

Zweitveröffentlichung



Drewski, Daniel

Lahusen, Christian / Schittenhelm, Karin / Schneider, Stephanie, Europäische Asylpolitik und lokales Verwaltungshandeln: Zur Behördenpraxis in Deutschland und Schweden: Bielefeld, 2022

Datum der Zweitveröffentlichung: 23.10.2023

Verlagsversion (Version of Record), Rezension

Persistenter Identifikator: urn:nbn:de:bvb:473-irb-913880

Erstveröffentlichung

Drewski, Daniel (2023): „Lahusen, Christian / Schittenhelm, Karin / Schneider, Stephanie, Europäische Asylpolitik und lokales Verwaltungshandeln: Zur Behördenpraxis in Deutschland und Schweden: Bielefeld, 2022“. In: Soziologische Revue : Besprechungen neuer Literatur, Jg. 46, Nr. 3, S. 270-274, Berlin: de Gruyter, doi: 10.1515/srsr-2023-2026.

Rechtehinweis

Dieses Werk ist durch das Urheberrecht und/oder die Angabe einer Lizenz geschützt. Es steht Ihnen frei, dieses Werk auf jede Art und Weise zu nutzen, die durch die für Sie geltende Gesetzgebung zum Urheberrecht und/oder durch die Lizenz erlaubt ist. Für andere Verwendungszwecke müssen Sie die Erlaubnis des/der Rechteinhaber(s) einholen.

Für dieses Dokument gilt eine Creative-Commons-Lizenz.



Die Lizenzinformationen sind online verfügbar:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

Einzelbesprechung

Asyl

Christian Lahusen / Karin Schittenhelm / Stephanie Schneider, Europäische Asylpolitik und lokales Verwaltungshandeln: Zur Behördenpraxis in Deutschland und Schweden. Bielefeld: transcript 2022, 334 S., kt., 30,00€

Besprochen von **J.-Prof. Dr. Daniel Drewski**: Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Juniorprofessur für Soziologie Europas und der Globalisierung, E-Mail: daniel.drewski@uni-bamberg.de

<https://doi.org/10.1515/srsr-2023-2026>

Schlüsselwörter: Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS), horizontale Europäisierung, „street level bureaucracy“

Die europäische „Flüchtlingskrise“ von 2015/16 hat Konstruktionsprobleme des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) offengelegt, über deren Lösung bis heute verhandelt wird. Als notwendige Folge interner Personenfreizügigkeit strebt die EU eine Harmonisierung der europäischen Asylrechts- und Verfahrensvorschriften sowie eine Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Prüfung von Asylanträgen an. Aber die Gewährung von Asyl bleibt nationalstaatliche Aufgabe, was beispielsweise zu deutlichen Unterschieden in den Schutzquoten zwischen den Ländern (vgl. van Wollegghem & Sicakkan, 2022) und zu Auseinandersetzungen über die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren führen kann.

An diesem Problem setzt die Studie „Europäische Asylpolitik und lokales Verwaltungshandeln: Zur Behördenpraxis in Deutschland und Schweden“ von *Christian Lahusen, Karin Schittenhelm* und *Stephanie Schneider* an. Die Autor:innen fragen danach, inwiefern sich die für die Asylvergabe zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten „europäisiert“ haben. Das heißt: In welchem Maße werden europäische Rechts- und Verfahrensvorgaben in das konkrete Verwaltungshandeln nationaler Asylbehörden übersetzt? Inwiefern findet im Rahmen des Dublin-Verfahrens¹ eine transnationale Kooperation zwischen den Asylbehörden statt? Besonders interessant dabei ist, dass die Studie die politische und rechtliche Ebene

¹ Die Dublin-Verordnung regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung von Asylanträgen zuständig ist. Diese soll durch den Ersteinreisestaat erfolgen, über den die Geflüchteten in die EU eingereist sind. In der Regel sind dies Länder mit einer EU-Außengrenze, insbesondere Italien und Griechenland.

verlässt und den Blick auf die Wissensbestände und Praktiken vor allem der Akteur:innen richtet, die für die Asylvergabe verantwortlich sind, also die „street level bureaucrats“. Denn an ihrem Handeln entscheidet sich letztlich, inwiefern die von der EU angestrebte Harmonisierung und Kooperation auch praktisch umgesetzt wird.

