

2 Theoretische Grundlagen einer Soziologie behördlichen Handelns in Europa

Die Etablierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wirft eine Reihe von soziologisch relevanten Fragen auf, die der empirischen und theoretischen Erörterung bedürfen. Welche Folgen hat das GEAS für das Verwaltungshandeln in den Mitgliedsländern? Welche Dynamiken sind für den Vollzug des GEAS auf dem *street level* kennzeichnend? Und lässt sich überhaupt von der Entwicklung eines koordinierten Verwaltungshandelns, gar von einem europäischen Verwaltungsraum sprechen?

Für die Europäische Union sind diese Fragen politisch und administrativ unmittelbar relevant. Denn von der Verwirklichung eines GEAS mit einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlichen Rechtsstatus sind die Regierungen und EU-Institutionen noch weit entfernt (Europäische Kommission 2009: 8f.; Europäische Kommission 2016: 2f.; Europäische Kommission 2020). Bei der Prüfung der Asylanträge wenden Asylsachbearbeitende die in den europäischen Rechtsinstrumenten festgelegten Kriterien und Konzepte an, doch aufgrund länderspezifischer Auslegungs- und Auffassungsmuster kommen sie zu unterschiedlichen Entscheidungen (Bast 2014; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015; Tsourdi 2021). Die Brisanz abgelehnter Asylanträge wird dadurch erhöht, dass den Asylsuchenden nur in einem Land der EU gestattet wird, Schutz zu suchen – in der Regel in dem, über das sie Zutritt zum EU-Raum erlangt haben. Dementsprechend fordern neben den EU-Institutionen auch die thematisch engagierten Nichtregierungsorganisationen (NGOs), dass eine weitere rechtliche Harmonisierung unbedingt von einer praktischen Verwaltungskooperation begleitet werden muss, bei deren Gestaltung sie eine aktive Mitwirkung beanspruchen (Europäische Kommission 2008: 2; Bendel 2013: 22; ECRE et al. 2014). Der Abbau von qualitativen Ungleichheiten in der Asylpraxis zwischen den europäischen Staaten sowie die Stärkung des Flüchtlingsschutzes sind erklärte Ziele dieser Akteure. In diesem Problemzusammenhang gewinnt die

transnationale Verwaltungskooperation eine strategische Bedeutung. Dem Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Behörden und der Konzeption gemeinsamer Lösungsansätze wird vonseiten der EU eine immer größere Bedeutung bei der Schaffung eines integrierten, auf gemeinsamen Verfahrensweisen aufbauenden Asylraums zugesprochen. Dieser soll durch humane, effiziente und faire Asylverfahren gekennzeichnet sein (Europäische Kommission 2016: 5f.). Gleichzeitig stehen die Externalisierung von Grenzkontrollen und Aufgaben der Schutzgewährung, eine (zunehmend) restriktive Grenzpolitik an den Außengrenzen und eine effektive Rückführungspolitik im Fokus der Bemühungen. Auch diese basieren auf einer stärkeren Verschränkung und Verzahnung mitgliedstaatlicher Verwaltungspraktiken, die nach den Vorschlägen zu einem neuen Migrations- und Asylpaket häufiger über Verordnungen als über Richtlinien durchgesetzt werden sollen (Guild 2016; Europäische Kommission 2020; Tsourdi 2020b). In der Folge wurde das EASO im Januar 2022 zu einer vollwertigen Agentur (*European Union Agency for Asyl*, EUAA) ausgebaut und mit einem weitergehenden Mandat ausgestattet (Verordnung (EU) 2021/2303).

Doch gelingt diese von der EU angestrebte Konvergenz oder Harmonisierung der Verfahrenspraxis auf der behördlichen Arbeitsebene? Diese Frage kann nur eine Analyse beantworten, die das konkrete Verwaltungshandeln auf dem *street level* ins Visier nimmt. Unsere Untersuchung geht dabei mit einem feldtheoretischen Ansatz vor (siehe 2.1.2). In feldtheoretischer Hinsicht muss geklärt werden, ob auf Grundlage der europäischen Rahmensetzungen (Rechtsakte und Maßnahmen der Verwaltungskooperation) und der diesbezüglichen Veränderungsanstöße lokaler Behördenpraktiken ein vernetztes europäisches Verwaltungsfeld entsteht, das – bei aller Konflikthaftigkeit – durch gemeinsame Problemdeutungen und Wissensbestände, Standards und Regeln, Kontakt- und Handlungsmuster gekennzeichnet ist.

Diese Themenstellung wirft konzeptionelle und theoretische Fragen auf, die es zunächst zu beantworten gilt. Zum einen gilt es zu klären, was mit einer möglichen ›Europäisierung‹ behördlichen Handelns und der Genese eines europäischen Verwaltungsraums gemeint ist und welche Implikationen dies für unser Verständnis von Staatlichkeit in Europa in sich birgt. Zum anderen muss erörtert werden, welche Strukturmerkmale und Eigendynamiken der *street level bureaucracy* zuzusprechen sind und in welchem Ausmaß und auf welche Weise Verwaltungshandeln innerhalb des GEAS neu aufgestellt und rekonfiguriert wird. In dieser Hinsicht ergeben sich Fragen, die auf der Makro- und Mikroebene bürokratisch konstituierter Staatlichkeit angesiedelt sind. Zu diesen Zwecken soll der jeweilige Forschungsstand referiert und mit Bezug auf die eigenen Frage- und Problemstellungen weiterentwickelt werden.