

wechselvolle und graduelle Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) nachzuzeichnen. Denn obschon wir zeigen werden, dass die grenzüberschreitende Kooperation letztlich von den Strukturen und Eigenlogiken des bürokratischen Feldes geprägt wird, mit denen wir uns bereits im vorangegangenen Kapitel befasst haben, so ist es doch auch wichtig, zu erkennen, dass einige der zu behandelnden Dynamiken, Zwänge und Widersprüche politisch-rechtlich bedingt waren und nur aus dem Entstehungsprozess heraus angemessen verstanden werden können.

Bevor wir uns dem konkreten Verwaltungshandeln in den schwedischen und deutschen Behörden zuwenden, erscheint es daher angebracht, den politischen, rechtlichen und administrativen Kontext schrittweise abzuarbeiten. Zunächst werden wir die Etablierung des GEAS in seinen Stationen, Merkmalen und Konflikten darlegen. Sodann steht die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation in ihren rechtlichen Grundlagen, Instrumenten und Inhalten im Fokus.

3.1 DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN ASYLPOLITIK

Die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik war für die EU zu keinem Zeitpunkt eine Herzensangelegenheit. Zunächst lag dies daran, dass die Vergemeinschaftung der Asylpolitik einen gravierenden Einschnitt in die nationalen Souveränitätsrechte zur Folge gehabt hätte, weshalb die Mitgliedsländer im Laufe der Entwicklungen zumeist nur sehr ungerne Veränderungen zuließen. Zugleich ließ sich ein Konsens in den Regelungsbereichen nur dann erzielen, wenn sie für die Realisierung des europäischen Integrationsprozesses im Sinne flankierender Maßnahmen als unverzichtbar galten und der postulierten ›Gefahrenabwehr‹ dienten. Die Begrenzung unkontrollierter Zuwanderung, die gemeinsame Grenzsicherung in der stetig wachsenden EU und die Belange der inneren Sicherheit standen und stehen auch heute noch im Zentrum der europapolitischen Debatten (Bendel/Servent 2017). Menschenrechtspolitische Motive – wie etwa die Frage nach der Schutzgewährung an Geflüchtete – erhielten erst später mehr Beachtung, konnten aber die politische Agenda nicht wesentlich beeinflussen. Diese Orientierungsmuster hatten, wie wir noch sehen werden, einen deutlichen Einfluss auf die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation: Zum einen rückte die administrative Zusammenarbeit im Laufe der Jahre immer deutlicher in den Mittelpunkt des Interesses, zum anderen aber wurden ihr unterschiedliche, zum Teil auch widersprüchliche Aufgaben und Funktionen zugewiesen. Aus diesen Gründen erscheint

es notwendig, die asylpolitischen Entwicklungen der letzten 30 Jahre Revue passieren zu lassen, um die transnationale Verwaltungskooperation mit Blick auf die Kernmerkmale und Dynamiken des rechtlichen und politischen Kontextes besser einordnen zu können.

3.1.1 Anfänge: die zögerliche Vergemeinschaftung

Schauen wir auf die Anfänge der politischen Debatten, so war die Asylpolitik bis Mitte der 1980er Jahre kein Thema europäischer Politik. Sie galt bis dahin als eine Domäne nationalstaatlicher Regelung, obwohl sie als Gemeingut von vielen modernen Rechtsstaaten institutionalisiert worden war. So hatten die Staaten Europas nach dem Zweiten Weltkrieg völkerrechtliche Abkommen unterzeichnet (insbesondere das Abkommen zur Rechtsstellung der Flüchtlinge, die Genfer Flüchtlingskonvention, von 1951 und das New Yorker Protokoll von 1967, das dessen zeitliche und geografische Einschränkungen aufhob); in einigen westeuropäischen Staaten genießt das Asylrecht Verfassungsrang (Goodwin-Gill/ Lambert 2010). Diese Institutionalisierung des Asylrechts ist nicht nur eine Reaktion auf die nationalsozialistische Schreckensherrschaft (Joppke 1998: 111), sondern war auch Teil ideologischer Auseinandersetzungen um Dissidentinnen und Dissidenten in Zeiten des Kalten Krieges. Beflügelt wurde eine eher großzügige Haltung auch durch die relativ geringe Zahl Geflüchteter (Lavenex 1999; Huysmans 2000; Schuster 2000) nach dem Ende der massenhaften Vertreibungen, Umsiedlungen und Rückwanderungen in den letzten Kriegs- und den ersten Friedensjahren. In keinem Falle aber handelte es sich dabei um ein individuell einklagbares Recht von Geflüchteten auf Schutzgewährung, sondern bloß um eine selbst auferlegte Pflicht von Staaten, Asylanträge zu prüfen und im Falle der Erfüllung vordefinierter Kriterien Schutz zu gewähren. In jedem Falle betrachteten die Regierungen die Flüchtlingsfrage als ein rein nationalstaatliches Thema, das keiner koordinierten Vorgehensweise bedurfte. Bei der Etablierung der Europäischen Gemeinschaften durch die Pariser und Römer Verträge von 1951 und 1957 spielte dieses Thema jedenfalls keine Rolle.

Dies änderte sich auch nicht mit dem Ausbruch der Ölkrise im Jahre 1973, die das vorläufige Ende der wirtschaftlichen Prosperität in vielen westeuropäischen Ländern einläutete. Ganz im Gegenteil markierte diese Zeit den Beginn eines ausgeprägten Interesses der Nationalstaaten an der Migrationskontrolle. Zahlreiche Staaten West- und Nordeuropas (insbesondere Deutschland, Frankreich, Schweden, Österreich, Belgien und die Niederlande) beendeten die Anwerbeprogramme ausländischer ›Gastarbeiter‹ und suchten andere Formen der Zuwanderung – bspw. die Familienzusammenführung oder auch die Asylgewährung – stärker zu

regulieren (Castles 1986; Lavenex 1999; Angenendt 2000). Auf die erhöhte Zahl an Geflüchteten seit Ende der siebziger Jahre reagierten Staaten wie Deutschland und Frankreich, Belgien, Dänemark und die Niederlande mit einer restriktiveren Handhabung des Rechts auf Asyl (Lavenex 1999). In Teilen der Öffentlichkeit festigte sich das Bild der Asylsuchenden als täuschungsbereite ›Armutsflüchtlinge‹ – als ›Scheinasylanten‹, die durch den ›Asylmissbrauch‹ eine Gefahr für den heimischen Arbeitsmarkt und Sozialstaat bildeten (Stöber 1990). In dieser Zeit wurden Fragen der inneren Sicherheit immer stärker mit Zuwanderungsthemen in Verbindung gebracht. Die zunehmende *securitization* (Huysmans 2000; 2006) und die damit einhergehende Kriminalisierung von Migration nahmen zwar primär ›irreguläre‹ Migration in den Blick, aufgrund der Beschränkung legaler Einreisemöglichkeiten waren davon aber auch Asylsuchende unmittelbar betroffen.

Unter diesen Umständen sahen sich die westeuropäischen Staaten nicht veranlasst, in Asylfragen miteinander zu kooperieren. Wenn es trotz alledem zu ersten Bemühungen um ein koordiniertes Vorgehen kam, so lag dies an der Politik der wirtschaftlichen Integration Europas. Schon die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die mit den Römischen Verträgen 1957 auf den Weg gebracht wurde, setzten sich einen gemeinsamen Markt ohne nationale Grenzen zum Ziel. Wichtig anzumerken ist jedoch, dass sich viele Akteure aus Industrie und Handel in den Folgejahren gegen die konsequente Verwirklichung dieses europäischen Binnenmarktes aussprachen. Und auch gegen die Freizügigkeit von Personen, insbesondere gegen den Wegfall von Grenzkontrollen, formierte sich erheblicher Widerstand in den Reihen der Mitgliedsländer. Die Problematik wurde auch dadurch nicht einfacher, dass die Zahl der Mitgliedsländer durch drei Erweiterungsrunden bis 1986 auf zwölf angestiegen war; Irland, Großbritannien und Dänemark blieben bei einer dezidierten Ablehnung einer solchen Freizügigkeit (Gehring 1998).

