

GEAS im Hinblick auf Rechtsvorschriften, Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und praktisches Rezeptwissen auf der lokalen Ebene explizit und implizit von Relevanz ist. Auf dieser Grundlage soll herausgearbeitet werden, auf welche Weise europäische Rechtsvorschriften, Wahrnehmungsmuster, praxisrelevante Wissensbestände und berufliche Selbstverständnisse in die lokale Verfahrenspraxis Eingang finden und welche Transmissionswege und Akteure hier am Werk sind. Dabei wird vor allem deren Gewichtung im Verhältnis zu anderen Aspekten und Einflussfaktoren der lokalen Behördenpraxis von Interesse sein.

5.1 AUSGANGSPUNKT BEHÖRDLICHER PRAXIS: DIE LOKALE FALLBEARBEITUNG

Die europäischen Mitgliedsstaaten haben sich mit der Verabschiedung des GEAS auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Gewährung von Asyl geeinigt und versuchen seither, die dafür notwendigen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen. Allerdings liegt der bürokratische Vollzug in den Händen lokaler Behörden, die für die Bearbeitung der Anträge verantwortlich sind und hierfür fest etablierte Verfahren und Arbeitsroutinen nutzen. Zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung wurden Asylsuchende in Deutschland nach dem Quotensystem EASY (für: Erstverteilung von Asylbegehrenden) einem Bundesland und darin einer Aufnahmeeinrichtung zugewiesen. Die Asylanträge wurden bei der für die jeweilige Herkunftsregion zuständigen Außenstelle des BAMF gestellt und innerhalb dieser Außenstellen von einzelnen Sachbearbeitenden bearbeitet, die Anhörungen durchführen und Bescheide erstellen, – damals noch häufig in Personalunion.¹ Aspekte, die nicht mit dem Asylverfahren im engeren Sinne zusammenhängen, sondern beispielsweise die Unterbringung, Versorgung oder aufenthaltsrechtliche Belange betreffen, liegen nicht in der Verantwortung des

-
- 1 Der prinzipiell auch vom BAMF in seiner ›Dienstanweisung Asyl‹ angestrebte Grundsatz der Einheit der anhörenden und der entscheidenden Person wurde allerdings in den letzten Jahren immer stärker aufgeweicht, und es entscheiden inzwischen häufiger Sachbearbeitende nach Aktenlage über Fälle, zu denen sie selbst keine Anhörung durchgeführt haben. In den Jahren nach 2015 betraf dies insbesondere die im Rahmen eines integrierten Flüchtlingsmanagements eingeführten Entscheidungszentren, in denen sogenannte ›Sonderentscheider‹ entscheidungsreife Fälle nach Aktenanlage entschieden (Deutscher Bundestag 2016a: Drucksache 18/7625: 74). Als Maßnahme zur Verfahrensbeschleunigung wurde aber auch in den Außenstellen vermehrt von dem Grundsatz abgewichen (Deutscher Bundestag 2016b: Drucksache 18/9415: 67).

BAMF, sondern in jener der Länder. Anders als in Deutschland ist in Schweden das *Migrationsverket* für sämtliche Aspekte des Verfahrens und so auch für die Unterbringung und Versorgung der Antragstellenden zuständig. Die Prüfung der Asylanträge wird dort explizit in die Hände zweier Personen gelegt: Die *case officers* sind für die eigentliche Fallbearbeitung zuständig, während die *decision-makers* für die Entscheidung und Bescheiderstellung verantwortlich sind (s. Kapitel 4.3 und 4.4).

Der Arbeitsalltag dieser *street level bureaucrats* bewegt sich innerhalb eines lokalen Handlungsumfeldes. Das Behördenpersonal ist in beiden Ländern vor allem damit beschäftigt, die ihm zugewiesenen Asylanträge zu bearbeiten. Zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung stand die Bewältigung des hohen Arbeitspensums unter Bedingungen von Personalmangel im Vordergrund der Gespräche. Der Fokus lag auf der zügigen Fallbearbeitung vor Ort.² In den Behörden gibt es zwar Kontakte und Gespräche zwischen den Beschäftigten, diese beschränken sich aber meist auf das lokale Arbeitsumfeld. Sehr viel weniger Kontakte unterhalten sie zu den Kolleginnen und Kollegen in anderen Außenstellen und nur ausnahmsweise zu den Behörden in anderen Mitgliedsländern. Ein solcher Austausch erfolgt eher punktuell, beispielsweise im Rahmen von nationalen Fortbildungen und Schulungen oder im Kontext der transnationalen *Train-the-Trainer*-Kurse. Darüber hinaus gibt es auf dem *street level* wenig direkte Berührungspunkte zu der EU und dem GEAS mit seinen rechtlichen Vorschriften, Unterstützungsbüros und Abstimmungsgremien.

