

asymmetrisch aus. Sie befördern auch Versuche, die ›Arbeitslast‹ innerhalb wie außerhalb des Dublin-Systems auf andere Mitgliedsstaaten zu verschieben (Groß 2017; Trauner 2020). Die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Asylverwaltungen sind sich bewusst, dass ihre eigene Arbeit sehr stark von der Arbeit anderer nationaler Asylverwaltungen beeinflusst wird. Sie sehen sich als Profiteure eines Systems, das die größte ›Arbeitslast‹ auf die Länder an den europäischen Außengrenzen verschiebt. Und sie äußern sich verständnisvoll zu den schlechten Arbeitsbedingungen des Behördenpersonals anderer europäischer Länder, die mit hohen Fallzahlen und einem widrigen Arbeitsumfeld zu kämpfen haben. In diesem Sinne verstehen sie sich als Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft, die von einer ungleichen Arbeitsbelastung, asymmetrischen Einflussmöglichkeiten, internen Konflikten und Problemverschiebungen gekennzeichnet ist. Wir haben es folglich mit einem gesamteuropäischen bürokratischen Feld zu tun, in dem die beteiligten Behörden wechselseitig verbunden sind – faktisch durch die Interdependenzen ihrer jeweiligen Arbeit und kognitiv durch die Einsicht in die gemeinsame bürokratische Mission. In einem solchen Feld ist die Frage nach der Konvergenz und Divergenz nicht die entscheidende, denn die Logik des Feldes ist nicht auf die Harmonisierung des Verwaltungshandelns der Mitgliedsländer ausgerichtet. Vielmehr scheinen die nationalen Asylverwaltungen in dem gemeinsamen bürokratischen Feld strukturelle Vorteile wahren und entsprechend Nachteile minimieren zu wollen. Dies ist auch der Grund, warum die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Asylbehörden immer wieder betonen, dass ein stärker harmonisiertes und integriertes Vorgehen der Behörden im gemeinsamen Sinne sei, dass sie sich aber unter den gegebenen Bedingungen notwendigerweise an dem ›Verschiebebahnhof‹ beteiligen, als den einige der Befragten das Gemeinsame Europäische Asylsystem betrachten.

6.3 AUSBLICK

Die Mitgliedsstaaten mit ihren unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlichen Interessen spielen bis heute eine nicht zu unterschätzende Rolle für das GEAS. Daraus resultieren divergierende Tendenzen in der Asylpolitik der EU, die sich nicht nur im vorhandenen Regelwerk zeigen, sondern auch bei den derzeit verhandelten Entwürfen zu weiteren Reformen des GEAS (European Council 2021). Insgesamt zielen diese Entwürfe auf eine stärkere Einheitlichkeit und Verbindlichkeit ab. So gibt es Bestandteile des GEAS, deren Anwendung zuvor noch im Ermessen der Mitgliedsländer lag, die nunmehr aber verpflichtend eingesetzt werden sollen. Dies gilt gleichermaßen für Elemente des GEAS, die den Flüchtlingschutz zu

erweitern und verbessern suchen, wie auch für solche, die diesen eher einschränken. Zu Letzteren gehört das auch international umstrittene Konzept der sicheren Herkunftsländer, das z. B. in Kanada aufgrund gerichtlicher Entscheidungen als nicht mehr zulässig gilt (Costello 2016). Es ermöglicht bisher einzelnen Mitgliedsstaaten, Schnellverfahren zu legitimieren. Nach dem Entwurf der Europäischen Kommission (European Commission 2016) sollen solche Verfahren mit einer entsprechenden Begründung zukünftig EU-weit verbindlich zur Anwendung kommen (Battjes 2018: 37; Schittenhelm 2019: 238). Zugleich sieht derselbe Entwurf jedoch auch vor, dass von der (Erst-)Registrierung bis hin zur Entscheidungsfindung geschultes Behördenpersonal zum Einsatz kommt. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass frühzeitig erkannt wird, ob es sich bei den Betroffenen um vulnerable Personen handelt, um entsprechend besondere Maßnahmen und Vorkehrungen für die weiteren Verfahren zu treffen. Auch das europäische Schulungsprogramm stellt seit 2020 neue Trainings bereit, die eigens darauf zugeschnitten sind, vulnerable Gruppe zu identifizieren und von Beginn an in adäquater Weise zu berücksichtigen (EASO 2021b: 35-36).

