

Research Brief Teilprojekt 2

„Auf dem Weg zu einem europäischen Asylverwaltungsfeld? Transnationale Verwaltungskooperation zwischen Asylbehörden“

Berichtszeitraum: Mai 2012-April 2013

Dieses Teilprojekt möchte untersuchen, ob und inwiefern die transnationale Verwaltungskooperation zwischen den Asylbehörden innerhalb eines entstehenden, europäischen Asylverfahrensfeldes einen Einfluss auf das lokale Verwaltungshandeln hat. Analog hierzu umfasst die Beantwortung dieser Fragestellung sowohl Untersuchungsschritte auf der transnationalen Ebene der Verwaltungskooperation als auch auf der Ebene des Verwaltungshandelns in den ausgewählten Ländern Deutschland und Schweden.

Transnationale Ebene

Auf der transnationalen Ebene liegt der Schwerpunkt vor allem auf der Analyse der Entwicklung des Europäischen Asylcurriculums (EAC) als besonderem Beispiel transnationaler Verwaltungszusammenarbeit in der EU. Das EAC ist ein gemeinsam von nationalen Asylbehörden der EU entwickeltes Aus- und Weiterbildungsprogramm für Asylsachbearbeiter. Hierzu wurden in Vorbereitung auf das Projekt sowie im ersten Berichtsjahr folgende Arbeitsschritte durchgeführt. Erstens wurde der Einfluss der europäischen Asylpolitik auf die Verwaltungskooperation im Allgemeinen und das Europäische Asylcurriculum im Besonderen näher beleuchtet. Nur vor diesem politisch-rechtlichen Hintergrund ist der Entwicklungsprozess des EACs zu verstehen. Hierbei zeigte sich deutlich, dass Verwaltungskooperation zwar ein wichtiges Instrument der EU-Staaten im asylpolitischen Bereich darstellt, jedoch weniger mit Blick auf die ‚interne‘ als auf die ‚externe Dimension‘ der Asylpolitik. Letztere zielt darauf ab, die Fluchtmigration in die EU durch eine Externalisierung der Migrationskontrolle sowie des Flüchtlingsschutzes auf Gebiete außerhalb der EU zu verringern. Demensprechend werden Maßnahmen der Verwaltungskooperation zwischen EU-Ländern und Transit- sowie Herkunftsländern von Flüchtlingen stärker politisch und finanziell unterstützt als Projekte der Verwaltungszusammenarbeit zur Angleichung der Asylpraxis zwischen den EU-Ländern – einschließlich dem EAC. Neben dem Umstand, dass Fluchtmigration konsensual als unerwünschte Zuwanderungsform betrachtet wird, lässt sich die Betonung der externen Dimension vor allem auf die Möglichkeit der EU-Staaten, ohne größere Einschränkungen nationalstaatlicher Autonomie zusammenarbeiten zu können, zurückführen. Im Vergleich dazu hat die Supranationalisierung der ‚internen Dimension‘ dazu geführt, dass EU-Staaten einerseits überstimmt werden können und sie andererseits das Feld mit einer Vielzahl weiterer Akteure teilen müssen, die Einfluss auf die Harmonisierung in rechtlicher sowie asylpraktischer Hinsicht nehmen wollen. Die Chance für eine vertiefte Verwaltungszusammenarbeit zwischen nationalen Asylbehörden in der EU – auch mit Blick auf das EAC – können daher nur vor dem Hintergrund des Ausbaus der externen Dimension verstanden werden. Momentan wird dieser Teil im Rahmen eines Kapitels der Dissertation ausformuliert.

Zweitens wurden für die Untersuchung der Entwicklung des EACs Experteninterviews mit Verantwortlichen geführt, die bei der Entwicklung des Programms im Allgemeinen mitgewirkt haben und/oder es nach wie vor begleiten. Das bisher wichtigste Ergebnis in diesem Zusammenhang ist, dass auch das EAC eine genuin ‚externe Dimension‘ aufweist. Eigentlich gedacht als gemeinschaftliches Instrument zur Externalisierung des Flüchtlingsschutzes auf Drittstaaten, war die Finanzierung durch die Europäische Kommission an die Bedingung geknüpft, es zunächst für die Mitgliedstaaten zu konzipieren, um dortige Angleichungen der Asylpraxis zu unterstützen. Während die Umsetzung des EACs zwischen den Mitgliedstaaten jedoch nicht problemlos verläuft, kommt das Programm zunehmend im Rahmen des Aufbaus von Asylsystemen in Drittstaaten (wie beispielsweise Burundi) zum Einsatz. Hieraus lassen sich interessante Rückschlüsse auf die Europäisierung des bürokratischen Feldes ziehen. Es wird deutlich, dass die Feldgrenzen jenseits des EU-Territoriums verlaufen und das bürokratische Feld häufig sowohl in konzentrischen Kreisen zwischen einem Mitgliedstaat und benachbarter Drittstaaten aufgebaut ist als auch überlappend zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die eine besondere Beziehung (beispielsweise kolonialhistorischer Art wie Belgien und Burundi) aufweisen.

