



DFG Forschergruppe (FOR 1539)

Research Brief (2016)

TP 2: Auf dem Weg zu einem europäischen Asylverwaltungsfeld?

Kontakt

ProjektleiterInnen:

Prof. Dr. Christian Lahusen
Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen
Tel.: +49 (0) 271-740 3296
Fax: +49 (0) 271-740 4501
E-Mail: lahusen@soziologie.uni-siegen.de

Prof. Dr. Karin Schittenhelm
Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen
Tel.: +49 (0) 271-740 3036 (Skr.)
Fax: +49 (0) 271-740 3047
E-Mail: schittenhelm@soziologie.uni-siegen.de

Wissenschaftliche Mitarbeiter:

Carolin Nieswandt
Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen
Tel.: +49 (0) 271-740 4772
E-Mail: carolin.nieswandt@uni-siegen.de

Marius Wacker
Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen
Tel.: +49 (0) 271-740 4772
E-Mail: wacker@soziologie.uni-siegen.de

Stephanie Schneider Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen
Tel.: +49 (0) 271-740 4181
E-Mail: schneider@soziologie.uni-siegen.de

Research Brief – Universität Siegen

Berichtszeitraum: Oktober 2015 bis November 2016

Ausgangspunkt und Fragestellung der zweiten Projektförderphase (2015 – 2018)

In der ersten Projektphase (2012 – 2015) wurde die transnationale Entwicklung europäischer Wissensbestände und Referenzrahmen sowie Veränderungs- und Konvergenzprozesse auf der Deutungs- und Handlungsebene in deutschen und schwedischen Asylbehörden ländervergleichend rekonstruiert. Fallanalytisch wurde insbesondere das Europäische Asylcurriculum (EAC) untersucht, ein Lehr- und Ausbildungsprogramm für Asylentscheiderinnen und -entscheider, und dessen Wirkungen auf das lokale Verwaltungshandeln in Schweden und Deutschland.

In der *zweiten Projektförderphase* liegt der Hauptfokus nun auf der Identifikation und Analyse genuin transnationaler Strukturen und Prozesse behörden- und länderübergreifenden Verwaltungshandelns in Europa innerhalb der politischen, rechtlichen und administrativen Rahmungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS).

Die *Analyse* dieser transnational koordinierten und strukturierten Verwaltungsaufgaben und -praktiken legt den Blick frei auf die inhärenten Machtasymmetrien und Ungleichheiten, die Krisenmomente, strukturellen Widersprüche und Spannungen in Europa und innerhalb des GEAS; einhergehend mit wiederkehrenden Skandalisierungen und Krisensemantiken sowie der ausgeprägten Politisierung des Verwaltungshandelns.

Das *Ziel* der Forschungsarbeiten der zweiten Förderphase ist eine qualitative Rekonstruktion der länderübergreifenden arbeitsteiligen Verwaltung von Flucht und Asyl zwischen verschiedenen Behörden, sowohl in den Kernstaaten der EU als auch an ihren Außengrenzen. Im Zentrum der empirischen Studien steht dabei das faktische Verwaltungshandeln vor Ort sowie die sich darin abzeichnenden eigendynamischen Veränderungen eines zunehmend transnational organisierten bürokratischen Feldes. Eng verbunden ist damit die Frage der Restrukturierung und Transformation staatlicher Herrschaftsausübung und Ordnungstiftung in Europa.

Bisherige Tätigkeit und anschließende Forschungsschritte

Die beschriebenen Erkenntnisziele verlangen zunächst nach einer systematischen Rekonstruktion länderübergreifender Strukturen und Prozesse in der Asylverwaltung in Europa (Arbeitspaket I), wofür 18 Monate im Arbeitsplan veranschlagt wurden (bis Ende März 2017).

Im *ersten Arbeitspaket* werden deshalb die arbeitsteiligen Strukturen bei der gemeinsamen Verwaltung von Asyl- und Fluchtbewegungen ermittelt. Dabei geht es auch darum, transnationale Zusammenarbeit an konkreten Verfahren (insb. im Rahmen der Dublin-Verordnungen), d.h. an der kooperativen Bearbeitung von Fällen nachzuzeichnen und die relationale Positionierung der Behörden in Ausmaß und Gestalt zueinander zu ermitteln. Für dieses „Mapping“ wurden bisher folgende Arbeitsschritte unternommen:

- Ermittlung, Sammlung, Auswertung und Erstellung einer kursorischen Übersicht der Strukturdaten von Asylverwaltungen in Europa auf Basis bereits vorliegender Studien und Berichte (v.a. aida – asylum information data base, EMN - European Migration Network o.ä.). Hierzu zählen bspw. Größe, Organisationsstrukturen, Fallmengen, Mitarbeit in länderübergreifenden Netzwerken, Gremien, Foren, Teilnahme an länderübergreifenden Fortbildungsmaßnahmen, etc.
- Abbildung der länderübergreifenden Kooperation am Beispiel des Dublin-Verfahrens (Verfahrensschritte: Gesuche, Zustimmungen, Überstellungen) mittels bereits vorliegender Dokumente und Studien und verfügbaren statistischen Materials, insbesondere bereitgestellt von EUROSTAT. Anhand dieses zentralen länderübergreifenden Verfahrens soll ein erstes aussagekräftiges statistisches Abbild der Kooperationsgrade einzelner Behörden zueinander im Rahmen dieses Verfahrens gewonnen werden.
- Die Analyse von Berichten der aktuell über EU-Finanzierungsprogramme geförderten Projekte wie beispielsweise TAIEX (Programm für Informationsaustausch und technische Unterstützung) und TWINNING (Heranführungsinstrument für Beitrittskandidaten).
- Ungefähr 15 Experteninterviews wurden und werden genutzt, um sowohl die transnationalen Kontakte zwischen den Behörden auf verschiedenen Ebenen als auch der Behörden mit EU-eigenen Organisationen, Abteilungen und Agenturen und differenziert nach nationalstaatlichen behördlichen Abteilungen bzw. Verfahrensbereichen zu ermitteln und auf diese Weise transnationale Arbeitsabläufe, Kontaktmuster und Netzwerke nach Hierarchieebenen empirisch vermessen zu können.
 - Nach anfänglichen Schwierigkeiten beim Feldzugang konnten in den vergangenen Monaten sowohl Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der EU-Kommission sowie EASO (European Asylum Support Office) als auch aus verschiedenen nationalstaatlichen Behörden geführt oder vereinbart werden (Rumänien, Belgien, Kroatien, Schweden, Italien, Österreich). In den folgenden Wochen werden diese Interviewreisen abgeschlossen (bisher neun interviewte Personen).

Ebenfalls bis Ende März werden die für das Asylverwaltungsfeld charakteristischen Konfliktlinien ermittelt und analysiert (*Arbeitspaket II*). Wie bereits erwähnt gehen wir davon aus, dass die arbeitsteilige Verwaltung von Fluchtmigration nicht nur von Asymmetrien, Ungleichheiten und Konflikten gekennzeichnet ist (z.B. zwischen Zentrum und Peripherie). Wir nehmen ferner an, dass die daraus erwachsenden Widersprüche und feldinternen Kämpfe konstitutive Elemente der Entwicklung des europäischen Verwaltungsfeldes sind und somit seine (Re-)Konfiguration und weitere Entwicklung maßgeblich beeinflussen.

Eine Analyse der für das europäische Asylverwaltungsfeld charakteristischen Konfliktlinien und Spaltungen aus der Sicht feldinterner und –externer Akteure erfolgt anhand der folgenden Daten:

- Zum einen werden die ExpertInnen, mit denen wir im Rahmen der Forschungsarbeiten für das Arbeitspaket 1 sprechen, auch zu zwischenstaatlichen Konflikten befragt (Stichwort ‚burden-sharing‘). Außerdem werden die Mobilisierung durch Betroffene selber und die Skandalisierung durch die Medien in den Interviews thematisiert, um die behördlichen Wahrnehmungen, Deutungen und Reaktionen auf ebendiese zu ermitteln.
- Außerdem werten wir Berichte und Stellungnahmen transnational agierender Nichtregierungs-Organisationen, Internationaler Organisationen und Netzwerke, die als Teil der öffentlichen Problematisierung der europäischen Asylverwaltungspraxis und der (gemeinsamen) administrativen Problembewältigung eingeordnet werden können, mittels einer Dokumentenanalyse aus. Relevante Akteure sind in dieser Hinsicht europaweit agierende Organisationen wie der European Council on Refugees and Exiles (ECRE) und Amnesty International, sowie internationale Organisationen wie UNHCR.
- Ferner erheben wir 15 – 20 Interviews mit VertreterInnen dieser Organisationen, mit politischen Akteuren (insb. mit Mitgliedern des Ausschusses „Bürgerliche Freiheit, Justiz und Inneres“ des Europäischen Parlaments) und einschlägig tätigen Journalisten.

Mit den Forschungsarbeiten der Arbeitspakete 1 und 2 wird es möglich sein, ein erstes aussagekräftiges Abbild der behörden- und länderübergreifenden Kooperationen in Europa zu bieten, das auch die in diesem Bereich charakteristischen Konfliktlinien und Kämpfe aus der Sicht behördeninterner wie behördenexterner Akteure berücksichtigt und in die Analyse miteinbezieht.