Für die Asylverwaltungspraxis sind diese Entwicklungen von besonderer Relevanz, weil die EU seit Jahren an der Weiterentwicklung des GEAS arbeitete (Europäische Kommission 2015; Guild 2016) und unter anderem daran interessiert war, das EASO zu stärken und in eine europäische Asylagentur mit erweiterten Befugnissen zu überführen (European Council 2021). Erste Schritte in diese Richtung wurden während der 2010er Jahre unternommen. So übernahm das EASO ab 2015 eine aktiver Rolle im Vollzug mancher Mitgliedsländer. Nach ersten Pilotprojekten einer gemeinsamen Verfahrensabwicklung, an der international besetzte Teams beteiligt waren, hatte das EASO Expertinnen und Experten aus mehreren Mitgliedsländern nach Griechenland und Italien entsandt, um bei der Abwicklung von Asylanträgen in einzelnen *Hot-Spots* oder bei der Bearbeitung von Dublin-Fällen mitzuwirken (Tsourdis 2020). Die Neuaufstellung des EASO erfolgte dann Anfang 2022 mit der Gründung der Asylagentur der Europäischen Union (European Union Agency for Asylum, EUAA), die alle Aufgaben des EASO übernahm, aber auch weitere Kompetenzen erhielt, etwa bei der Behebung von schweren Mängeln in den nationalen Asylsystemen (Verordnung (EU) 2021/2303). Per Durchführungsrechtsakt kann der Rat Mitgliedsländer auffordern, mit der Agentur zusammenzuarbeiten und Maßnahmen zu ergreifen, wenn deren nationales Aufnahme- oder Asylsystem sich als ›unwirksam‹ erweist. Allerdings soll der Unterstützungscharakter der Agentur erhalten bleiben, denn die Zuständigkeit für den Durchführungsrechtsakt und ein möglicherweise anhängiges Vertragsverletzungsverfahren liegt bei der Kommission und dem Rat. Durch die

neue Verordnung unterstreicht die EU damit ihre Absicht, die nationale Asylverwaltungspraxis entlang gemeinsamer Standards stärker noch als bislang zu vereinheitlichen, ohne die primär unterstützende und koordinierende Funktion der Agentur in Frage zu stellen. Auf diese Weise wird ersichtlich, dass die Institutionen der EU die weichen Steuerungs-, Koordinierungs- und Harmonisierungsinstrumente der Agentur für die Funktionsweise des GEAS als sinnvoll und erhaltenswert ansehen.

Allerdings ist der Einfluss der Mitgliedsstaaten auf die Asylagentur, deren fehlende Unabhängigkeit bereits zuvor in der Kritik stand (Costello 2016: 608), nach wie vor ein kritischer Punkt. Der Verwaltungsrat der EUAA wird mit Vertreterinnen und Vertretern aller Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission bestückt. Obwohl der UNHCR ein beratendes Mitglied in den Verwaltungsrat entsendet und es einen beratenden Beirat mit Vertreterinnen und Vertretern einschlägiger Organisationen der Zivilgesellschaft und asylpolitisch aktiver Einrichtungen gibt (Verordnung (EU) 2021/2303), sind keine weiteren unabhängigen und stimmberechtigten Expertinnen und Experten im Verwaltungsrat vorgesehen, was bereits im Vorlauf kritisch angemerkt wurde (ECRE 2021: 2). Auch mit Blick auf die Zuständigkeiten für Asylverfahren zeigen sich anhaltende Spannungsverhältnisse zwischen nationalstaatlichen Interessen einerseits und einer EU-weiten Aufgabenbewältigung, die auch einen effektiven Zugang zu fairen Verfahren und wirksamen Rechtsbehelfen gewährleisten würde, andererseits. So ist es nicht gelungen, eine Aufteilung der Zuständigkeiten einzelner Mitgliedsstaaten für die Asylverwaltung neu zu regeln und von dem Prinzip abzuweichen, nach dem prinzipiell das Ersteinreiseland zuständig ist, obwohl Alternativen zu Dublin bereits seit einiger Zeit zur Diskussion stehen (Groß 2017). Der in den Entwürfen für eine Reform des GEAS genannte Ausbau von Kontrollen über das Eurodac-System (European Council 2021) dient eher dazu, nationalstaatliche Zuständigkeiten festzuschreiben und EU-weit zu koordinieren sowie die grenzüberschreitende Mobilität von Geflüchteten zu kontrollieren.