Der Durchbruch bei der Etablierung des europäischen Binnenmarktes gelang erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1986, die eine Umsetzung der Bestimmungen bis 1992 vorsah. Mit ihr gingen die vier Grundfreiheiten (Bewegungsfreiheit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) in die europäischen Verträge ein (§ 26 des Vertrags zur Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Allerdings wurde diese Akte von zahlreichen Abkommen begleitet, die flankierende Maßnahmen einführten, um Kritikpunkte und Vorbehalte auszuräumen. Dies betraf gerade auch die anvisierte Freizügigkeit von Personen in einem Europa ohne Grenzen.

Eine entscheidende Wegmarke war das Schengener Abkommen, das 1985 von den Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich unterzeichnet wurde. Durch

diesen Vertrag nahm die Freizügigkeitsregelung konkrete Formen an, auch wenn der Wegfall der Grenzkontrollen erst sukzessiv umgesetzt wurde. Die ersten Grenzposten fielen 1995 in den Kernländern des Abkommens, spätere Unterzeichner legten mit entsprechenden Verzögerungen nach. Auf diese Weise dehnte sich der Schengener Raum mit der Erweiterung der EU stetig aus, obschon er mit den EU-Grenzen nicht deckungsgleich war: Großbritannien und Irland beteiligen sich bis heute nicht am Abkommen, während andere Nicht-EU-Mitglieder (Norwegen, Schweiz, Lichtenstein und Island) zu den Teilnehmerstaaten gehören.

Von Anfang an war das Schengener Übereinkommen mit Verweis auf die vielen offenen migrations- und asylspezifischen Fragen kritisiert worden (Guild 2006). Um die Bedenken gegen das Europa der offenen Grenzen ausräumen zu können, ergriffen die Gründungsstaaten des Schengener Raums schon bald regulatorische Initiativen, um die offenen asylrechtlichen Fragen zu klären (Dreyer-Plum 2020: 26-32). So verpflichteten sich die Unterzeichner des Schengener Übereinkommens (SÜ) zur Einführung von »Ersatzmaßnahmen« (Art. 30 des SÜ), um die innere Sicherheit aufrechtzuerhalten. Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) auf den Weg gebracht, das seit der Unterzeichnung im Jahr 1990 einheitliche Normen bei der Kontrolle der Außengrenzen und eine gemeinsame Visumpolitik vorschreibt.

Diese Maßnahmen wurden schon recht bald für den Asylbereich konkretisiert. Das Dubliner Übereinkommen, das 1990 unterzeichnet wurde und 1997 in Kraft trat, kann folglich als erster Meilenstein einer europäischen Asylpolitik bezeichnet werden. Das Erbe des SÜ bzw. SDÜ ist unverkennbar, denn die Arbeitsgremien, die mit der Ausarbeitung 1987 begannen, zeichneten sich durch personelle und inhaltliche Kontinuitäten aus (Münch 1993; Taschner 1997; Schwarze 2000). Formal gesehen löste das Dubliner Übereinkommen die asylrechtlichen Bestimmungen des SDÜ ab; inhaltlich aber ließ es die Kernanliegen unverändert. Denn weiterhin galt es, die einmal definierten Probleme durch flankierende Maßnahmen zu lösen: Zum einen sollte die Zahl der möglichen Asylanträge begrenzt werden, denn der Schengener Raum böte Asylsuchenden die Möglichkeit einer Mehrfachantragsstellung. Zum anderen sollten die im Falle offener Grenzen für die innere Sicherheit der Mitgliedsländer befürchteten Risiken minimiert werden. Der im Dubliner Übereinkommen formulierte Lösungsversuch ist für die EU keine unübliche Kompromissformel. So sollte in Zukunft nur noch ein Mitgliedsstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein – im Regelfall das Ersteinreiseland, in der Praxis zumeist das Land, in dem die Geflüchteten erstmalig behördlich erfasst werden. Durch diese geteilte Zuständigkeit wurden (ablehnende) Asylbescheide eines Mitgliedslandes für alle anderen rechtswirksam. Asylantragstellende waren an das zuständige Mitgliedsland zu überstellen. Die tatsächliche

Gleichwertigkeit der Asylverfahren spielte zu diesem Zeitpunkt noch keine Rolle. Ganz im Gegenteil überließen das SDÜ und das DÜ die praktische Ausgestaltung der Asylverfahren den einzelnen Ländern, was auf eine rechtliche Anerkennung unterschiedlicher Standards und Kriterien der Asylgewährung hinauslief.

Die Weichenstellung durch das SDÜ und DÜ hatte Bestand, denn die Asylpolitik der EU ist auch heute noch dem Primat einer Koordinierung mitgliedersstaatlicher Regulierungen verpflichtet. Die Vergemeinschaftung erstreckt sich auf Rahmenbedingungen dieser Kooperation und auf einzelne Regulierungsbereiche, wie noch zu zeigen sein wird. Für eine weitreichendere Vergemeinschaftung des Asylrechts waren und sind die Widerstände der Mitgliedsländer zu groß, denn sie hätte eine Abtretung von Kompetenzen in diesem wichtigen Bereich nationalstaatlicher Souveränität bedeutet. Dass es dennoch Bewegung unterhalb dieser Schwelle gab, lässt sich an einem veränderten Meinungsklima festmachen, denn viele Regierungen kamen zu der Überzeugung, dass Flucht und Migration gemeinsame Probleme schaffen, die nicht im nationalen Rahmen alleine gelöst werden können. Hintergrund für diesen schleichenden Sinneswandel waren zunächst die im Zuge des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien und des Zusammenbruchs der Ostblockstaaten Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre erheblich gestiegenen Antragszahlen – in der EU-15 von ca. 160.000 im Jahr 1985 auf 674.000 im Jahr 1992 (Eurostat 1996). Insbesondere mit Blick auf die Unterbringung und Verteilung der Asylsuchenden entwickelten sich Asylfragen zu einem politisierten Thema. Viele Regierungen reagierten Anfang der 1990er mit verfahrensrechtlichen Verschärfungen und Beschleunigungsmaßnahmen. Dies gilt insbesondere für Deutschland, denn der ›Asylkompromiss‹ vom 06.12.1992 passte grundrechtliche Bestimmungen an eine restriktive Politik an, etwa durch die sprachliche Relativierung des grundgesetzlich garantierten Asylrechts und dessen Einschränkung auf Fälle eines ›unbedingten‹ Anspruchs und durch die weiteren einfachgesetzlichen Neuerungen, die von manchen als Reformulierung der Verfassung durch die Bürokratie interpretiert wurden (Bosswick 2000: 57). Über die Konzepte der sicheren Herkunftsländer, der sicheren Drittstaaten sowie das Flughafenverfahren (die in ähnlicher Form und unter deutschem Einfluss auch Eingang in die europarechtlichen Regelungen fanden) wurde der Kreis derer, die überhaupt einen Antrag auf Asyl stellen konnten, erheblich reduziert.¹

Damit legten die deutschen Neuregelungen auch einen wichtigen Grundstein für die Europäisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts (Tomei 2001). Zum einen

1 Deutschland führte als eines der ersten Mitgliedsländer bereits zu Beginn der 1990er Jahre die Konzepte der ›sicheren‹ Herkunfts- und Drittstaaten sowie das Flughafenverfahren ein (Marx/Lumpp 1996: 419; Engelmann 2014: 289–291).

nutzte die deutsche Regierung die Schengener und Dubliner Übereinkommen, um die Notwendigkeit einer Änderung des deutschen Asylrechts zu rechtfertigen (Bosswick 2000: 54). Gleichzeitig aber haben die asylrechtlichen Gesetzesänderungen die Beobachtung und Bewertung der politischen Situation in Nachbarstaaten und Herkunftsländern zu einer Kernaufgabe der Behörden gemacht. Dies hatte auch Folgen für die praktische Bearbeitung der Anträge, da es bei den Anhörungen nun galt, neue Fragen (bezüglich der Reisewege oder familiärer Bezüge) zu klären. Vor den Neuregelungen war die Überprüfung von Asylanträgen auf die Bewertung des individuellen Sachvortrags während der Anhörung und auf eine Einschätzung der Situation im jeweiligen Herkunftsland fokussiert. Mit der Drittstaatenregelung wurde nun aber ein Wandel in den Verfahrenspraktiken eingeleitet, der das Erfragen und die Beurteilung der Reisewege und der Situation in den Transitländern notwendig machte. In diesen Entwicklungen ist damit bereits ein Element der Transnationalisierung von Verfahrenspraktiken angelegt, das von den späteren Initiativen der EU-Institutionen zur Stärkung der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation aufgegriffen und weiterentwickelt wurde.

