

# 1 Einleitung

---

Die Asylpolitik der Europäischen Union (EU) erhält seit einigen Jahren kontinuierlich eine hohe Aufmerksamkeit. Die dabei vielfach gebrauchte Rhetorik des Krisendiskurses ist fragwürdig, wurde sie doch häufig verwendet, um Fluchtmigration als besondere Herausforderung für die EU bis hin zur Bedrohung für die Mitgliedsstaaten zu postulieren (Chetail 2016a; Krzyzanowski/Triandafyllidou/Wodak 2018). Dabei hat die Zahl der in der EU ankommenden Asylsuchenden nach einem kurzfristigen Anstieg in den Jahren 2015 und 2016 deutlich abgenommen (Eurostat 2018) und war selbst in den Hochphasen gering im Vergleich zur Aufnahme von Geflüchteten in außereuropäischen Ländern, z. B. in Nachbarländern von Konfliktregionen (Gilbert 2015; Chetail 2016a). Die Verteilung von Geflüchteten innerhalb der EU, der Umgang mit den EU-Außengrenzen oder mit der innereuropäischen Migration ist jedoch nach wie vor ein Streitpunkt zwischen den Mitgliedsländern (und auch innerhalb derselben). Angesichts der ungleichen und nicht selten problematischen Bedingungen, die Geflüchtete vor und in Europa vorfinden, ist der Ruf nach einer koordinierten und mit internationalen Rechtsabkommen abgestimmten Asylpolitik der EU bis heute nicht abgeklungen (u. a. Guild 2016; Trauner 2016; Heldt 2018; Beirens 2020). Versuche, innerhalb der EU auf die Asylbehörden vor Ort und ihren Umgang mit Asylsuchenden einzuwirken, sind seit einigen Jahren in die Wege geleitet worden, gehen jedoch mit einer vergleichsweise geringen medialen Aufmerksamkeit einher.

Die EU hat mit der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) den Versuch gemacht, die rechtlichen und politischen Weichen für ein koordiniertes Vorgehen bei der Behandlung von Asylanträgen zu schaffen. Nachdem es mit der Einführung des GEAS in der ersten Phase 1999 bis 2004 (Chetail 2016b: 11) zunächst darum ging, Mindeststandards einzuführen, hat die spätere Reform des GEAS in der zweiten Phase bis 2013 (Toscano 2013; Van de Peer 2016) weitere Schritte hin zu einer gemeinsamen Abstimmung und Koordination der Asylpolitik und der jeweiligen Asylverwaltungspraxis in die Wege geleitet

