie eine wichtige Rolle, da sie konkrete Vorhaben und Projekte voranbrachte und neben dem Informations- und Erfahrungsaustausch großen Wert auf die Kompetenzvermittlung zwischen den nationalen Behörden legte. Eines ihrer Projekte war das »Europäische Asylcurriculum«, das 2008 auf die Agenda des GDISC gesetzt und von schwedischen, niederländischen, tschechischen und spanischen Behörden unter Mitwirkung des *Odysseus Academic Network* entwickelt wurde. Das Ziel war, einen gesamteuropäischen Lehrplan für die Ausbildung aller Asylsachbearbeitenden in allen Mitgliedsstaaten zu entwickeln, um auf diese Weise zur Harmonisierung der nationalen Asylverfahrenspraxis beizutragen (s. a. Kapitel 4).

Die offensivere Stoßrichtung bei der Koordinierung und Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Verwaltungshandelns lässt sich gut am Haager Programm (2004-2008) ablesen, denn es setzte bei den bisherigen Bemühungen an und nahm sich zum Ziel, das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu vollenden. Dafür sollten das bisherige Vorgehen evaluiert und weitere, noch ausstehende Richtlinien verabschiedet werden. Das Aktionsprogramm der Europäischen Kommission listete aber vor allem eine Reihe von Maßnahmen, die die Verwaltungskooperation neu erfinden sollten. Unter anderem wollte die Kommission prüfen, ob eine Zentralisierung des Verwaltungshandelns, gar eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb der EU denkbar sei. Ziel könne sein, eine »europäische Unterstützungsagentur für alle Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylregelung (nach Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und nach Evaluierung)« einzurichten und ein Förderprogramm aufzulegen, um die »Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen und zur Aufnahme bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen« zu unterstützen (KOM (2005) 184: Punkt 62-64).

Bezeichnend für die neue Stoßrichtung ist der Umstand, dass die EU-Institutionen die Idee eines vollständig integrierten Asylverfahrens als denkbare Maßnahme in den Katalog des Stockholmer Aktionsplans von 2010 aufgenommen hatten. In den Folgejahren wurde dieses Ziel zwar einstweilen zugunsten der bisherigen Praxis geteilter – und das heißt dann auch: getrennter – Verantwortlichkeiten aufgegeben, obschon der Vorschlag eines gemeinsamen Vollzugs nie ganz von der politischen Agenda verschwand und vor allem in den Jahren nach 2015 als mögliche Lösung der Steuerungs- und Implementationskrise des GEAS wieder diskutiert wurde (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdis 2020). Die Notwendigkeit einer »kooperativen« und »solidarischen« Bewältigung der Asylproblematik erhielt aber eine umso höhere Priorität, und damit auch die Notwendigkeit einer effektiveren Kooperation zwischen den mitgliedstaatlichen Asylverwaltungen. Zu diesem Zweck setzten die europäischen Institutionen an zwei Stellschrauben an: finanzielle Anreize und behördliche Unterstützungsleistungen. Zum einen wurden Finanzierungsinstrumente auf den Weg gebracht, die den Leitbildern der geteilten Verantwortung und Solidarität verpflichtet waren und Ungleichgewichte bei der Aufnahme von Geflüchteten und den daraus folgenden finanziellen und organisatorischen Belastungen mindern sollten (Europäischer Rat, 2000/596/EG sowie 2004/904/EG). Der Europäische Flüchtlingsfonds wurde 2000 per Ratsbeschluss eingerichtet (Europäischer Rat, 2000/596/EG), in den Folgejahren aber immer wieder neu aufgelegt, obschon mit veränderten Laufzeiten und Namen: Er wurde Ende 2004 für die Jahre zwischen 2005 und 2010 verlängert (Europäischer Rat 2004/904/EG), im Jahr 2007 mit beträchtlich höherem Budget (628 Millionen

Euro) für den Zeitraum zwischen 2008 und 2013 ausgestattet (Entscheidung Nr. 573/2007/EG) und schließlich 2013 unter dem Namen ›Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds‹ (AMIF) mit nunmehr 3,137 Milliarden Euro Gesamtbudget für die Laufzeit von 2014 bis 2020 neu bestückt (Verordnung (EU) Nr. 516/2014). Während die Geldmittel stetig erhöht wurden, blieben die Verwendungszwecke über die Jahre sehr ähnlich: Die Mittel sollten zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen und -kapazitäten sowie für die Optimierung der Asylpolitik und -verfahren, die Integration der Zuwanderer und die Rückkehrmaßnahmen eingesetzt werden.