Drittens wurden Experteninterviews mit nationalen Behördenmitarbeitern geführt, die als ‚content experts‘ bei der Modulentwicklung mitgewirkt haben. Bei der Auswertung dieser Interviews sollen die Interaktionsdynamiken offen gelegt werden, die den Prozess der Wissensgenerierung begleiten. Erste

Ergebnisse zeigen bisher keine eindeutigen Muster handlungstheoretischer ‚Mechanismen‘ der Wissensgenerierung. Bisher konnten u.a. kompetitive, diskursive und macht- und herrschaftsorientierte Interaktionsdynamiken aufgedeckt werden. Zur Unterstützung des Auswertungsprozesses wurden und werden auch zukünftig Interviews in der Forschungswerkstatt von Karin Schittenhelm analysiert.

Viertens, wurde im Rahmen teilnehmender Beobachtungen an zwei transnationalen Modulschulungen teilgenommen, die der Ausbildung nationaler EAC-Trainer dienen. Dieser Teil der Datenerhebung dient der Vorbereitung von Untersuchungen nationaler Schulungen.

Lokale Ebene

Bisherige Arbeiten

Der Feldzugang für die Studien in Deutschland und Schweden konnte erfolgreich hergestellt werden. Zunächst konzentrierten sich die Aktivitäten darauf, die Asylverfahrenspraxis in Deutschland sowie die verschiedenen Wissensformen, die für die Arbeit der Mitarbeiter der Asylbehörden relevant sind, zu rekonstruieren. Dazu wurde für jeweils eine Woche in einer Außenstelle des Bundesamtes sowie im Dublin-Referat hospitiert. Neben der Begleitung der Mitarbeiter bei ihrer täglichen Arbeit konnten auch Asylanhörungen sowie Verhandlungen vor dem Verwaltungsgericht beobachtet werden. Die Dokumente und Feldtagebücher werden derzeit verschriftlicht und ausgewertet. In Kürze werden zudem teilnehmende Beobachtungen von Grund- und Aufbauschulungen für Asylentscheider durchgeführt werden. Damit wird sich untersuchen lassen, wie europäische Richtlinien und „best practices“ in der Ausbildung thematisiert und vermittelt werden, und inwiefern sich die Ausbildung für angehende Entscheider möglicherweise von der Praxis erfahrener Mitarbeiter unterscheidet.

Des Weiteren wurden im Berichtszeitraum die Interviewleitfäden für die Ebene der AsylentscheiderInnen sowie der EAC-TrainerInnen konzipiert und im Rahmen einer Forschungswerkstatt für qualitative Methoden umfangreich diskutiert. Besonderes Augenmerk wurde hierbei auf die Entwicklung von Fragen gelegt, die geeignet scheinen, Erzählungen zu generieren, die auch eine Rekonstruktion impliziten Wissens und routinemäßiger Handlungsmuster erlauben. Erste Interviews mit Personen, die für die Umsetzung der nationalen EAC-Schulungen als TrainerInnen verantwortlich sein werden und zudem selbst als PraktikerInnen in Asylverfahren tätig waren oder immer noch sind, wurden bereits durchgeführt. Weitere stehen in Kürze an.

Mit Bezug auf mögliche Europäisierungsprozesse auf der lokalen Ebene wurde die Fragestellung des Projekts spezifiziert. Unterschieden werden insbesondere Fragen nach

- Europäisierung *sozialer Beziehungen* auf der Individualebene (direkte Kontakte und Interaktionen),
- Europäisierung *institutioneller Strukturen* auf Organisationsebene (Einrichtung spezieller Europareferate, Liaison-Beamte, Twinning-Projekte etc.),
- Europäisierung von *Praktiken*: Dies umfasst sowohl *Handlungen*, als auch unterschiedliche Formen von *Wissen* mit verschiedener Handlungsrelevanz (explizites, implizites und inkorporiertes (Experten-) Wissen) sowie die Rolle von *Materialitäten* (bspw. Standardisierung durch Datenbanken, die Nutzung einheitlicher Formulare etc.) und
- Europäisierung *symbolischer Bezüge und Rahmungen* (Deutungen und Legitimierungen auf individueller wie institutioneller Ebene)

Vorläufige Ergebnisse

Direkte transnationale Kontakte sind aufgrund der organisationalen Struktur des Bundesamtes v.a. eine Sache eigens dafür eingerichteter Referate in der Zentrale. Auf der Individualebene der Personen, die an europäischen oder internationalen Kooperationsprojekten teilnehmen, scheint dies u.a. ein Element einer aufstiegsorientierten Karriereplanung zu sein. Daneben gibt es aber auch im operativen Bereich des Dublin-Verfahrens eine Vielzahl direkter transnationaler Kontakte auf Arbeitsebene (meist über E-Mail), während diese in den für die Durchführung des eigentlichen Asylverfahrens zuständigen Außenstellen kaum eine Rolle spielen. Europäisierung findet hier eher vermittelt über von den entsprechenden zentralen Fachreferaten