(Velluti 2014; Chetail 2016b). Mittlerweile liegen Entwürfe für erneute Reformen des GEAS vor (vgl. European Council 2021), die in den letzten Jahren eher noch Gegenstand von Diskussionen, kritischen Kommentaren und Auseinandersetzungen gewesen sind (Chetail 2016a, b; ECRE 2016; Ceccorulli 2018). Dies gilt auch für Vorschläge, die Zuständigkeiten für Asylanträge zwischen den Mitgliedsländern neu zu regeln (Groß 2017; Becker 2019: 62-65). Insofern arbeitet die EU seit Jahren an der Etablierung und Weiterentwicklung eines gemeinsamen Regelwerks des GEAS, das für das Verwaltungshandeln von Asylbehörden in den jeweiligen Mitgliedsländern richtungweisend sein soll. Inwiefern es gelungen ist, solch gemeinsame Regelungen für die Asylpolitik der EU und verbindliche Standards für die Schutzzewährung in den Mitgliedsländern zu schaffen, stand wiederholt kritisch zur Diskussion (Velluti 2014; Chetail 2016b; Costello/Hancox 2016; Parusel 2017). Das Ziel, dass über Asylanträge EU-weit nach gemeinsamen Standards entschieden wird (Noll 2005; Visser 2014), gilt weithin als unerreicht (u. a. Pollet 2016; Parusel 2017; Beirens 2018: 12-13). Die insgesamt eher kritische Betrachtungsweise des GEAS führte auch dazu, dieses als Teil einer Implementierungsphase zu verstehen (Pollet 2016: 75), die noch unabgeschlossen ist. Handlungsbedarf wurde hier sowohl in einer Nachjustierung der Instrumente wie auch in der (besseren) Implementierung des bestehenden Regelwerks gesehen. Aus diesen Gründen richtete sich die Aufmerksamkeit der EU darauf, die finanziellen, organisatorischen und praktischen Voraussetzungen für eine stärkere Koordinierung und Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis innerhalb der mitgliedstaatlichen Asylbehörden zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund betrachten wir die Entwicklung und Umsetzung eines EU-weiten Schulungsprogramms für das Personal von Asylbehörden, das vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (dem *European Asylum Support Office*, EASO) aufgelegt worden ist. Es hat eine Abstimmung der Schutzzewährung in den mitgliedsstaatlichen Behörden und die Übereinstimmung der jeweiligen Praktiken mit geltendem europäischen und internationalen Recht zum Ziel (EASO 2014: 8). Unser Interesse gilt sowohl der Entwicklung und Beschaffenheit des Curriculums als Instrument zur Implementierung des GEAS als auch seiner Umsetzung in den mitgliedsstaatlichen Asylbehörden in Schweden und Deutschland. Damit untersuchen wir zwei Mitgliedsländer, denen innerhalb der EU einerseits mit Blick auf die verhältnismäßig hohe Anzahl der dort bearbeiteten Asylanträge, andererseits aufgrund ihrer Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung des GEAS eine besondere Bedeutung zugesprochen wird (s. u. a. Parusel 2014; Zaun 2016). Es wird sich im Weiteren außerdem zeigen, dass beide Mitgliedsländer, insbesondere aber Schweden, bei der Entwicklung des EU-weiten Schulungs-

programms für das Personal in Asylbehörden eine wichtige Rolle innehatten. Weiterhin fanden in den Asylbehörden bereits im Untersuchungszeitraum zu Beginn der 2010er Jahre – in Schweden umfangreicher und in Deutschland zumindest ansatzweise – erste nationale Kurse mit dem europäischen Schulungsprogramm statt (Schneider/Wotrich 2017).

Das vorliegende Buch stellt die Ergebnisse einer Untersuchung dar, die die transnationale Verwaltungskooperation zur Entwicklung des Instruments sowie die Vermittlung und Anwendung eines ›europäisierten‹ Wissens in den deutschen und schwedischen Asylbehörden – dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem *Migrationsverket* – analysiert. Die für das Buch verwendeten Interview- und Beobachtungsdaten aus dem Zeitraum zwischen 2010 und 2014 ermöglichen eine empirische Analyse der mit dem ersten Reformversuch in der zweiten Phase des GEAS in die Wege geleiteten Schritte. Die Untersuchungsergebnisse resultieren aus dem Forschungsprojekt ›Auf dem Weg zu einem europäischen Asylverwaltungsfeld?‹, das im Rahmen der DFG-Forschergruppe ›Europäische Vergesellschaftungsprozesse. Horizontale Europäisierung zwischen nationalstaatlicher und globaler Vergesellschaftung‹ (FOR 1539) von 2012 bis 2019 durchgeführt wurde.<sup>1</sup>