Die Bemühungen um eine Verbesserung und Vereinheitlichung der Asylverfahrenspraxis in den Mitgliedsländern, an denen die europäische Asylagentur beteiligt ist, stoßen damit an Grenzen, die im GEAS selbst angelegt sind. Dies konnten wir in unserer Untersuchung auch am Falle der Schulung und Qualifizierung des Behördenpersonals herausarbeiten. Es ist anzuerkennen, dass die EU mit dem europäischen Schulungsprogramm ein Instrument geschaffen hat, das gemeinsame Wissensbestände und Handlungsroutinen über alle europäischen Mitgliedsländer vermitteln und einüben soll. Darüber hinaus ist es auf die Verbesserung der behördlichen Verfahrenspraxis ausgerichtet, denn es vertritt einen systematischen Ansatz der Fallbearbeitung, der den Standards des internationalen Rechts, den

Anforderungen einer offenen Interviewführung und einer unvoreingenommenen Beweiswürdigung entspricht. In den Gesprächen mit dem schwedischen und deutschen Behördenpersonal wurde deshalb auch argumentiert, dass es die besonderen Flucht- und Lebensumstände der Antragstellenden besser zu würdigen erlaube. Einzelne Mitarbeitende berichteten, dass ihnen dieser ›neue Ansatz‹ dabei helfe, gute Arbeit bei ›schwierigen Fällen‹ zu leisten und ihre Verfahrenspraxis zu reflektieren.

Einen solchen Veränderungsanstoß liefert das europäische Schulungsprogramm aber nicht in der Fläche. Es stellt sich zwar in der Konzeption der Schulungen und Lernmaterialien auf den Bedarf des Personals der mitgliedsstaatlichen Behörden ein (EASO 2021b: 42). Es bleibt jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen, welche Module zur Anwendung kommen und in welchem Umfang dies der Fall ist – daran ändert auch die neue EUAA-Verordnung nichts (Verordnung (EU) 2021/2303, Abs. 15). Darüber hinaus berichteten die Geschulten von einer lediglich partiellen Aneignung der erlernten Wissensbestände und Arbeitstechniken. Diese Aneignung folgte vor allem der Logik der Nützlichkeit, da sich der ›neue Ansatz‹ bei einer schnellen und reibungslosen Durchführung der vielen Verfahren bewähren müsse. Angesichts der pragmatischen Strategien zur Abarbeitung des eigenen Arbeitspensums ist davon auszugehen, dass sich die in den Behörden etablierte Verfahrenspraxis nur allmählich verändert, nämlich dann, wenn die organisatorischen und personellen Strukturen eine Etablierung neuer Wissensbestände und Praktiken befördern.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass das EASO die in das Unterstützungsbüro gesetzten Erwartungen einer EU-weiten Vereinheitlichung der Asylverfahren im Sinne einer Verbesserung ihrer Qualität und einer stärkeren Überstimmung mit geltendem europäischem Recht nicht in der erhofften Weise erfüllen konnte. Die Teilnahme an den Schulungen und die Umsetzung ihrer Inhalte in den Mitgliedsländern sind bis heute nicht verbindlich. Darüber hinaus hat sich die Agentur mit ihrer Zuständigkeit für operative Aufgaben auch an viel kritisierten Maßnahmen der EU-Asylpolitik beteiligt, z. B. an den *Hot-Spots* in Griechenland (vgl. Tsourdi 2020: 508), womit ihre Rolle innerhalb des GEAS zumindest als ambivalent und widersprüchlich gelten muss.