Zum anderen setzten das Haager Programm und das Stockholmer Programm auf eine stärkere Vergemeinschaftung der mitgliedstaatlichen Verwaltungskooperation. Hier ist vor allem das 2010 gegründete *European Asylum Support Office* zu nennen (siehe auch Kapitel 4.1), das 2022 in die *European Union Agency for Asylum* überführt wurde. Die Agentur mit Sitz in Malta wurde zwar nicht zum Dreh- und Angelpunkt der Verwaltungskooperation, denn die weiter oben genannten Programme (bspw. TAIEX und *Twinning*) bestehen außerhalb ihres Wirkungskreises fort. Sie dient vielmehr der Unterstützung mitgliedstaatlicher Asylverwaltungen, womit das Primat geteilter – und getrennter – Verantwortlichkeiten bestehen bleibt. Allerdings veränderte das EASO die Verwaltungskooperation spürbar, da es dem primär national strukturierten bürokratischen Feld einen Akteur hinzufügte, der eine gesamt europäische Perspektive vertrat. Bis zur Gründung des Unterstützungsbüros ruhte die Verwaltungskooperation auf transnationalen Gremien und Plattformen des Informations-, Erfahrungs- und Personalaustauschs, die mit Vertreterinnen und Vertreter nationaler Verwaltungen besetzt wurden. Hinzu kamen europäische Förderprogramme, die den Mitgliedsstaaten dabei helfen sollten, ihr Verwaltungshandeln zu verbessern und europäisch auszurichten. Mit der Etablierung des EASO nun wurde eine Koordinierungsstelle geschaffen, die die zwischenstaatliche Verwaltungskooperation aus den engen mitgliedstaatlichen Prioritäten und Strukturen heraushob und in einen europäischen Bezugsrahmen mit einem gemeinsamen Informations- und Wissensstand und gemeinsamen Standards und Kriterien behördlicher Asylpraxis stellte. Über diese Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen hinaus setzte sich das EASO für eine ›gemeinsame Implementation‹ des GEAS ein, unter anderem auch mit Machbarkeitsstudien und Pilotprojekten zu einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen (Tsourdi 2020a).

In der Gesamtkonzeption des GEAS übernahm das EASO eine sehr wichtige Rolle, sollte es doch aktiv auf eine Verbesserung und Vereinheitlichung der Asylverfahrenspraxis einwirken. Zwar war es im Vergleich zur europäischen Grenzschutzagentur Frontex (deren Mandat und Ressourcen mit den Verordnungen

(EU) 2016/1624 und (EU) 2019/1896 sukzessive und ganz erheblich ausgebaut wurden³) mit eher bescheidenen finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet worden. Die Mittel wurden aber stetig erhöht und betragen im Jahr 2020 insgesamt ca. 131 Millionen Euro (EASO 2021a: 90), die Zahl der Beschäftigten belief sich auf 380 (ebd.: 163). Obschon das EASO kein Weisungsrecht besaß, waren die mitgliedsstaatlichen Behörden seit Anbeginn eng in die Arbeit des Unterstützungsbüros eingebunden: Im Verwaltungsrat saßen zwar auch Vertreterinnen und Vertreter der Kommission und des UNHCR, vor allem aber diejenigen der Asylverwaltungen aller Mitgliedsstaaten und der assoziierten Länder. Zudem bot das EASO zahlreiche Unterstützungsleistungen an, die das Verwaltungshandeln verbessern, koordinieren und vereinheitlichen sollten. Zu den Aufgaben gehörten das Sammeln und Bewerten von Informationen (Migrationsbewegungen und Fluchtrouten, Lage in den Herkunftsländern, bewährte administrative Praktiken etc.), permanente oder kurzfristige technische, organisatorische oder personelle Unterstützung nationaler Verwaltungen und Hilfen an Mitgliedsländer unter dem besonderen Druck erhöhter Flüchtlingszahlen (insbesondere in den Bereichen Registrierung, Aufnahme, Antragsprüfung, *relocation* und durch die Entsendung sogenannter Asyl-Unterstützungsteams) und die Kooperation mit Drittstaaten (beispielsweise im Bereich des *resettlement* und durch Unterstützung beim Verwaltungsaufbau und der Ausbildung von Personal). Das EASO griff auf diese Weise mittel- und unmittelbar in die Arbeit der nationalen Asylverwaltungen ein, ohne den Behörden vor Ort jedoch Vorschriften machen zu können (Tsourdi 2020a). Sein Einfluss auf die Konstitution eines europäischen Asylverwaltungsfeldes war insofern eher als ein »weicher«, gleichwohl aber wirksamer zu bezeichnen. Es ging vor allem um eine Harmonisierung des Verwaltungshandelns mittels gemeinsamer Informationen, Wissensbestände und Deutungen, im Kontext gegenseitiger Amtshilfen und Unterstützungsmaßnahmen im operativen Bereich aber zunehmend auch um die Herausbildung gemeinsamer Praktiken und Verfahrensweisen.⁴