Mit unserem Interesse an der transnationalen Verwaltungskooperation, die mit der Entwicklung und Umsetzung des europäischen Schulungsprogramms in den mitgliedsstaatlichen Asylbehörden einherging, beziehen wir uns auf das Regelwerk und die Praktiken des GEAS. Wegen seiner Komplexität, Unübersichtlichkeit und insbesondere auch wegen seiner Distanz gegenüber den von den Maßnahmen betroffenen Asylsuchenden wurde dieses bereits kritisch als ›migration apparatus‹ dargestellt (Feldman 2011: 13-17). Unsere Untersuchung berücksichtigt mit dem EU-weit bereitgestellten Schulungsprogramm ein Asylcurriculum, das sich an das Personal der mitgliedsstaatlichen Asylbehörden richtet (Visser 2014: 71), welches – häufig direkt im Kontakt mit Asylsuchenden – an der Durchführung von Asylverfahren oder an der Entscheidung über die Asylanträge beteiligt ist. Damit kann unsere Untersuchung auf einen gut entwickelten Forschungsstand aufbauen, denn das asymmetrische Verhältnis zwischen dem Behördenpersonal und den Asylsuchenden war wiederholt Thema der Asylforschung (Tri-

---

1 Als Instrument zur Umsetzung des GEAS stand das europäische Schulungsprogramm im Mittelpunkt der ersten Projektphase (2012-2015). Wir danken Jana Heine, Jacqueline Klesse und Kristina Wotrich, die als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen an den Arbeiten dieser ersten Projektphase beteiligt waren. Erste Vorrecherchen und Experteninterviews wurden bereits vor Beginn der geförderten Projektarbeiten durchgeführt.

andafyllidou 2003; Jubany 2011), die sich vor allem mit den komplexen Interaktionsabläufen in Asylverfahren befasst hatte (Scheffer 2001; Jacquemet 2009; 2014). Besonders ergiebig sind Studien, die sich mit den dabei stattfindenden Kategorisierungen von Asylsuchenden vonseiten des Behördenpersonals (Jubany 2011; Johannesson 2012; Wikström/Johansson 2013) und den dafür relevanten Wissensvorräten (Probst 2012; Affolter 2017 und 2021; Schittenhelm/Schneider 2017) befassen und die die Bedingungen und Voraussetzungen der Entscheidungsfindung in Asylverfahren kritisch analysieren (Fassin/Kobelinsky 2012; Wettergren/Wikström 2014; Jubany 2017; Miaz 2017; Dahlvik 2018; Pörtner 2021).

Das vorliegende Buch baut auf diesem Erkenntnisstand auf und versucht, die im GEAS vereinbarte Veränderung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraxis mittels gemeinsamer Wissensbestände zu untersuchen. Im Fokus steht das europäische Schulungsprogramm, das sich direkt auf die in Asylverfahren relevanten Arbeitsschritte bezieht, um mit der Vermittlung von Wissen, Methoden und Arbeitstechniken die Qualität solcher Verfahren zu verbessern und über Ländergrenzen hinweg zu harmonisieren (Visser 2014: 71-72). Dabei konzentriert sich unsere Untersuchung unter europa- und verwaltungsoziologischen Fragestellungen auf die Bedeutung dieses Instruments für eine Angleichung und Abstimmung der mitgliedsstaatlichen Behördenpraxis. Diese Fragestellung verspricht neue Erkenntnisse, denn die mitgliedsstaatlichen Asylverfahren sind in ihren einzelnen Arbeitsschritten bis heute durch die rechtlichen und administrativen Traditionen der jeweiligen Mitgliedsstaaten geprägt (u. a. Schneider/Wotrich 2017; European Migration Network 2021), die sich gegenüber den intendierten Veränderungen der lokalen Verwaltungspraxis auch als resistent erwiesen haben (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Servent/Zaun 2020). Damit ist zu klären, ob, auf welche Weise und bis zu welchem Ausmaß eine europäische Veränderung im Sinne einer Annäherung und Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraxis eingetreten ist, welche Faktoren bei der diagnostizierten Transformation bzw. Trägheit des lokalen Behördenhandelns zu identifizieren sind und welche Implikationen dies für die Entwicklung eines gemeinsamen, europäischen Verwaltungsfeldes hat.