Die Diskussionen um eine Ausgestaltung der asylrechtlichen Bestimmungen innerhalb der EU blieben von nationalen Gesetzesänderungen nicht unberührt, denn Letztere hatten immer auch europapolitische Konsequenzen. Restriktive Maßnahmen in einem Land konnten zu einer Problemverschiebung führen, sofern sie eine Erhöhung der Asylantragszahlen in anderen Mitgliedsländern, insbesondere in den Nachbarländern, zur Folge hatten (Baldwin-Edwards 1994). Angesichts gemeinsamer Herausforderungen wären nationale Alleingänge zwar für jedes einzelne Land eine nachvollziehbare Handlungsoption, versprachen aber nicht notwendigerweise eine konsequente Problemlösung, angesichts gemeinsamer Betroffenheit und Verantwortlichkeit. Aus diesem Grund stießen asylrechtliche Debatten in den einzelnen Mitgliedsländern immer wieder auch europapolitische Diskussionen innerhalb der EU an.

Die europäische Asylpolitik blieb seit dem Schengener Übereinkommen tatsächlich ein wichtiger und dauerhafter Schauplatz von Kämpfen über Zuständigkeiten, Lastenverteilung und Normen der Asylvergabe. Der grundsätzliche Konsens über die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens, gar einer gemeinsamen Politik ging deshalb mit Spannungen und Konflikten in Bezug auf die konkreten Ziele, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen einher. Während Länder wie Deutschland und die Niederlande für eine Vergemeinschaftung der Asylpolitik eintraten, waren Frankreich und Großbritannien strikt dagegen (Schwarze 2000; Tomei 2001). Um einen Stillstand zu vermeiden, verabredeten die Mitgliedsländer eine Doppelstrategie, die für die Entwicklungen der 1990er Jahre wegweisend

wurde: Asyl wurde als gemeinsames Handlungs- und Regelungsfeld festgeschrieben, ohne die Souveränitätsansprüche der Mitgliedsstaaten infrage zu stellen.

Eine wichtige Station bei der rechtlichen Fixierung des Asyls als gemeinschaftliche Aufgabe bildete der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat und die EG in »Europäische Union« umbenannte (Dreyer-Plum 2020: 122-125). Der Vertrag etablierte Asyl als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse (Art. K.1 Ziffer 1 EUV). Durch ihn verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten zur gegenseitigen Unterrichtung und Konsultation (Art. K.3 Abs. 1 EUV). Jenseits dieser Festlegungen änderte sich aber wenig am Status quo, denn die tatsächliche Zusammenarbeit wurde weiterhin nach Maßgabe des Dubliner Übereinkommens und des Schengener Durchführungsübereinkommens geregelt. Institutionell wurden Asylfragen der »polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit« (der sogenannten dritten Säule) zugewiesen. Für Beschlüsse war der Rat der Fachministerien für Justiz und Inneres zuständig, Beschlüsse mussten einstimmig gefällt werden. Die Mitsprache der supranational ausgerichteten Organe (Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof) war gering (Tomei 2001) und erstreckte sich im Wesentlichen auf das Initiativ- bzw. Anhörungsrecht. Entsprechende Eingaben aber wurden im Rat regelmäßig missachtet (Lavenex 1999).

Unterhalb dieser institutionellen Verankerung der Asylpolitik konzentrierten sich die legislativen Bemühungen der europäischen Institutionen und Mitgliedsländer vor allem auf die Flüchtlingsabwehr. So hatten sich die Zuwanderungsministerien der Mitgliedsländer in der »Londoner Entschließung« vom Dezember 1992 darauf verständigt, asylrechtliche Bestimmungen der Länder aufgrund gemeinsamer Kriterien zu harmonisieren (Giesler/Wasser 1993: 211; Fröhlich 2011: 150-1). Zunächst vereinbarten sie eine Beschleunigung der Asylverfahren im Falle »offensichtlich unbegründeter Asylanträge«, die bei »unbegründeter Furcht vor Verfolgung« oder »vorsätzlicher Täuschung bzw. Missbrauch des Asylrechts« vorlägen (Giesler/Wasser 1993: 207). Des Weiteren einigten sie sich auf gemeinsame Kriterien zur Identifikation von sicheren Drittstaaten und Herkunftsländern, bei denen kein hinreichender Verfolgungsgrund vorliege, sodass ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen sei (Roig/Huddleston 2007). Auch wenn es sich bei diesen Regelungen lediglich um Empfehlungen handelte, so wirkten sie doch auf nationale Asylsysteme zurück und wurden bei entsprechenden Gesetzesnovellierungen aufgegriffen (Fröhlich 2011: 150-151). Dies betraf unter anderem die Einstufung von Staaten als »sichere« Länder und die Verhandlung von Rückführungsabkommen, die seit den 1950er Jahren Teil der Migrations- und Asylpolitik der europäischen Mitgliedsstaaten waren. Seit den frühen 1990er Jahren aber wurde die Europäische Kommission zusehends aktiv, da sie Musterabkommen vorlegte

und die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten zu koordinieren suchte (Roig/Huddleston 2007). In diesen bilateralen Abkommen, die politisch zumeist hochbrisant waren und zu signifikanten Konflikten innerhalb der Mitgliedsländer wie auch zwischen ihnen führten, verpflichteten sich ›sichere Herkunftsländer‹ zur Übernahme abgelehnter Asylantragstellender und sogenannter ›irregulärer‹ Migrantinnen und Migranten, während diese Verpflichtung bei ›sicheren Drittstaaten‹ auf alle Asylsuchenden ausgeweitet wurde. Insgesamt verdeutlichen die asylpolitischen Bemühungen der 1990er Jahre folglich, dass die EU zusehends um eine Harmonisierung nationaler Rückkehrpolitik und um eine Koordinierung der zahlreichen Rückübernahmeabkommen bemüht war (Lavenex 1999; Boccardi 2002: 83; Roig/Huddleston 2007), obschon das Heft des Handelns weiterhin in den Händen der Mitgliedsländer blieb.

Im Vergleich zu diesen Maßnahmen zur Abwehr von Asylsuchenden gab es keine nennenswerten Versuche einer Rechtsharmonisierung der Verfahrenspraxis selbst. So hatten sich die Mitgliedsstaaten im Dubliner Übereinkommen faktisch darauf geeinigt, die Unterschiedlichkeit der Verfahren innerhalb der EU anzuerkennen, womit sie Fragen nach der Gleichwertigkeit ausklammerten. Wenn wir die Entwicklungen dieser Jahre folglich charakterisieren möchten, so zeichnet sich die angestrebte Rechtsharmonisierung der Verfahrenspraxis durch ein gemeinsames Interesse an einem restriktiveren Vorgehen aus. Die europäischen Entschlüsse und die nationalen Gesetzesänderungen standen in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander (Tomei 2001; Fröhlich 2011: 151), das in der Summe auf eine Absenkung der Schutzstandards für Asylsuchende hinauslief (Lavenex 1999).