Darauf folgen werden bis zu 8 mehrwöchige Forschungsaufenthalte an unterschiedlichen Orten in Kerneuropa und den Außengrenzen der Europäischen Union, die für die transnationale Verwaltungsarbeit relevante „Knotenpunkte“ darstellen (*Arbeitspaket III*). Erste Überlegungen zu möglichen Orten und zum Feldzugang wurden auf der Grundlage der bisherigen Arbeiten bereits angestellt. Die längeren Forschungsaufenthalte dienen dazu, die Mikrostrukturen und –prozesse transnational strukturierter Verwaltungspraktiken anhand konkreter Verfahren stärker in den Fokus zu rücken und mittels teilnehmender Beobachtungen, Interviews und Dokumentenanalyse zu ermitteln, empirisch zu verorten und zu analysieren.

Verbreitung der Ergebnisse

Beteiligung an Tagungen und Workshops

Vom 29. Februar – 3. März 2016 fand eine Teilnahme am deutsch-französischen Forum „Nach der Flucht/Après l’arrivée des réfugiés“ in Paris mit Beteiligung von Wissenschaftler/-innen von Sciences Po sowie deutschen und französischen Nicht-Regierungsorganisationen statt. Die Beteiligung am Forum ermöglichte einen Austausch über Verwaltungspraktiken des ‚Bundesamtes für Migration und Flucht‘/BAMF und des ‚Office français de protection des réfugiés et apatrides‘/OFPRA, eine Diskussion ihrer Umsetzung des GEAS sowie ihrer Aufgabenteilung im Verhältnis zu Nichtregierungsorganisationen.

Vom 6. bis zum 8. Oktober 2016 nahmen wir an der ersten Konferenz des Netzwerks Flüchtlingsforschung „65 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention“ in Osnabrück teil, was dem Austausch und der Vernetzung innerhalb der deutschsprachigen Forschungscommunity zum Thema ‚Flucht und Asyl‘ diente.

Vorträge

Schittenhelm, Karin (2017): Das ‚Gemeinsame Europäische Asylsystem‘. Perspektiven qualitativer Sozialforschung in der Analyse seiner Institutionen und Akteure. Vortrag am 23. 01. 2017 am sozialwissenschaftlichen Methodenzentrum der Georg-August-Universität Göttingen.

Schneider, Stephanie (2016): Transforming Work Practices in Asylum Authorities. Practice-theoretical Perspectives on the Implementation of a Training Programme. 3rd ISA Forum of Sociology, Vienna, 10.-14. Juli 2016

— (2016): Schneller, härter, besser? Asylsachbearbeitung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Vortrag im Rahmen des *festival contre le racisme* und der Veranstaltungsreihe Flucht und Asyl der AG Geflüchtetenhilfe, Universität Siegen, 13. Juni 2016

— (2015): Asylsachbearbeitung im Spannungsfeld von Professionalisierung und Standardisierung. Zur organisationalen Herstellung des Glaubens, über Asylanträge entscheiden zu können. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums des AK Fluchtmigration, Universität Siegen, 4. November 2015

Nieswandt, Carolin/Wacker, Marius (2016): Auf dem Weg zu einem europäischen Asylverwaltungsfeld? Zum länder- und behördenübergreifenden Mit- und Gegeneinander bei der Verwaltung von Flucht. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums des AK Fluchtmigration, Universität Siegen, 25. Mai 2016

Publikationen

Lahusen, Christian (2016): Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsfeld? Zur Soziologie der Bürokratisierung Europas am Beispiel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. In: Berliner Journal für Soziologie 26 (1), S. 109–133. DOI: 10.1007/s11609-016-0304-4.

Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (Hg.) (i. E.): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript.

Schittenhelm, Karin (2015): Asylsuchende im Blickpunkt der Behörde. Explizites und implizites Wissen in der Herstellung von Asylbescheiden in Deutschland. Soziale Probleme 26 (2), S. 137- 150. DOI 10.1007/s41059-015-0012-x.

Schneider, Stephanie/Wottrich, Kristina (i. E.): „Ohne ’ne ordentliche Anhörung kann ich keine ordentliche Entscheidung machen ...‘ Zur Organisation von Anhörungen in deutschen und schwedischen Asylbehörden“, in: Christian Lahusen und Stephanie Schneider (Hg.), Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript.

Zur Begutachtung eingereichte oder bei Verlagen bereits angenommene Publikationen:

Lahusen, Christian/Schittenhelm, Karin/Schneider, Stephanie. Europäische Asylpolitik und lokales Behördenhandeln, Bielefeld: Transcript (in Vorbereitung)

Schittenhelm, Karin/Schneider, Stephanie: Official Standards and Local Knowledge in Asylum Procedures: Decision-Making in Germany's Asylum System. Journal of Ethnic and Migration Studies (in Begutachtung)

Schittenhelm, Karin: Mehrsprachigkeit im Forschungsprozess. Methodische Herausforderungen im Umgang mit fremdsprachigen Daten in transnationalen Forschungskontexten, Zeitschrift für Qualitative Forschung (in Begutachtung)