

3 Transnationale Verwaltungskooperation und europäisierte Verwaltungspraxis

Das Interesse der EU-Institutionen und der mitgliedsstaatlichen Regierungen an der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation ist ein Element des europäischen Integrationsprozesses und hier insbesondere Folge der Politik der offenen Grenzen. In vielerlei Hinsicht wurde die Kooperation zwischen den nationalen Verwaltungen als ein ergänzendes, zum Teil korrigierendes Instrument des europäischen Projektes behandelt. Zum einen sahen sich Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen veranlasst, die nicht-bezweckten Nebenfolgen eines freizügigen Europas abzufedern. In Reaktion auf die Öffnung der innereuropäischen Grenzen, die mit dem Schengener Abkommen festgeschrieben wurde, waren die politischen Akteure darum bemüht, die Zuwanderung nach Europa und die Schutzgewährung an Asylsuchende neu zu regeln. Die im Dubliner Übereinkommen festgeschriebene Lösung – die gemeinsame Klärung der Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen und die gegenseitige Anerkennung (ablehnender) administrativer Bescheide – entspricht einer für die EU typischen, minimalistischen Strategie, die aber ihrerseits Handlungsbedarfe etablierte. Denn nun sahen sich die Mitgliedsstaaten unter Druck gesetzt, die Koordinierung der nationalen Behörden zu stärken und die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation zu intensivieren. Gleichzeitig galt es, die Verwaltungspraxis anzugleichen, denn unterschiedliche Bewilligungsquoten für Asylanträge, abweichende Verfahrenslängen und ungleiche, zum Teil skandalöse Unterbringungspraktiken gegenüber Geflüchteten ließen das Gesamtsystem, das auf der Idee eines *level playing fields* gründet, in keinem guten Licht dastehen.

Dieser kurze Problemaufriss verdeutlicht, dass die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation auf einen politisch-rechtlichen Kontext verweist, der es uns erlaubt, die Relevanz und Funktion der Verwaltungskooperation, ihre Grenzen und Widersprüche besser zu verstehen. Aus diesem Grund ist es notwendig, die

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