Mehr Bewegung kam mit dem Amsterdamer Vertrag in die asylrechtliche und -administrative Harmonisierung, der 1997 unterzeichnet wurde. Wie bei der Einheitlichen Europäischen Akte gilt auch für den Amsterdamer Vertrag die Feststellung, dass die Änderungen an der institutionellen Grundarchitektur der europäischen Asylpolitik in der Summe moderat ausfielen. Dennoch hatten die Neujustierungen – zusammen mit den festgeschriebenen Zielsetzungen – einen belebenden Effekt auf die zwischenstaatlichen Verhandlungen und Entschlüsse, denn nun galt eine stärkere Kooperation als Königsweg.

Die Weiterentwicklung der asylrechtlichen Bestimmungen ist auf EU-interne Aushandlungen zurückzuführen; allerdings ist hier auch die anstehende Norderweiterung ein nicht zu vernachlässigender Faktor, denn 1995 wurde Schweden Mitglied der EU, und die davorliegenden Jahre waren durch intensive Verhandlungen gekennzeichnet, die nicht zuletzt auch das gemeinsame Vorgehen im Bereich des Asyls betrafen. Schweden hatte in Reaktion auf die Jugoslawienkriege und die höhere Zahl an Geflüchteten ebenfalls restriktive Reformen des nationalen

Asylrechts eingeleitet (Abiri 2000: 20; Spehar 2012). Dennoch stach die schwedische Flüchtlingspolitik europaweit durch ihre liberale Orientierung hervor. Die anstehende Mitgliedschaft Schwedens in der EU und im Schengener Raum intensivierte vor diesem Hintergrund die Verhandlungen um eine gegenseitige Anpassung der asylrechtlichen Bestimmungen. Vor allem entwickelten die innenpolitischen Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung der Asylvergabe eine deutlich europäische Komponente, denn die schwedische Regierung trug ihre Positionen in die Verhandlungen auf transnationaler Ebene ein (Dingu-Kyrklund 2007: 5). Tatsächlich nutzten die schwedischen Regierungsparteien die EU-Ebene nach Art des ›venue shopping‹ (Guiraudon 2000; Spehar 2012) und als Möglichkeit, Hindernisse auf nationaler Ebene zu umgehen. Vor allem aber suchte die Regierung, die schwedischen Interessen in die europäischen Bestimmungen einzuschreiben, war der EU-Beitritt in der schwedischen Bevölkerung doch umstritten (Yates 2000: 170), deren Mitglieder (neben denen der dänischen Bevölkerung) als widerspenstige (Abiri 2000) bzw. ›zögerliche Europäer‹ (Jochem 2012: 203) galten. Aus diesem Grund setzte sich Schweden aktiv für eine Harmonisierung der asylrechtlichen Bestimmungen der EU und für eine Überführung von schwedischen Regelungen in die gemeinsame Gesetzgebung ein (Spehar 2012). Dieses Engagement wurde nach dem EU-Beitritt noch intensiver verfolgt. Zum einen ging es um eine ›fairere‹ Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsländern (Abiri 2000; Schuster 2000: 129), zum anderen um den Schutz der schwedischen Flüchtlingspolitik. So wurde bspw. eine Festlegung EU-weiter Minimalstandards gefordert. Außerdem bestand die schwedische Regierung darauf, dass den EU-Staaten das Recht zustehen müsse, umfangreichere, liberalere und flüchtlingsfreundlichere Regeln in ihrer nationalen Gestaltung der Asylpolitik festlegen zu dürfen, bspw. bei der Definition von Schutzkategorien sowie bei Belangen, die die Rechtssicherheit in den Asylprüfungsverfahren betreffen. Gleichzeitig beharrten die schwedischen Parteien darauf, dass EU-weit die Nichteinhaltung der Minimalstandards als unzulässig gelten müsse (Spehar 2012).

Obwohl die schwedische Regierung damit auf der europäischen Ebene als Verfechterin einer liberalen und großzügigen Flüchtlingspolitik auftrat, war die innenpolitische Situation auch von regressiven Tendenzen gekennzeichnet. Aus Sicht der schwedischen Regierung(en) hatte das dünnbesiedelte Schweden Anfang der 1990er Jahre mehr als einen fairen Anteil Schutzsuchender aufgenommen (Abiri 2000: 21). Auch in Schweden setzten die Regierungen deshalb restriktive Reformen durch, die die Reduzierung der Zahl der Asylanträge und eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf andere Länder zum Ziel hatten. So hat sich das schwedische Migrationsamt (das *Migrationsverket*) bereits vor dem EU-Beitritt

von 1995 zur Übernahme einiger der Regeln der transnationalen Behördenzusammenarbeit, die für EU-Staaten galten (bspw. die Anwendung des Konzepts des Ersteinreisestaats, Abiri 2000), entschieden. Vor diesem Hintergrund machte sich die schwedische Regierung schon vor dem EU-Beitritt auf europäischer Ebene für eine – aus schwedischer Sicht – angemessenere Verantwortungsverteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden und gemeinsame Umsiedlungsprogramme (Spehar 2012) stark. In diesem Sinne kann die schwedische Flüchtlingspolitik als durchweg ambivalent gelten, denn es herrschte eine Diskrepanz zwischen dem offiziell vertretenen liberalen Ansatz, der Menschenrechte und Humanität betonte, und der stärker restriktiven Praxis der Asylvergabe (Abiri 2000). Diese Diskrepanz war offensichtlich durch die Sorge motiviert, dass die eigenen hohen Standards andere Staaten zum *free-riding* verleiten könnten. In der Tat konnte auch für andere Länder nachgewiesen werden, dass EU-Mitgliedsstaaten mit großzügigeren Asylpraktiken im Rahmen der europäischen Harmonisierungsversuche die eigenen asylpolitischen Standards absenkten (Suhrke 1998; Spehar 2012).

Am schwedischen Fall lässt sich somit nachvollziehen, wie verwoben die rechtliche Regulierung und administrative Verwaltung von Flucht auf der nationalen und europäischen Ebene waren. Und es zeigt sich deutlich, dass die weitere Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik im Spannungsfeld unterschiedlicher nationaler Ansätze einer hohen bzw. niedrigen, liberalen bzw. restriktiven Regulierung zu verorten ist (Zaun 2016). Der Amsterdamer Vertrag gilt in dieser Hinsicht als ein Kompromiss, der allerdings einen gewichtigen Schritt hin zu einer Institutionalisierung eines gesamteuropäischen Regulierungssystems und Verwaltungsfeldes darstellte. In der Tat wurde mit dem Amsterdamer Vertrag die Asylpolitik vollends als Aufgabe der EU institutionell fixiert (Dreyer-Plum 2020: 122-125), denn durch Artikel 61 des EG-Vertrages verpflichtete sich die Europäische Gemeinschaft zum »schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«. Der freie Personenverkehr sollte durch flankierende Maßnahmen in Bezug auf die Grenzkontrolle und die Kriminalitätsbekämpfung begleitet werden. Darüber hinaus sollten »geeignete Maßnahmen zur Förderung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen« beschlossen werden. Diese Aufwertung der Asylpolitik barg auch Implikationen für die institutionelle Verankerung, denn dieser Regelungsbereich wanderte von der dritten Säule in die erste Säule, womit er formal aus dem Bereich einer rein zwischenstaatlichen Kooperation in die Domäne gemeinschaftlicher, supranationaler Regelungen überführt wurde.