-
- 3 Das jährliche Budget von Frontex ist von 93 Millionen Euro in 2014 auf 460 Millionen Euro in 2020 gestiegen (Europäischer Rechnungshof 2021: 13). Mit der Verordnung aus dem Jahr 2019 erhielt die Agentur operative Befugnisse, es sollte eine ständige Reserve von 10 000 Einsatzkräften geschaffen und der Haushalt auf durchschnittlich 900 Millionen Euro pro Jahr aufgestockt werden (ebd.: 4).
- 4 So war das EASO beispielsweise in Griechenland nicht nur im Rahmen des Hotspot-Ansatzes tätig, sondern auch an regulären nationalen Asylverfahren beteiligt. Solche Formen eines »joint processing« gehen *de facto* über eine reine Unterstützung hinaus und werfen eine ganze Reihe von Fragen hinsichtlich der Verantwortlichkeiten, der Verfahrensgarantien und des individuellen Rechtsschutzes auf (Tsourdi 2020a).

Mit der Überführung des EASO in die EUAA Anfang 2022 ist zwar der Anspruch verbunden, die Verwaltungspraxis der Mitgliedsländer umfassender und gezielter zu koordinieren und zu vereinheitlichen. Allerdings ist noch nicht abzusehen, ob die Mandatserweiterung der EUAA (Verordnung (EU) 2021/2303) spürbare Veränderungen innerhalb der nationalen Asylsysteme und der zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation auslösen wird oder Kontinuitäten in Bezug auf die Arbeits- und Wirkungsweise der Agentur bestimmend bleiben.

Das GEAS setzt folglich auf Steuerungsinstrumente, die neben operativen Unterstützungsmaßnahmen⁵ auch ›weiche‹ Formen einer verwaltungspraktischen Harmonisierung umfassen. In dieser Hinsicht ist ein Maßnahmenpaket zu nennen, das im Zentrum unserer eigenen Untersuchung steht: das europäische Schulungsprogramm für Asylverwaltungsmitarbeitende (siehe auch Kapitel 4). Über gemeinsame Aus- und Fortbildungen der Beschäftigten europäischer Asylbehörden zu allen wesentlichen Dimensionen und Teilaufgaben eines Asylverfahrens (asylrechtliche Grundlagen, Gesprächsführung, Verwendung von Gutachten, Herkunftsländerinformationen, Aufnahmebedingungen etc.) wird angestrebt, die mitgliedstaatliche Verwaltungspraxis auf der Wissens- und Deutungsebene anzugleichen.

3.3 FAZIT: VERWALTUNGSHARMONISIERUNG ALS SISYPHUSARBEIT

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wurde mit dem Ziel geschaffen, das Verwaltungshandeln der mitgliedstaatlichen Behörden auf gemeinsame Ziele, Standards und Verfahren auszurichten und damit zu harmonisieren. Die im vorigen Abschnitt beschriebenen Bemühungen der EU-Institutionen verdeutlichen, dass sie dabei mit größeren Herausforderungen zu kämpfen hatten, denn der Wunsch nach einer Vereinheitlichung und Verzahnung mitgliedstaatlicher Verwaltungspraktiken rieb sich mit der mitgliedstaatlichen Verantwortlichkeit für

5 In 2021 war das EASO mit ca. 2 000 abgeordnet Beschäftigten in fünf Mitgliedsstaaten (Zypern, Griechenland, Italien, Malta, Spanien) im Rahmen permanenter Unterstützung aktiv, mit über 70 Millionen Euro floss ungefähr die Hälfte seines Budgets in diesen Tätigkeitsbereich (<https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-operations-expand-all-major-eu-countries-first-arrival>). Dabei war besonders die Rolle des Unterstützungsbüros in den Hotspots in Griechenland umstritten, sie führte zu einer Beschwerde von zivilgesellschaftlichen Organisationen an die Europäische Ombudsstelle (Tsourdi 2020a: 508).