

Mit der Überführung des EASO in die EUAA Anfang 2022 ist zwar der Anspruch verbunden, die Verwaltungspraxis der Mitgliedsländer umfassender und gezielter zu koordinieren und zu vereinheitlichen. Allerdings ist noch nicht abzusehen, ob die Mandatserweiterung der EUAA (Verordnung (EU) 2021/2303) spürbare Veränderungen innerhalb der nationalen Asylsysteme und der zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation auslösen wird oder Kontinuitäten in Bezug auf die Arbeits- und Wirkungsweise der Agentur bestimmend bleiben.

Das GEAS setzt folglich auf Steuerungsinstrumente, die neben operativen Unterstützungsmaßnahmen⁵ auch ›weiche‹ Formen einer verwaltungspraktischen Harmonisierung umfassen. In dieser Hinsicht ist ein Maßnahmenpaket zu nennen, das im Zentrum unserer eigenen Untersuchung steht: das europäische Schulungsprogramm für Asylverwaltungsmitarbeitende (siehe auch Kapitel 4). Über gemeinsame Aus- und Fortbildungen der Beschäftigten europäischer Asylbehörden zu allen wesentlichen Dimensionen und Teilaufgaben eines Asylverfahrens (asylrechtliche Grundlagen, Gesprächsführung, Verwendung von Gutachten, Herkunftsländerinformationen, Aufnahmebedingungen etc.) wird angestrebt, die mitgliedstaatliche Verwaltungspraxis auf der Wissens- und Deutungsebene anzugleichen.

3.3 FAZIT: VERWALTUNGSHARMONISIERUNG ALS SISYPHUSARBEIT

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wurde mit dem Ziel geschaffen, das Verwaltungshandeln der mitgliedstaatlichen Behörden auf gemeinsame Ziele, Standards und Verfahren auszurichten und damit zu harmonisieren. Die im vorigen Abschnitt beschriebenen Bemühungen der EU-Institutionen verdeutlichen, dass sie dabei mit größeren Herausforderungen zu kämpfen hatten, denn der Wunsch nach einer Vereinheitlichung und Verzahnung mitgliedstaatlicher Verwaltungspraktiken rieb sich mit der mitgliedstaatlichen Verantwortlichkeit für

5 In 2021 war das EASO mit ca. 2 000 abgeordnet Beschäftigten in fünf Mitgliedsstaaten (Zypern, Griechenland, Italien, Malta, Spanien) im Rahmen permanenter Unterstützung aktiv, mit über 70 Millionen Euro floss ungefähr die Hälfte seines Budgets in diesen Tätigkeitsbereich (<https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-operations-expand-all-major-eu-countries-first-arrival>). Dabei war besonders die Rolle des Unterstützungsbüros in den Hotspots in Griechenland umstritten, sie führte zu einer Beschwerde von zivilgesellschaftlichen Organisationen an die Europäische Ombudsstelle (Tsourdi 2020a: 508).

den Vollzug. Der Implementation eines wirklich ›gemeinsamen‹ Asylsystems standen die unterschiedlichen politischen Prioritäten, asylrechtlichen Standards und administrativen Traditionen der Mitgliedsländer entgegen.

Die in diesem Kapitel nachgezeichnete Entwicklung des GEAS kann als ein Versuch verstanden werden, diese Herausforderungen und Widerstände sukzessive zu überwinden. Zunächst wurden die rechtlichen Normen und Verfahrensstandards schrittweise – und teils auf dem Verordnungswege – konkretisiert und spezifiziert. Darüber hinaus ging es um den Aufbau organisatorischer Strukturen, die einen Informations- und Erfahrungsaustausch mit Blick auf die Erarbeitung gemeinsamer Rechtsstandards und der koordinierten Implementation derselben ermöglichen sollten. Des Weiteren wurden finanzielle Förderprogramme und Unterstützungsmaßnahmen auf den Weg gebracht, um die mitgliedstaatlichen Behörden zu befähigen, die rechtlichen Neuerungen und die entsprechenden Verfahren zu implementieren. Und schließlich ging es der EU auch um die Personalentwicklung, denn das GEAS setzt auf den gemeinsamen Erfahrungsaustausch, auf gegenseitige Amtshilfen, auf integrierte Datenbanken und auf ein europäisches Schulungsprogramm, um die Beschäftigten in den lokalen Asylbehörden auf eine gemeinsame Verfahrenspraxis auszurichten.