Die konkrete vertragliche Ausgestaltung schränkte aber die Gestaltungsmacht der EU gleich in mehrfacher Hinsicht ein. So wurden die Kompetenzen der EU-

Institutionen auf die in Artikel 67 des EG-Vertrages genannten Themen eingegrenzt: die mit der »Solidarität der Mitgliedsstaaten« gemeinte Lastenverteilung, die Behandlung von Drittstaatsangehörigen und die »Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden« (siehe auch Tomei 2001; Angenendt 2002). Bei der Überführung der Asylpolitik in die erste Säule handelte es sich zudem um eine zurückhaltende Vergemeinschaftung, denn es galt weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip im Rat der Fachministerien. Zugleich waren die Mitwirkungsrechte von Kommission, Parlament und Gerichtshof sehr eingeschränkt, weshalb sie kaum Druck auf die Mitgliedsländer zur Weiterentwicklung der Asylpolitik ausüben konnten. Schließlich blieb das Primat zwischenstaatlicher Verhandlungen auch deshalb prägend, da Irland, Großbritannien und Dänemark nur in Einzelfragen an der gemeinsamen Asylpolitik mitzuwirken bereit waren. Des Weiteren waren zwischenstaatliche Abkommen mit Drittstaaten für die Ausgestaltung des europäischen Migrationsraums weiterhin von entscheidender Bedeutung. Allerdings wurden die Zuständigkeiten der Europäischen Kommission mit Blick auf die Außenbeziehungen gestärkt, denn mit dem Amsterdamer Vertrag erhielt sie die Zuständigkeit für die Verhandlung von Rückführungsabkommen mit Dritt- und Herkunftsstaaten, und diese EU-Rückführungsabkommen haben seit damals Vorrang vor bilateralen Vereinbarungen einzelner Mitgliedsstaaten (Roig/Huddleston 2007; Wolf 2018).

3.1.2 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Die Verankerung der Asylpolitik im Amsterdamer Vertrag mit den dort genannten Zielen entfaltete eine eigene politische Dynamik, denn sie setzte ein koordiniertes Vorgehen auf die Tagesordnung der europäischen Staats- und Regierungschefs. In den folgenden Jahren wurden zwei Vierjahresprogramme auf den Weg gebracht, die mit den Tagungsorten in Tampere (Oktober 1999) und Den Haag (November 2004) namentlich in Verbindung gebracht worden sind (Dreyer-Plum 2020: 126-128). Die dort vereinbarten Entschlüsse und Aktionspläne behandelten eine große Bandbreite an Themen der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit (u. a. Grundrechte, Unionsbürgerschaft, Asyl und Migration, organisierte Kriminalität und Terrorismus). Bereits in Tampere wurde aber vor allem die Absicht bekräftigt, die Ziele des Amsterdamer Vertrages in konkrete asylrechtliche Bestimmungen und Maßnahmen zu übersetzen. Sie betrafen den Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die Zusammenarbeit mit Dritt- und Herkunftsländern sowie Maßnahmen der Migrationssteuerung. Von besonderem Interesse für unsere Untersuchung aber ist die vereinbarte Verpflichtung, ein »Gemeinsames Europäisches Asylsystem« (GEAS) zu entwickeln. Das hier vereinbarte Vorgehen sah vor,

die anstehenden vier Jahre zu nutzen, um die Rahmenbedingungen dieses Systems zu schaffen – fristgerecht zum Eintritt der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten am 1. Mai 2004 in die EU. Das kurzfristige Ziel war es, »gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren« und »gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern« zu entwickeln (Europäischer Rat 1999: A.II.14). Langfristig sollten die Nachfolgeprogramme an »einem gemeinsamen Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird« arbeiten (Europäischer Rat 1999: A.II.15).

Das Programm und der Aktionsplan von Tampere läuteten eine neue Phase der europäischen Asylpolitik ein, denn sie markieren eine Zeit, in der die rechtlichen Rahmenbedingungen des GEAS entwickelt und festgeschrieben wurden. Der Rat brachte gleich ein ganzes Maßnahmenpaket auf den Weg, das zum Teil frühere, unverbindliche Entschlüsse und Maßnahmen in geltendes Recht überführte, zum Teil aber auch ergänzende Richtlinien und Verordnungen enthielt.

- Die ›Massenzustromsrichtlinie‹ hat eine frühere Entschlüsselung zur Lastenverteilung im Falle einer Flüchtlingskrise aufgegriffen (Richtlinie 2001/55/EG des Rates). Sie legte Sonderregelungen fest, nach denen im Falle eines ›Massenzustroms‹ die Zuweisung von Flüchtlingen an die Länder und die Gewährung vorübergehenden Schutzes unabhängig von geltenden Asylverfahren geregelt würde. Sie wurde allerdings erstmalig im Jahr 2022, nach dem russischen Angriff auf die Ukraine, angewandt.
- Die ›Aufnahmerichtlinie‹ dient der »Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten« (Richtlinie 2003/9/EG des Rates) und thematisiert bspw. Informationsrechte, Wohnsitz und Bewegungsfreiheit sowie den Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsleistungen.
- Die ›Dublin II-Verordnung‹ (Verordnung (EG) Nr. 343/2003) überführte die im Dubliner Übereinkommen festgehaltenen Zuständigkeitsregelungen in EU-Recht. Norwegen, Island und die Schweiz traten diesem Regelungsbereich über Abkommen bei. Die Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission enthielt die entsprechenden Durchführungsbestimmungen.
- Die ›EURODAC-Verordnung‹ (Verordnung (EG) Nr. 2725/2000) führte ein elektronisches Informationssystem ein, das biometrische Daten aller Asylsuchenden und aufgegriffenen ›irregulären Migranten‹ erfassen und die Zuständigkeitsprüfung gemäß der Dublin-Verordnung technisch unterstützen sollte.

- Die ›Qualifikationsrichtlinie‹ definierte »Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen« (Richtlinie 2004/83/EG), und legte auch den Inhalt des zu gewährenden Schutzes fest. Neben einer Konkretisierung der Vorgaben der GFK zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft erweiterte sie mit der Einführung des subsidiären Schutzes die Möglichkeiten, Schutz zu gewähren. Sie basierte wesentlich auf dem völkerrechtlichen Grundsatz des non-refoulement nach Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).
- Die ›Asylverfahrensrichtlinie‹ (Richtlinie 2005/85/EG) definierte Mindestnormen für die Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus in den mitgliedstaatlichen Behörden. In Kapitel III der Richtlinie wurden im Rahmen der Vorgaben zu erstinstanzlichen Asylverfahren auch die Konzepte der sicheren Dritt- bzw. Herkunftsstaaten und die Möglichkeit beschleunigter Verfahren festgeschrieben.

Zusätzlich zu diesen rechtlichen Bestimmungen setzte sich vor allem die Europäische Kommission für ergänzende Maßnahmen ein, die der Harmonisierung der administrativen Praxis auch jenseits asylrechtlicher Rahmensetzungen zuarbeiten sollten (Europäische Kommission 2000a: 19 f.). Hierzu gehörten regelmäßige Berichte der EU-Kommission, wissenschaftliche Expertisen, die Einrichtung von Kontaktausschüssen und Koordinierungsgruppen, gerichtliche Maßnahmen (bspw. Vorabentscheidungs- oder Vertragsverletzungsverfahren zur Ahndung von Implementationsdefiziten) oder Instrumente der Verwaltungskooperation, auf die wir später noch eingehen werden.

Der bis 2004 verabschiedete Rechtskorpus benannte die wesentlichen Leitbilder und Ziele in einmütigem Ton. In normativer Hinsicht verpflichtet der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Artikel 67 die europäische Asyl- und Migrationspolitik auf drei Leitbilder: Sie muss die Personenfreiheit (der Unionsbürgerinnen und -bürger) respektieren, Drittstaatsangehörigen gegenüber ein faires Verfahren ermöglichen und ein solidarisches Verhältnis der Mitgliedsstaaten (hier: in der Frage des Lastenausgleichs) gewährleisten. In rechtlicher Hinsicht aber handelt es sich um »vage Konzepte, aus denen keine konkrete Politik mittels juristischer Methoden deduziert werden kann« (Bast 2014: 146).