Im Zentrum unseres Interesses steht die Frage, wie die Anforderungen der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vor Ort, d. h. in den mitgliedsstaatlichen Behörden, wahrgenommen und mit Blick auf das konkrete Verwaltungshandeln in Asylverfahren wirksam werden. Uns interessieren also nicht in erster Linie die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens und die politische Meinungsbildung auf europäischer Ebene, sondern vor allem die Frage, wie diese durch Zusammenarbeit und Austausch zwischen den Asylbehörden in die Praxis

der jeweiligen Länder überführt werden und schließlich für deren Asylverwaltungen bzw. für deren Umgang mit den Anträgen der Asylsuchenden eine Rolle spielen. Unter europasozialen Gesichtspunkten steht im Vordergrund, in welcher Weise das GEAS über die Inhalte und Vermittlungsschritte des europäischen Schulungsprogramms Einfluss auf die alltägliche Verwaltungspraxis hatte oder ob für diese Praxis in Asylbehörden auch andere aus nationalen Verwaltungstraditionen und politischen Präferenzen resultierende Voraussetzungen eine Rolle spielten. Darüber hinaus ist von Interesse, welche Folgen eine mehr oder weniger konsequente Umsetzung der Schulungsinhalte für Fragen der Schutzgewährung hat. An dieser Stelle geht es jedoch nicht allein um die Rahmenbedingungen, Verfahren und Praktiken, die für die jeweiligen mitgliedsstaatlichen Behörden zu beobachten waren. Die Deutung und Interpretation geltender Regeln sowie die Routinen und Strategien des Behördenpersonals können auf lokaler Ebene innerhalb nationaler Behörden divergieren und – je nach Spielraum, Vorgaben und Zwängen des in einer mitgliedsstaatlichen Behörde etablierten Verfahrens – Abweichungen und Besonderheiten aufweisen (Oomens et al. 2021). Angesichts der Debatten über die Reichweite, Effizienz und Beschaffenheit des GEAS leistet das Buch so am Beispiel des europäischen Schulungsprogramms eine über mehrere Ebenen und Akteure hinweg durchgeführte Analyse der Entwicklung und Umsetzung des GEAS.

Diese Untersuchung ist für eine europa- und verwaltungssoziologische Einordnung und Bewertung des GEAS sehr instruktiv. Allerdings kann eine solche Analyse dem GEAS nicht in seiner Gänze gerecht werden, zeichnet sich das europäische Asylsystem doch durch ein hohes Maß an Komplexität, Widersprüchlichkeit und Krisenanfälligkeit aus. Das Schulungsprogramm übernimmt in diesem Kontext nur eine sehr spezifische Rolle, deren Bedeutung aber von der Berücksichtigung der genannten Widersprüche abhängt. So ist es sein Ziel, über Wissensvermittlung und Schulung auf Asylverfahren und die Praxis der Schutzgewährung Einfluss zu nehmen. Allerdings sind seit der Einführung dieser durch das EASO koordinierten Schulungen zahlreiche Änderungen des Asylrechts eingetreten. Vor allem sind Maßnahmen ergriffen worden, die eine Schutzgewährung über reguläre Asylverfahren prinzipiell weiter einschränken. Während das von uns untersuchte Programm einer EU-weiten Angleichung der Asylverfahren und einer Verbesserung ihrer Qualität und Übereinstimmung mit internationalem Recht dient, hat die EU den Zugang zu ebendiesen Verfahren in den letzten Jahren deutlich erschwert. So wurde beispielsweise mit der Einführung von sicheren Herkunfts- und Drittstaaten, die zudem in den Mitgliedsstaaten nicht einheitlich festgelegt wurden (Engelmann 2014), die Möglichkeit geschaffen, Asylsuchende

ohne individuelle Einzelfallprüfung nach den Standards des Regelwerks abzulehnen (AIDA 2017). Damit ist das GEAS von widersprüchlichen Entwicklungen gekennzeichnet, denn mit den Reformen gingen verbesserte Standards für Asylverfahren und eine stärkere Berücksichtigung der besonderen Bedingungen vulnerabler Gruppen ebenso einher wie eine rechtlich-administrative Legitimation von Schnellverfahren ohne eingehende Prüfung (Costella/Hancox 2016). Das europäische Schulungsprogramm, dessen Wirkungskraft unsere Untersuchung analysiert, betrifft folglich reguläre Verfahren, die im gleichen Zeitraum verbessert und zugleich schwerer zugänglich wurden.