In theoretischer Hinsicht greift die Studie unter anderem auf das Konzept „europäischer Felder“ zurück, wie es im Rahmen der DFG-Forschungsgruppe „Horizontale Europäisierung“ entwickelt wurde, aus der diese Studie auch hervorgegangen ist (vgl. Heidenreich, 2019). Das Konzept knüpft an die Feldtheorie Pierre Bourdieus an und nutzt diese für die Analyse europäischer Integrationsprozesse. Die Annahme dabei ist, dass die EU eine Opportunitätsstruktur für die Entstehung neuer sozialer Felder bildet, die sich über den nationalstaatlichen Rahmen hinaus erstrecken und in denen Akteur:innen aus unterschiedlichen Ländern auf der Basis einer geteilten „illusio“ miteinander interagieren und konkurrieren. *Lahusen*, *Schittenhelm* und *Schneider* fragen entsprechend nach der Entstehung eines europäischen Feldes der Asylverwaltung. Die Existenz eines solchen Feldes setzt dabei nicht unbedingt die Konvergenz nationalstaatlicher Verwaltungspraktiken voraus, sondern generiert auch möglicherweise konfliktreiche Interdependenzen.²

Empirisch ist die Studie qualitativ angelegt. Der Feldzugang ist geschickt gewählt: Die Studie konzentriert sich auf das Schulungsprogramm des „European Asylum Support Office“ (EASO) – mittlerweile „European Union Agency for Asylum“ (EUAA) – über das die Mitarbeiter:innen nationaler Asylbehörden in gemeinsame EU-Standards und Verfahrensweisen eingewiesen werden sollen. Dieses Programm stellt beispielsweise einen Leitfaden bereit, wie in Asylverfahren die Anhörung und Beweisführung durchgeführt werden sollten, um den Schutzstatus von Asylbewerber:innen zu ermitteln. Für die Studie wurde eine Fülle an empirischem Material herangezogen. Erstens wurden Interviews mit Expert:innen geführt, die an der Entwicklung des europäischen Schulungsprogramms beteiligt waren. Kernstück der Studie sind zweitens Interviews mit Asylsachbearbeiter:innen aus Deutschland (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) und Schweden (*Migrationsverket*), die an einem Schulungsprogramm teilgenommen haben. Diese wurden zu ihren Erfahrungen mit der Schulung und der Bedeutung europäischer Vorschriften in ihrem Arbeitsalltag befragt. Ergänzt wurden diese Interviews schließlich mit Dokumentenanalysen und teilnehmenden Beobachtungen sowohl an Schulungen als auch an Asylanörungen. Zur Einordnung anzumerken ist, dass die Studie in den Jahren

² Anzumerken ist allerdings, dass Bourdieu mit seinem Feldbegriff eine ganze Reihe von Konzepten verbindet – so spricht er beispielsweise von einer feldspezifischen „illusio“, von Kapitalien und von Kämpfen zwischen dem orthodoxen und heterodoxen Pol des Feldes usw. Diese werden zwar von den Autor:innen angesprochen, finden aber in der vorliegenden empirischen Analyse kaum Anwendung.

2010 bis 2014 durchgeführt wurde, also zwar noch vor dem Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“, aber schon unter dem Eindruck zunehmender Asylantragszahlen.

Die Auswertung bietet einen sehr detaillierten und aufschlussreichen Einblick in die konkrete Arbeit der Asylbehörden im Spannungsfeld zwischen nationalstaatlichen Pfadabhängigkeiten und europäischen Harmonisierungs- und Kooperationsanforderungen. Man erhält eine Vielzahl an teilweise überraschenden Informationen über das Innenleben zweier Asylbehörden und die Ansichten ihrer Mitarbeiter:innen.³ Insgesamt lässt sich das Ergebnis der Studie im Hinblick auf die Frage der „Europäisierung“ aber nicht so leicht zusammenfassen. Wie in vielen Studien der Europasozilogie konstatieren die Autor:innen eine „partielle Europäisierung“.

Einerseits ist das konkrete Verwaltungshandeln weiterhin primär von unterschiedlichen nationalen und sogar lokalen Verfahrensweisen geprägt. Zum Beispiel wird in den Interviews immer wieder berichtet, dass die Behördenmitarbeiter:innen unter großem Zeitdruck stehen und deshalb eher auf bereits eingespielte Routinen zurückgreifen, als die Vorgaben des europäischen Schulungsprogramms umzusetzen. Die Autor:innen stellen fest:

„Die Interviews mit dem geschulten Personal verdeutlichen somit, dass die EU-weit vermittelten Schulungsinhalte dem Risiko ausgesetzt sind, überhört oder beiseitegeschoben zu werden, sobald sie dem eingespielten Verständnis der eigenen Aufgaben nicht entsprechen oder als überflüssig wahrgenommen werden. Zu einem ‚Überschreiben‘ der zunächst gelernten Inhalte scheinen sie nicht beizutragen“ (S. 151)

Diese Schulungsinhalte scheinen nur dann zum Tragen zu kommen, wenn sich die Mitarbeiter:innen mit „komplizierten Fällen“ konfrontiert sehen, bei denen die eingespielten Routinen nicht unmittelbar weiterhelfen.