Die in den Richtlinien und Verordnungen genannten Ziele und Leitlinien weichen von diesen normativen Grundlagen zunächst nicht ab, da in den Präambeln

die in den europäischen Verträgen und Entschliefungen des Rates genannten Leitbilder aufgeführt werden. Allerdings kommen konkretere, zum Teil pragmatische Zielsetzungen ins Spiel, die eine engere Kooperation begründen. So gilt es den Ratsbeschlüssen zufolge, die im Amsterdamer Vertrag festgeschriebenen Ziele (den Aufbau eines Raums der »Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«) zu erreichen. Im Bereich des Asyls bedeutet dies – ganz im Sinne Tampere –, »einheitliche Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren in den Mitgliedstaaten« zu entwickeln (so die spätere Asylverfahrensrichtlinie, Richtlinie 2005/85/EG des Rates: Punkt 3). Die mit dem Begriff der Wirksamkeit aufgeschlagene Begründungslogik verändert den Tenor der Entschliefungen. Unterschiedliche Rechtsnormen und Verfahrensstandards in den Mitgliedsländern schaffen nicht nur ein normatives Begründungsproblem, da die Uneinheitlichkeit Gleichheits- und Gerechtigkeitspostulaten widerspricht. Vielmehr werden die Unterschiede zu einem praktischen Problem, das die Mitgliedsländer bereits seit dem SDÜ und DÜ zu lösen suchen: Es gilt, flankierende Maßnahmen zur Verhinderung von Sekundär- und Kettenmigration festzuschreiben. Folglich verweisen die Richtlinien nicht nur darauf, dass es Ziel der Richtlinien sei, ein »menschenwürdiges Leben« und »vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten« zu schaffen. Gleichzeitig gelte es auch, »die auf unterschiedliche Aufnahmeverordnungen zurückzuführende Sekundärmigration von Asylbewerbern einzudämmen« (Aufnahmebedingungenrichtlinie 2003/9/EG des Rates: Punkt 7 und 8; fast gleichlautend wird es in der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG des Rates unter Punkt 6 mit Blick auf unterschiedliche Rechtsvorschriften formuliert).

Das Ziel einer Abwehr unerwünschter Zuwanderung war damit konstitutiv für das Gemeinsame Europäische Asylsystem, das bis zum Jahre 2005 in seinen wichtigsten rechtlichen Grundlagen in Kraft getreten war. Deutlicher noch wird diese Ausrichtung, wenn wir in Erinnerung rufen, dass das GEAS Teil einer breiteren migrationspolitischen Agenda war, die Zuwanderung bereits vor den Außengrenzen der EU zu regulieren suchte – in den Begrifflichkeiten der EU die sogenannte »externe Dimension« (Europäischer Rat 2004). Dem Ruf des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission folgend, verständigten sich die Mitgliedsländer auch im Europäischen Rat auf einen ganzheitlichen Ansatz für den Umgang mit Drittstaaten, denn er forderte »ein umfassendes Migrationskonzept, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen« (Europäischer Rat 1999: Punkt 11). Die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern sollte migrations-, sicherheits- und entwicklungspolitische Ziele zugleich berücksichtigen, um Migrationsursachen zu bekämpfen. Die vereinbarten Rückübernahmeabkommen sollten folglich auch von Maßnahmen zugunsten von

Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsförderung, Armutsbekämpfung und sozialer Sicherung begleitet werden; und den Belangen der Geflüchteten war durch eine engere Zusammenarbeit mit dem UNHCR und einschlägigen NGOs zu entsprechen (Rat der EU 2000 13993/00: 5).

Die europäische Asylpolitik blieb trotz dieser Verlautbarungen auch nach der Laufzeit des Programms und des Aktionsplans von Tampere Teil einer Politik der Migrationssteuerung, die vor allem auf ›Gefahrenabwehr‹, Grenzkontrolle und -sicherung ausgelegt war. Das im November 2004 verabschiedete Haager Programm verpflichtete sich zwar auf die Vollendung des GEAS, wie wir noch darlegen werden, legte aber besonderen Wert auf den Kampf gegen sogenannte ›irreguläre‹ Migration, auf den Grenzschutz, den Informationsaustausch, die Generierung biometrischer Daten, die Visa-Politik und die Kooperation zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden (Europäischer Rat 2004). Dies wurde unter anderem in der Verabschiedung einer Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) deutlich. Wegweisend war zudem die Verordnung zur Schaffung der »Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (Verordnung (EG) Nr. 2007/2004) – kurz: Frontex –, die die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer bei der Sicherung der Außengrenzen sicherstellen und koordinieren soll (Mau et al. 2008: 138-139; Klepp 2011: 59-63). Neben der Risikoanalyse, der Ausbildung von Grenzschutzpersonal und der Kooperation bei Rückführungsaktionen ist die Arbeit der Agentur vor allem durch die aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive höchst problematische operative Zusammenarbeit bei der Kontrolle der europäischen Außengrenzen bekannt – etwa bei den Operationen ›Hera‹, ›Themis‹ oder ›Poseidon‹, deren Einsatzbereiche zuweilen weit über die europäischen Grenzen hinausreichen (Klepp 2013; Andersson 2016: 1060).

Auch die Kooperations- und Rückführungsabkommen mit Transit- und Herkunftsländern waren darauf ausgerichtet, Grenzkontrollen vorzuverlagern und diese Länder in die Steuerung von Mobilität einzubinden. Dies übersetzte sich in Maßnahmen wie das AENEAS-Programm, das zwischen 2004 und 2008 zahlreiche Vorhaben finanzierte. Mit seinen 250 Millionen Euro sollte es dabei helfen, die rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen einer Migrationssteuerung in den Transit- und Herkunftsländern zu schaffen. Gelder flossen bspw. in die technische Ausrüstung für die Grenzüberwachung, in die Ausbildung von Grenzpersonal oder in ›freiwillige‹ Rückkehrprogramme. Diese »Exterritorialisierung« der Grenzsicherung (Mau et al. 2008: 144ff.) war hinsichtlich ihrer proklamierten Ziele aber wenig erfolgreich. Sie stand zudem wiederholt in der öffentlichen Kritik, war sie doch auf eine Kooperation mit Regierungen und Staaten angewiesen (bspw. mit Libyen unter Muammar al-Gaddafi), denen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen angelastet wurden.

In Bezug auf die ›interne Dimension‹ verpflichtete sich die EU im Haager Programm auf eine konsequente Verwirklichung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Seitdem ist die europäische Asylpolitik auf die Einrichtung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Geflüchtete unter Aufrechterhaltung des Zuständigkeitssystems ausgerichtet (Fröhlich 2011: 277). Im Jahre 2005 verabschiedete der Europäische Rat eine bereits oben aufgeführte Richtlinie, an der sich diese Zielsetzung gut ablesen lässt. Die Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG) fixierte Mindestnormen für die behördliche Bearbeitung von Asylanträgen, etwa mit Blick auf den Zugang zum Verfahren, den Aufenthalt während des Verfahrens und die Mindestkriterien, denen die Antragsprüfung und Entscheidungsfindung genügen müssen. Hinzu kommt, dass der Aktionsplan zum Haager Programm eine Vollharmonisierung der Asylverfahrenspraxis ins Auge fasste. Die EU-Kommission verpflichtete sich, die Möglichkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb der EU auszuloten und die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen (insbesondere eine Agentur sowie Fördermittel) einzurichten (KOM(2005) 184: Punkt 62-64). Allerdings gab es in dieser Sache wenig Bewegung. Während die Kommission im Grünbuch zum GEAS (KOM(2007) 301) und in der Mitteilung zur künftigen Asylstrategie (KOM(2008) 360) die Einrichtung einer Unterstützungsagentur (*European Asylum Support Office*) ankündigte, wurden die Maßnahmen erst Jahre später realisiert.