Diese widersprüchlichen Entwicklungen werden durch ein strukturelles Spannungsverhältnis verstärkt, das im GEAS selbst angelegt ist. Zum einen beruht die EU auf einer Aufhebung interner Grenzen und sieht eine Kooperation der Mitgliedsstaaten in zentralen wirtschaftlichen, sozialen und politisch-rechtlichen Angelegenheiten vor. Zum anderen aber bleibt die Schutzgewährung gegenüber Geflüchteten, wenn auch im Rahmen eines EU-weiten Regelwerks, die Aufgabe der einzelnen Mitgliedsstaaten (Guild 2006; Archibugi, Cellini/Vitiello 2021). Die EU etabliert zwar weitreichende Bewegungsfreiheiten für die Bürgerinnen und Bürger, hält aber nationale Grenzen aufrecht, wenn es um die Zuständigkeiten für die Asylsachbearbeitung und die Geltung der Schutzgewährung geht. Um die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu regeln und eine innereuropäische Mobilität von Geflüchteten zu verhindern, ist das Dublin-System bis heute eine wichtige Säule des GEAS geblieben. Des Weiteren gelten zwar ablehnende Entscheidungen EU-weit, anerkennende Entscheidungen und der damit verbundene Schutzstatus aber besitzen nur in dem Mitgliedsland Geltung, das für das Asylverfahren zuständig war (Guild 2006). Das im GEAS eingeschriebene Ziel einer europäischen Vergemeinschaftung des Asylrechts wird also durch die Souveränitätsansprüche der Mitgliedsländer deutlich beschnitten. Hier manifestiert sich ein Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Kräften, denn die EU-Kommission und das EASO sind an einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung und Implementation interessiert (Tsourdis 2020), während die Mitgliedsstaaten durch ihre divergierenden Interessen ein stärker integriertes und koordiniertes Vorgehen blockieren (Schilder/Goodman 2021). Die EU hat zwar mit der Überführung des EASO in die Asylagentur der Europäischen Union (*European Union Agency for Asylum*, EUAA) Anfang 2022 ihre Absicht untermauert, die mitgliedstaatliche Asylverfahrenspraxis verstärkt zu koordinieren und zu vereinheitlichen (Verordnung (EU) 2021/2303), aber ihre Zugriffsrechte bleiben trotz der Zuweisung neuer Kompetenzen an die EUAA begrenzt. Letztendlich wird die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Asylverfahren nicht selbst in Frage gestellt.

Diese Widersprüchlichkeiten und Spannungsverhältnisse sind dem gemeinsamen europäischen Asylsystem strukturell eingeschrieben. Sie sind für die Krisen- anfälligkeit verantwortlich, die der europäischen Asylpolitik im Bereich der Schutzgewährung an Geflüchtete seit Anbeginn zu attestieren ist (Bendel/Servent 2017; Trauner 2020). Diese latente Krise ist Mitte der 2010er Jahre offen zutage getreten, als sich die EU und ihre Mitgliedsländer als unfähig erwiesen, auf die steigende Zahl der vor Krieg, Vertreibung und Armut Flüchtenden im Sinne ihrer eigenen humanitären und politischen Ansprüche zu reagieren. Mit diesen Widersprüchlichkeiten und Spannungsverhältnissen sind wir folglich auch während unserer eigenen Untersuchungen immer wieder konfrontiert worden. Die Entwicklung und Implementierung des europäischen Schulungsprogramms waren nämlich von den unterschiedlichen Anforderungen und widerstrebenden Kräften geprägt. Deshalb haben wir auf allen Handlungsebenen – bei der Entwicklung der Module, den Schulungsmaßnahmen und der Aneignung durch das Behördenpersonal – ein spannungreiches Verhältnis von europäischer Vergemeinschaftung und nationaler Souveränität, humanitärer und restriktiver Schutzgewährung beobachten können.