Andererseits findet eine Europäisierung gewissermaßen durch die „Hintertür“ statt, die den Mitarbeiter:innen häufig gar nicht als solche bewusst ist. Das Verwaltungshandeln ist durch europäische Rechtsnormen geprägt (die Autor:innen nennen dies „Europäisierung durch Recht“), es werden europäische Datenbanken und Kommunikationsplattformen genutzt („Europäisierung durch Wissen“) und es findet grenzüberschreitender Kontakt und Informationsaustausch („Europäisierung durch Verfahren“) statt⁴. Schließlich findet sich bei den Behördenmitarbeiter:innen zwar kein europäischer Korpsgeist, aber doch das Bewusstsein, im Rahmen des GEAS einer „bürokratischen Schicksalsgemeinschaft“ anzugehören, in der sich das

³ So äußern sich interessanterweise viele kritisch über die mit dem Dublin-Verfahren einhergehenden ungleichen Belastungen zwischen den Ländern; von einem Mitarbeiter wird die Situation kritisch wie auf einem „Verschiebebahnhof“ beschrieben.

⁴ Wengleich dieser wohl typischerweise in eigene Fachabteilungen ausgelagert wird.

Verwaltungshandeln der Mitgliedstaaten aufeinander auswirkt.⁵ Insgesamt kommen die Autor:innen zu dem Schluss, dass wir es

„mit einem gesamteuropäischen bürokratischen Feld zu tun [haben], 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“ (S. 261)

Nachfragen zu der Studie ergeben sich in Bezug auf folgende Punkte. Zunächst hätte man sich etwas mehr Auskunft über die Logik der Länderauswahl gewünscht und wie sich diese auf die Schlussfolgerungen der Studie auswirkt. So könnte vermutet werden, dass die Asylverwaltungen Deutschlands und Schwedens ein stärkeres Maß der Europäisierung aufweisen als die Asylverwaltungen anderer Mitgliedstaaten, wie Polen oder Ungarn. Es stellt sich also die Frage, welche Schlussfolgerungen hinsichtlich des Europäisierungsgrades europäischer Asylverwaltungen die Auswahl anderer Fälle möglicherweise ergeben hätte.

Zudem hätte man noch gerne mehr darüber erfahren, wie die Autor:innen das Ergebnis einer – je nach Perspektive – nur oder immerhin „partiellen Europäisierung“ des Verwaltungshandelns im Hinblick auf die eingangs erwähnten Konstruktionsprobleme des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems der EU einschätzen. Welchen Anteil hat beispielsweise die festgestellte Heterogenität der Wissensbestände und Verwaltungspraktiken der nationalen Asylbehörden daran, dass sich die Schutzquoten so sehr zwischen den Mitgliedsstaaten unterscheiden bzw. dass sie sich so schwertun, in Asylfragen zu kooperieren? Wie schwer wiegen diese Faktoren im Vergleich zu anderen Faktoren, wie zum Beispiel den generellen Kapazitäten der Verwaltungen oder den politischen Präferenzen der jeweiligen Regierungen?

Insgesamt bietet die Studie eine empirisch äußerst reichhaltige Beschreibung des Funktionierens europäischer Asylpolitik „on the ground“. Das Buch dürfte besonders zwei Leser:innengruppen ansprechen. Leser:innen mit Interesse an Asylpolitik und -recht erhalten in diesem Buch aufschlussreiche Einsichten in den Arbeitsalltag von Asylbehörden, und wie Rechts- und Verfahrensvorgaben konkret umgesetzt werden. Europasozio:innen sei das Buch wegen seiner Erkenntnisse zur Europäisierung nationaler Verwaltungen und den Schwierigkeiten transnationaler Verwaltungskooperation in der EU empfohlen.

5 Zum Beispiel, wenn Ersteinreisestaaten Geflüchtete „durchwinken“, deren Asylanträge dann von einem anderen EU-Mitgliedstaat bearbeitet werden müssen. Wobei die schwedischen und deutschen Asylmitarbeiter:innen interessanterweise durchaus Verständnis für die Kolleg:innen in den Ersteinreisestaaten zu haben scheinen, die mit Überlastung und schlechten Arbeitsbedingungen zu kämpfen haben.

Literatur

- Heidenreich, M. (Hrsg.). (2019). *Horizontal Europeanisation: The Transnationalisation of Daily Life and Social Fields in Europe*. Routledge.
- Van Wolleggem, P.G. & Sicakkan, H.G. (2022, 23. November). Why do recognition rates for asylum seekers differ so dramatically across the EU? *London School of Economics and Political Science (LSE)*. <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2022/11/23/why-do-recognition-rates-for-asylum-seekers-differ-so-dramatically-across-the-eu/>