aufbereitetes und verbreitetes Wissen statt. Dessen Nutzung und praktische Anwendung sind jedoch bis zu einem gewissen Grad selektiv gestaltbar und können mit anderen organisationalen Zielen kollidieren. Hier spielt insbesondere der hohe Produktivitätsdruck, dem sich die Entscheider ausgesetzt sehen, eine große Rolle. Während der Prozessschritt der Entscheidungsformulierung stärkerer expliziter institutioneller Kontrolle unterliegt und zumindest auf der formalen Ebene europäische Einflüsse direkt beobachtbar sind, scheint der Arbeitsschritt der Anhörung, als „Herzstück“ des Asylverfahrens, v.a. von inkorporiertem und durch langjährige Routinen erworbenem Wissen angeleitet zu sein, dessen Wandel möglicherweise stärkeren Trägheitsmomenten unterliegt. Dadurch dass die Anhörungsniederschrift die Grundlage sämtlicher weiterer Verfahrensschritte darstellt, werden bereits bei der Anhörung wichtige Weichen gestellt, in denen nationale Pfadabhängigkeiten von besonderer Bedeutung sein dürften.

Auf der symbolischen Ebene kann der Bezug auf „Europa“ als Legitimitätsressource für die Durchsetzung einer weiterhin primär nationalen Staatsräson dienen. So wird bspw. bei Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens immer wieder die Einheitlichkeit Europas, was Rechts- und Wohlfahrtsstaatlichkeit angeht, heraufbeschworen. Diese Möglichkeit gerät allerdings durch die zunehmende Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH unter Druck, so dass ein Zwang entsteht, die anderen Mitgliedsstaaten zu beobachten und die Qualität ihrer Asylsysteme zu bewerten, um die eigene Entscheidung schon antizipierend und möglichst prozesssicher begründen zu können. Mittel- und langfristige können hierdurch auch Veränderungen der Asylverfahren selbst erwartet werden.

Die bislang erhobenen Daten deuten darauf hin, dass im Feld der Asylverwaltung die Schnittstellen zu und die Abgrenzungen gegenüber anderen Feldern (insb. dem politischen und dem juristischen Feld) von besonderer Brisanz sind, dass sie jedoch an unterschiedlichen Stellen des Verfahrens unterschiedlich relevant sind. Damit einhergehend können auch die möglichen Raumbezüge der behördlichen Verwaltungspraxis variieren. Hier spielen nicht nur nationale oder europäische Bezüge eine Rolle, sondern transnationale globale ebenso wie regionale und subnationale. Feldinterne Kämpfe sowie Abgrenzungskämpfe können sich bspw. aufgrund der Differenzierung der Zuständigkeiten im Asylverfahren zwischen Bund, Ländern und Kommunen auch bundeslandspezifisch gestalten. Die Identifizierung und Unterscheidung der jeweiligen Raumbezüge in einzelnen Verfahrensphasen und auf den verschiedenen Untersuchungsebenen hat methodische und theoretische Implikationen für die Frage nach Form und Ausmaß möglicher Europäisierungsprozesse im Asylverwaltungsfeld.

Nächste Schritte

Neben der Fortsetzung der Datenerhebung in Deutschland (Interviews mit AsylentscheiderInnen und EAC-TrainerInnen, weitere teilnehmende Beobachtungen von Schulungen) werden die bereits erhobenen Daten ausgewertet. Die sich aus der Empirie ergebenden Hinweise auf für die Verwaltungspraxis bedeutsame Faktoren werden durch Literatur- und Dokumentenrecherchen zu den rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der deutschen und schwedischen Asylverwaltungen ergänzt und bilden die Grundlage für deren vergleichende Analyse. Die Feldphase in Schweden wird derzeit vorbereitet, der Beginn der dortigen Erhebung ist für Herbst 2013 geplant.

Publikationen

- “European Integration, Social Cohesion and Political Contentiousness.” In: Bernadette Andreosso-O’Callaghan und Frédéric Royall (Hrsg.). *Economic and Political Change in Asia and Europe. Social Movement Analyses*. Dordrecht: Springer, pp. 31-52.
- Positionspapier zum Begriff der Europäisierung aus soziologischer Sicht
- Publikation zum Verhältnis von intendiert vermitteltem Expertenwissen und anderen Wissensformen, die inkorporiert sind oder über alltägliche Routinen in Institutionen erworben werden. Auf wissenssoziologischer Grundlage werden verschiedene Formen handlungsrelevanten Wissens unterschieden und ein eigener Forschungsansatz zur Diskussion gestellt, der Expertenwissen wie auch Expertenpraxis auf Basis einer Methodenkombination (Experteninterviews, teilnehmende Beobachtung, Aktenanalyse) untersucht. (In Vorbereitung)
- Publikation über Deutungen und Strategien von MitarbeiterInnen kommunaler Ausländerbehörden im Umgang mit ausreisepflichtigen Personen und mögliche Implikationen für staatliche Grenzziehungsprozesse. (In Bearbeitung)