Das vorliegende Buch setzt sich zum Ziel, die administrative Wirklichkeit des GEAS in ihrer inneren Ambivalenz und Widersprüchlichkeit nachzuzeichnen und zu untersuchen. Es soll Einblicke in die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Harmonisierung und Koordinierung nationaler Asylverwaltungen eröffnen und damit auch die europa- und verwaltungsssoziologische Debatte über die Struktur eines europäischen Verwaltungsräums befruchten. Zu diesem Zweck wenden wir uns zunächst den theoretischen Grundlagen einer Soziologie des behördlichen Handelns zu (Kapitel 2), wobei wir einen feldtheoretischen Ansatz für eine soziologische Analyse der Bürokratisierung Europas mit einem Blick auf die Besonderheiten der Asylverwaltung zur Diskussion stellen. Wir schlagen in diesem Zusammenhang eine analytische Unterscheidung verschiedener Modi einer Europäisierung vor, darunter eine Europäisierung qua Wissen, die wir als ›weiche Europäisierung‹ verstehen. Unser Blick richtet sich dann auf die Etablierung des GEAS sowie auf eine grenzüberschreitende Verwaltungskooperation mit ihren rechtlichen Grundlagen und Instrumenten im Rahmen einer europäischen Asylpolitik (Kapitel 3). Unsere empirische Analyse befasst sich anschließend mit dem europäischen Schulungsprogramm, das wir als Instrument des GEAS verstehen und hinsichtlich einer Europäisierung qua Wissen untersuchen (Kapitel 4). Im Rahmen einer prozessrekonstruierenden Fallanalyse richtet sich unser Blick auf die Entwicklung und Umsetzung eines ausgewählten Moduls (›Beweiswürdigung/›Evidence Assessment‹), das – wie wir im Weiteren ausführen – für die Entscheidungsfindung über Asylanträge eine zentrale Rolle spielt. Dabei wird sich zeigen, dass

das vermittelte Wissen in den nationalen Asylbehörden, d. h. auf dem *street level* der alltäglichen Behördenpraxis, eine selektive Aneignung erfährt, die der Logik des behördlichen Handelns und den Arbeitsbedingungen des Behördpersonals geschuldet ist. Auf der Basis dieser Ergebnisse beschäftigen wir uns dann mit der lokalen Behördenpraxis in den deutschen und schwedischen Asylbehörden (Kapitel 5). Auch wenn Unterschiede zwischen den beiden Asylbehörden zu erwarten waren, so richtete sich unser Interesse bei den Feldforschungen darauf, inwiefern eine Europäisierung der behördlichen Praxis zu beobachten war und welche Modi der Europäisierung dabei eine Rolle spielten. Unsere abschließenden Überlegungen zu einer partiellen Europäisierung des Verwaltungshandelns führen zu einer Bestätigung eines Eigensinns der lokalen Verwaltungspraxis. Damit soll nicht behauptet werden, dass das jeweilige Behördenpersonal über eine Handlungsmacht im Sinne einer Ausgestaltung des europäischen Asylrechts verfügt, womit es die mitgliedsstaatliche Praxis der Schutzwahrung maßgeblich prägen würde. Vielmehr geht es darum, die behördliche Praxis mit ihren strukturellen Zwängen und Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt des Interesses zu rücken, um die spezifischen Eigenlogiken und Spannungsverhältnisse aufzuzeigen, die – wie wir in unseren abschließenden Überlegungen darlegen – für die Asylverwaltung eine maßgebliche Rolle spielen (Kapitel 6). Die Methoden der empirischen Untersuchung sowie deren methodologische Grundlagen werden in Appendix I (Kapitel 7) detaillierter dargelegt; Appendix II bietet eine Übersicht über die vorliegenden Daten.