Das Stockholmer Programm, das 2009 an die Stelle des Haager Aktionsplans trat, änderte an dem etablierten System wenig. Wiederkehrend wurde an die Mitgliedsländer appelliert, die Zusammenarbeit in asylrechtlichen Fragen zu intensivieren, um ein gemeinsames Asylverfahren zu verwirklichen. Der Fokus lag auf gemeinsamen Standards bei geteilter Verantwortung. Zur Prüfung der Zweckmäßigkeit, der Möglichkeit und der Auswirkungen einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen wollte sich die Kommission im Stockholmer Aktionsplan erst gegen Ende der Laufzeit verpflichten (KOM(2010) 171: 59). An der Grundarchitektur des GEAS wurde folglich kaum noch gearbeitet, sehen wir von einzelnen Korrekturen ab, die für Behörden wie für die Verfahrensrechte Geflüchteter allerdings folgenreich waren. Zu nennen sind unter anderem die folgenden Richtlinien und Verordnungen.

- Die überarbeitete Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) konkretisiert die Kriterien für die Anerkennung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten (Velluti 2014);

- Die überarbeitete Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) zielt darauf ab, menschenwürdige Aufnahmebedingungen und vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten und die Achtung der Grundrechte der betroffenen Personen sicherzustellen, womit hochumstrittene Bedingungen sowie bekannte Mängel des Flüchtlingsschutzes in der EU angesprochen werden, mit denen sich wiederholt die Europäischen Gerichte befassen (Tsourdi 2016).
- 2013 tritt die Dublin III-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 604/2013) in Kraft, die den betroffenen Personenkreis erweitert, indem sie nun auch bei Anträgen auf subsidiären Schutz Anwendung findet. Individuelle Rechte der Betroffenen werden in Teilbereichen und für Minderjährige gestärkt.
- Die Eurodac-Verordnung wird überarbeitet (Verordnung (EU) Nr. 603/2013) und erlaubt neben den Asylbehörden nun unter bestimmten Voraussetzungen auch Europol und den nationalen Strafverfolgungsbehörden einen Zugriff auf die Datenbank, womit die Tendenz zur ›crimmigration‹ weiter fortgeschrieben wird (Vavoula 2015).
- Auch die Asylverfahrensrichtlinie wird reformiert (2013/32/EU) und definiert Standards für einheitlichere, schnellere und mit der Qualifikationsrichtlinie vereinbare Verfahren. Dabei zeigt die reformierte Richtlinie widersprüchliche Tendenzen (vgl. Costello/Hancock 2016): Die Anforderungen an die Ausbildung und den Informationsstand des Behördenpersonals werden konkretisiert, die Verfahrensrechte der Asylsuchenden zumindest in Teilen gestärkt. Listen ›sicherer‹ Herkunftsländer und ›sicherer‹ Drittstaaten sind jedoch weiterhin erlaubt, wie auch beschleunigte Verfahren und Verfahren an Grenz- oder in Transitzonen.

Von besonderer Bedeutung für die Verwaltungszusammenarbeit war die Gründung des zuvor mehrfach angekündigten *European Asylum Support Office* (EASO) im Jahre 2010 (Verordnung (EU) Nr. 439/2010). Obwohl das Unterstützungsbüro nicht mit Befugnissen gegenüber den Mitgliedsländern ausgestattet wurde, sollte es bei der konsequenten Harmonisierung des praktischen Verwaltungshandelns mitwirken. Die EU-Institutionen verfolgten das Ziel, »die Umsetzung des GEAS zu verbessern, die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich zu erleichtern, zu koordinieren und zu intensivieren und die Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, mit operativen Maßnahmen zu unterstützen« (Verordnung (EU) Nr. 439/2010 Punkt 30). Anfang 2022 wurde das EASO in eine Asylagentur (*European Union Agency for Asylum, EUAA*) überführt und mit weiteren Kompeten-

zen ausgestattet (Verordnung (EU) 2021/2303), die unter anderem die Zugriffsrechte gegenüber den Mitgliedsstaaten betreffen. Diese können nun über Durchführungsrechtsakte des Rates aufgefordert werden, mit der Agentur zusammenzuarbeiten und Maßnahmen zu ergreifen, sollten sich nationale Aufnahme- oder Asylsysteme als »unwirksam« erweisen. Die Verordnung lässt damit das Bemühen erkennen, verbindliche Steuerungselemente einzuführen, um schwere Mängel in den nationalen Asylsystemen zu beseitigen und auf diese Weise »schwerwiegende Auswirkungen auf das Funktionieren des GEAS« zu verhindern (Verordnung (EU) 2021/2303, Abs. 30), ohne die Funktion der Agentur als Unterstützungs- und Koordinierungsinstrument zu gefährden.

3.1.3 Die uneingelösten Versprechen der europäischen Asylpolitik

Trotz der beschriebenen Entwicklungen bei der Ausformulierung einer europäischen Asylpolitik sind die Schwächen unverkennbar. Die Europäische Union findet auch weiterhin keine angemessene gemeinschaftliche Antwort auf wiederkehrende Flüchtlingskrisen – insbesondere auf das Schicksal der vielen Geflüchteten, die seit 2015 vermehrt aus den Kriegs- und Krisenregionen im Nahen Osten und Afrika flohen. Es ist bedeutsam, dass die sogenannte »Massenzustromsrichtlinie«, die ein Instrument einer »solidarischen Lastenverteilung« vorhält, vom Rat erstmalig während des Kriegs in der Ukraine genutzt wurde. Auch bescheidenere Abkommen über eine faire Verteilung von Verantwortlichkeiten, etwa im Sinne von Quotierungen, konnten bislang nicht erzielt werden (Bendel/Servent 2017; Zaun 2020). Zu den Baustellen gehört aber auch die Umsetzung des GEAS, denn trotz der wiederkehrenden Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Asylverfahren sind bislang kaum Fortschritte zu verzeichnen. Ähnliches gilt für die Bestrebungen um eine extraterritoriale Migrationssteuerung in Transit- und Herkunftsländern, denn diese ist primär auf die Abwehr von Asylsuchenden ausgerichtet (Hess/Kasperek 2017; Vara/Matellán 2021), weshalb die vielbeschworene Bekämpfung von Fluchtursachen und die Aufwertung von Menschenrechtsfragen und sozio-ökonomischer Entwicklung in den Herkunftsländern nicht über den Stand wohlgemeinter Absichtserklärungen hinauskommen. Eine an Schutzgewährung, dem Schutz der Menschenrechte und einem effektiven Zugang zu fairen Verfahren orientierte ganzheitliche Politik wurde kaum ernsthaft verfolgt.

Immerhin sind sich die EU-Institutionen und Mitgliedsländer der Dringlichkeit einer koordinierten Politik bewusst, auch wenn die Vorstellungen über die konkreten Lösungen unterschiedlicher nicht sein können (Servent/Zaun 2020;

Schilde/Goodman 2021). Während die EU-Kommission und einzelne Mitgliedsländer auf Verteilungsschlüssel und einheitliche Standards drängen, sind zahlreiche andere Länder strikt gegen eine solche Vergemeinschaftung und plädieren stattdessen für eine konsequente Abschottungspolitik. Dass die EU-Institutionen den Druck zur Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik aufrechterhalten, hat seine Gründe. Zum einen lässt sich eine schleichende Veränderung im institutionellen Gefüge der EU erkennen. Hatten die supranational ausgerichteten Institutionen der EU (Parlament, Kommission und Gerichtshöfe) durch den Amsterdamer Vertrag nur geringfügige Kompetenzen bei der Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik erhalten, so änderte sich dies in den Folgejahren. Der Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2003 (Art. 67 Abs. 5 EGV) und ein Beschluss des Rates von 2004 (2004/927/EG) stärkten das Initiativ- bzw. das Mitentscheidungsrecht der EU-Kommission bzw. des EU-Parlaments in asylrechtlichen Fragen. Die Europäische Kommission hatte schon früh und dann in regelmäßigen Abständen auf Probleme und Herausforderungen der gültigen asylrechtlichen Regelungen hingewiesen (Europäische Kommission 2000a) und Fortschritte bei der Entwicklung eines gemeinsamen Verfahrens und Flüchtlingsstatus angemahnt, um »leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme« zu entwickeln (Europäische Kommission 2003: 1).