Die Diskussionen über die Defizite des GEAS und der notwendigen Reformierung gehen aber über die spezifische Rolle der europäischen Asylagentur hinaus und setzen auch nicht primär an der administrativen Ebene der Asylverfahren an. Sie behandeln grundsätzliche Themen, die mit den Begriffen des *burden-sharing*, der *securitization* und der *externalization* belegt werden (Bendel/Servent 2017; Servent/Zaun 2020). Diese Diskussionen, die die Entwicklung des GEAS schon länger begleiten, lassen Zweifel aufkommen, dass es – jenseits einer reinen

Koordination – tatsächlich ein gemeinsames Asylsystem gibt (Petracou et al. 2018). Für die administrative Praxis bedeutet dies, dass die nationalen Behörden weiterhin für die Asylverfahren zuständig bleiben und diese Aufgabe auch weitestgehend allein zu bewältigen haben – sehen wir von den punktuellen (organisatorischen, personellen und finanziellen) Unterstützungsmaßnahmen des GEAS und des EASO bzw. der EUAA einmal ab, die auf eine gemeinsame Verantwortlichkeit – gar eine *»joint implementation«* – ausgerichtet sind, bislang aber vornehmlich in besonders belasteten Asylsystemen an den Außengrenzen zum Einsatz kommen (Tsourdi 2020).

Aufgrund der offensichtlichen Krise der europäischen Asylpolitik gerät aus dem Blick, dass das GEAS unter anderem eigentlich darauf abzielte, die Qualität von Asylverfahren zu verbessern und das jeweilige Vorgehen EU-weit entsprechend anzugleichen. Entscheidungen über die Schutzgewährung sollten in den mitgliedsstaatlichen Behörden nach gemeinsamen Standards und in Übereinstimmung mit internationalem und europäischem Recht getroffen werden. Für Schutzsuchende und für die Wahrung ihrer Rechte im Asylverfahren sind im Zuge der Entwicklung und Umsetzung des GEAS zwar vereinzelte Verbesserungen eingetreten. Unsere Untersuchung der behördlichen Praxis in Schweden und Deutschland hat aber geholfen, verschiedene Gründe dafür zu identifizieren, warum diese in der lokalen Praxis nicht bruchlos umgesetzt werden und das GEAS mit Blick auf die Schutzgewährung ambivalente Wirkungen generiert. Erstens fixiert das GEAS die Schutzgewährung gegenüber Geflüchteten zwar als einklagbares Recht. Allerdings werden die Asylverwaltungen in den Zielkonflikt mit einbezogen, der im GEAS selbst angelegt ist. Denn sie sind zwar zuständig für die Gewährung von Schutz, dabei aber auch in eine auf Abwehr ausgerichtete Migrationspolitik eingebunden. Zweitens verpflichtet das GEAS die Asylbehörden zur Einzelfallprüfung, und über das europäische Schulungsprogramm werden Arbeitsprozesse etabliert, die den Fluchterfahrungen und Lebensumständen der Geflüchteten stärker gerecht werden sollen. Die Etablierung einer Verfahrenspraxis, die den einzelnen Antragstellenden gerecht zu werden versucht, stößt aber an Grenzen, wenn die dafür notwendigen (organisatorischen, personellen und finanziellen) Voraussetzungen nicht gegeben sind. Angestellte der schwedischen und deutschen Asylbehörden berichteten über einen sehr hohen Zeit- und Arbeitsdruck, der die Möglichkeit einer eingehenden Befassung mit den Flucht- und Lebensumständen der Antragstellenden deutlich beschränkte. Und sie verwiesen auf die mangelnde Ausstattung an Personal, Büros und Arbeitsmitteln ihrer Kolleginnen und Kollegen in den südeuropäischen Mitgliedsstaaten, was die Voraussetzungen für ein Asylverfahren, das gemeinsamen Standards entspricht, in diesen Ländern noch

deutlich verschlechtere. Drittens ist das GEAS auf die Vereinheitlichung der Standards der Schutzgewährung ausgerichtet, belässt die Zuständigkeiten aber bei den einzelnen Mitgliedsländern mit ihren je spezifischen Asylverfahren. Hinzu kommt, dass das System geteilter Zuständigkeiten, das unter dem Schlagwort des Dublin-Systems etabliert wurde, für das beteiligte Behördenpersonal den Anreiz schafft, die Zuständigkeit für die einzelnen Fälle in andere Länder zu verschieben, womit sie die Antragstellenden der Uneinheitlichkeit asylrechtlicher Verfahrensstandards aussetzen. Unter diesen Umständen bleibt das Versprechen einer Vereinheitlichung und Verbesserung der mitgliedsstaatlichen Asylverfahren im Sinne des internationalen Rechts und im Interesse der Schutzsuchenden weiterhin uneingelöst.