All diese Bemühungen hatten spürbare Folgen bis auf die Ebene der lokalen Behörden, wie die Ausführungen in den folgenden Kapiteln zeigen werden. Zunächst mussten die Asylverwaltungen der Mitgliedsländer ihre Arbeit an den asylrechtlichen Bestimmungen und Vorgaben des GEAS ausrichten, soweit diese im nationalen Recht umgesetzt waren oder unmittelbar galten. Zu diesem Zweck mussten Organisationsstrukturen angepasst, Personalstäbe geschult und Arbeitsabläufe neu organisiert werden. Dies gilt insbesondere für das Dublin-Verfahren (Lahusen 2016; Amelung 2017; Küffner 2017), denn die Dublin-Verordnungen fordern sehr konkrete und deutlich sichtbare Anpassungen der behördlichen Organisationsformen und Arbeitsweisen ein. Es kommen digitale Informations- und Kommunikationssysteme hinzu, die für die lokalen Behörden zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Asylverfahrens relevant werden: die Eurodac-Datenbank bei der Identifikation des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedslandes, das elektronische Kommunikationssystem DubliNet bei der Abwicklung der Übernahmesuche oder die Datenbanken mit Informationen zur Einschätzung der Lage in den Herkunftsländern (das *general COI* Portal oder das *medical MedCOI* mit Informationen, die speziell die medizinische Versorgung betreffen). Im Bereich des Dublin-Systems ist gut dokumentiert, dass die europäische Verwaltungskooperation zu einem wesentlichen Bestandteil der lokalen Verwaltungspraxis geworden ist (Lahusen/Wacker 2019). Allerdings erfüllt die Verwaltungskooperation nicht die von der EU offiziell in sie gesetzten Hoffnungen. So hat sich das

Dublin-Verfahren gemessen an der Zahl der faktischen Überstellungen, als hochgradig ›ineffektiv‹ erwiesen (EASO 2016a). Gleichzeitig erschwert es den Zugang zu einem ordentlichen Asylverfahren und erhöht die Verfahrensdauern, mit allen damit verbundenen Unsicherheiten und Einschränkungen hinsichtlich der Rechte und der Autonomie der betroffenen Personen. Darüber hinaus ist bekannt, dass die nationalen Asylbehörden sehr unterschiedlich mit den europäischen Datenbanken und Kommunikationssystemen umgehen (Gibb/Good 2013; van der Kist/Rossett 2020) und sich Schutzquoten, auch mit Blick auf einzelne Herkunftsländer, deutlich unterscheiden, weshalb von einer Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis auch in diesen zentralen Aspekten der Verwaltungscoordination kaum gesprochen werden kann.

Die Geschichte des GEAS verdeutlicht folglich, dass die vielen rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und personalbezogenen Maßnahmen nicht notwendigerweise die beabsichtigten Wirkungen gezeigt haben. Zweifellos haben die mitgliedsstaatlichen Verwaltungen die etablierten Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe an die asylrechtlichen Bestimmungen und Vorgaben angepasst, das Behördenpersonal im Umgang mit den neuen Verfahren, Datenbanken und Kommunikationsplattformen vertraut gemacht und neue Arbeitsroutinen entwickelt. Über das Ausmaß und die Art dieser Veränderungen ist damit aber noch nicht allzu viel bekannt (siehe Lahusen/Schneider 2017; Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019). Es ist in jedem Fall davon auszugehen, dass es sich bei der Implementation des GEAS in den Mitgliedsländern um einen Prozess der lokalen Übersetzung und Aneignung handelt, der voraussetzungsvoll und selektiv ist. Für die Antragstellenden und für die Stärkung des Flüchtlingsschutzes insgesamt haben diese lokalen Übersetzungs- und Aneignungsprozesse Folgen von erheblicher Bedeutung.