Der Vertrag von Lissabon erweiterte 2009 wiederum die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Seitdem dürfen sich nationale Gerichte bei Auslegungsfragen und in Konfliktfällen an den Europäischen Gerichtshof wenden. Und dieser hat bereits Entscheidungen getroffen, die für die Rechts- und Verwaltungspraxis von besonderer Bedeutung sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), an den sich Einzelpersonen mit einer Individualbeschwerde direkt wenden können, wirkt durch seine Rechtsprechung hinsichtlich der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention² ebenfalls wesentlich auf die Restrukturierung des europäischen Asylverwaltungsfeldes ein. Durch Gerichtsurteile des EGMR (*M. S. S. gegen Belgien und Griechenland*) und des EuGH (die verbundenen Rechtssachen *C-411/10, N.S.* und *C-493/10, M.E. and others*) aus dem Jahre 2011 wurde beispielsweise die Rücküberstellung von Asylsuchenden nach Griechenland im Rahmen der Dublin-Verordnung damals ausgesetzt (Clayton 2011). Seitdem sind die Mitgliedsländer angehalten, die Asylverfahrenspraxis anderer EU-Staaten auf »systemische Mängel« zu überprüfen (Lieven 2012).

2 Insbesondere mit Blick auf Art. 3 – Verbot der Folter oder unmenschlicher Behandlung oder Strafe – und Art. 13 – Recht auf wirksame Beschwerde.

Im Kontext der sogenannten ›Flüchtlingskrise‹ der Jahre nach 2015 und in Reaktion auf die dramatische Lage der Bootsflüchtlinge und die vielen Todesopfer im Mittelmeer sahen sich die Institutionen der EU dazu veranlasst, Resolutionen auf den Weg zu bringen, die den politischen Druck auf eine Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik erhöhten. Bezeichnenderweise schrieben diese aber den Fokus auf Flüchtlingsabwehr fort. In ihren Entschlüssen vom April 2015 sprachen sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament für ein Bündel von Einzelmaßnahmen aus, so etwa für eine aktivere Rolle von Europol und Frontex beim Kampf gegen Schleuserkriminalität, die Verhinderung sogenannter ›irregulärer‹ Migration durch eine dezidierte Partnerschaftspolitik sowie die Stärkung der internen Solidarität und Verantwortung aller Mitgliedsländer bei der Aufnahme von Geflüchteten und der Überprüfung von Asylanträgen (Europäischer Rat 2015; Europäisches Parlament 2015). Einhellig aber wurde dazu aufgerufen, »für die rasche und umfassende Umsetzung und die wirksame Durchsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch die Mitgliedstaaten zu sorgen und so gemeinsame europäische Standards im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften sicherzustellen« (Europäischer Rat 2015: Punkt n).

Die EU-Kommission, die zur Entwicklung einer kohärenten Strategie aufgerufen worden war, legte kurz darauf die von ihr bereits vorbereitete ›Europäische Migrationsagenda‹ vor (Europäische Kommission 2015), durch die sie sich zur Weiterentwicklung des GEAS in vier Punkten verpflichtete: die Bekämpfung ›irregulärer‹ Migration mit dem Fokus auf Ursachen, Schleuserkriminalität und Rückführungen; das konsequente Grenzmanagement durch Frontex, nationale Küstenwachen und IT-gestützte Informationssysteme; eine gemeinsame Asylpolitik mit einem Fokus auf konsequente Umsetzung und stärkere Lastenteilung; eine neue Politik für legale Migration, die auf geregelte Zuwanderung, nachhaltige Integration sowie Entwicklungspolitik in den Herkunftsländern setzt. Für unsere Fragestellung ist der dritte Arbeitsschwerpunkt von besonderem Interesse, der sich für eine starke gemeinsame Asylpolitik aussprach. Obschon die Kommission die anfänglich eingebrachte Idee eines vollintegrierten Verfahrens mit einer gemeinsamen Bearbeitung von Anträgen nicht mehr aktiv betrieb, setzte sie weiterhin auf eine »vollständige und kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« (Europäische Kommission, 2015: 15). So kündigte die Kommission die Einrichtung systematischer Kontrollmechanismen an, um die Umsetzung und Anwendung der Asylvorschriften zu überwachen. Des Weiteren drohte sie mit der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren bei Missachtung der 2013 reformierten Asylverfahrensrichtlinie, die zumindest partiell auch eine Verbesserung der Position von Asylsuchenden beinhaltete (Costello/Hancox 2016).

Die Vernetzung nationaler Dublin-Stellen sollte vorangetrieben werden, um wahrgenommene Fehlentwicklungen bei der Umsetzung der betreffenden Verordnungen zu beheben, ebenso wie die Mitgliedsländer an den Außengrenzen dazu angehalten werden sollten, Fingerabdrücke konsequent abzunehmen (Europäische Kommission 2015: 16). Außerdem sollte die praktische Zusammenarbeit der Asylverwaltungen aller Mitgliedsländer unter der Obhut des EASO vorangetrieben werden. Dies beinhaltet auch durch die Agentur koordinierte gegenseitige Amtshilfen, mit denen Asylbehörden unterstützt und Implementationsdefizite in einzelnen Mitgliedsländern beseitigt werden sollten (Tsourdis 2016 und 2020).

Die Versprechen der ›Migrationsagenda‹ gelten weithin als unerfüllt. Fortschritte wurden allein bei der Abwehr von Geflüchteten erzielt, insbesondere durch Rückführungsabkommen (insbesondere das EU-Türkei-Abkommen von 2018) und die Erweiterung des Kreises der anerkannten ›sicheren‹ Herkunftsstaaten. Die Entscheidung vieler Mitgliedsländer, vorübergehende Kontrollen an ihren nationalen Grenzen einzuführen, ist als Abkehr vom Schengener Prinzip zu werten. Stattdessen nimmt die Zahl bilateraler Rückführungsabkommen auch zwischen EU-Mitgliedsländern zu. Das Dublin-System steht fortwährend auf dem Prüfstand, denn der Grundsatz, nach dem die Mitgliedstaaten darauf vertrauen können (und sollen), dass die vereinbarten Standards in allen EU-Mitgliedsstaaten eingehalten werden, hat seine Allgemeingültigkeit und Selbstverständlichkeit verloren. Dies hat beispielsweise der Beschluss des EuGH vom November 2019 (*Hammar und Omad*) deutlich gemacht, der es einem Mitgliedsstaat verbietet, den Asylantrag einer bereits von einem anderen Mitgliedsstaat als Flüchtling anerkannten Person als unzulässig abzulehnen, wenn ihr aufgrund der dortigen Lebensverhältnisse eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen sollte. Die Zukunft des Dublin-Systems wird seit dem Krisenjahr 2015 zudem wieder stärker an die Notwendigkeit der Einführung eines fairen Verteilungsschlüssels geknüpft – eine Frage, die die EU bis auf Weiteres spaltet und bei der Geflüchtete weiterhin vor allem als ›Verschiebemasse‹ behandelt werden.

Eine konsequente und am Flüchtlingsschutz orientierte Weiterentwicklung des GEAS scheint aufgrund der grundsätzlichen Interessens- und Meinungsgegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten kaum wahrscheinlich; in manchen Bereichen sind regressive Tendenzen offensichtlich (Börzel/Risse 2017). Im Bereich der Verwaltungskooperation aber gilt ein hohes Maß an Kontinuität des Status quo, der vor allem innerhalb des Dublin-Systems und der grenzüberschreitenden Praxis von Zuständigkeitsprüfungen und Rückführungen gegeben ist (Lahusen/Wacker 2019). Es scheint, als werde am GEAS – trotz der vielfältigen Blockaden und regressiven Tendenzen – zumindest in den Bereichen festgehalten, die etablierte

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-