Die lokale Verankerung der Behördenpraxis erklärt auch, warum die Beschäftigten nicht allzu viel zu berichten haben, wenn sie nach dem Einfluss der EU oder des GEAS auf ihren Arbeitsalltag gefragt werden. Es bleibt bei einzelnen Hinweisen und Beispielen, mit denen wir uns noch später auseinandersetzen werden. Insgesamt dominiert der Fokus auf die Arbeit vor Ort, was den Befragten selbst bewusst ist. So stellt ein schwedischer Entscheider fest, dass es eine ziemliche Distanz zwischen seinem Arbeitsalltag und der EU und ihren Bemühungen um eine Harmonisierung der Asylpraxis gebe (Interview Viklund). Ein weiterer schwedischer Entscheider teilt diese Wahrnehmung und begründet dies mit der Dringlichkeit der unmittelbaren Tagesarbeit:

»a large part of my work feels as if it is a lot of routine activities and so on, or that you work very much with, it becomes very much on the local level. It very much becomes a question

2 Insbesondere in Deutschland gab es 2013/2014 bereits einen großen Überhang an unerledigten Verfahren (siehe Thränhardt 2014), aber auch in den schwedischen Interviews war die hohe Arbeitsbelastung ein Thema.

of finding a solution to a situation. Uhm we have to sort out this interview, it has to be carried out. We have a bad interpreter, how can we solve that problem. There is a lot of that. And then for the decision itself, then there is an awful lot, yes the country information for example. And working a lot with country information, but also then with the legal opinions, from the Migration Agency, that you work a lot with that. So that is that, it is very seldom, I can't say I feel that I am part of the European« (Interview Löfgren).

Der Arbeitsalltag wird bestimmt durch die Bearbeitung fallspezifischer Probleme, die die volle Aufmerksamkeit der Beschäftigten verlangt. Es gilt die Anhörungen zu organisieren, den Bescheid zu erstellen und die dafür notwendigen Informationen zusammenzustellen, die entsprechend den von der Behörde bereitgestellten Herkunftsländerinformationen und den rechtlichen Vorgaben zu bewerten sind. Wie das Zitat deutlich macht, rekurren die Befragten bei der Berücksichtigung rechtlicher Vorschriften vor allem auf die rechtlichen Einschätzungen (»legal opinions«) der eigenen Behörde. Die mitgliedsstaatlichen Behörden sind zwar Teil eines gemeinsamen europäischen Rechts- und Verwaltungsraums, aber im Arbeitsalltag rückt dieser Kontext aufgrund der lokalen Verankerung in den Hintergrund.

Insofern haben die Beschäftigten der lokalen Behörden kaum direkte Berührungspunkte mit dem europäischen Rechtsrahmen und den Asylverwaltungen der anderen Mitgliedsländer. Mehr noch, das diesbezügliche Wissen fällt recht dürftig aus, es sei denn, die Befragten haben einen Kurs des ETC-Schulungsprogramms besucht, sind selbst als Trainerin oder Trainer tätig oder haben in einer Fachabteilung gearbeitet, die sich mit europäischen oder internationalen Angelegenheiten beschäftigt. Wie wir noch sehen werden, erhöhen diese beruflichen Erfahrungen nicht nur das Wissen über das europäische Asylrecht, sondern auch das Bewusstsein für die Unterschiede zwischen europäischen und nationalen Rechtsnormen wie auch für die zwischen den mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraktiken.

Für Sachbearbeitende ohne solche Erfahrungen bleibt das Wissen über die Situation in den Partnerbehörden außerhalb ihres Landes rudimentär. Eine deutsche Sachbearbeiterin jedenfalls verneint, dass sie über die Asylverfahren in anderen Ländern etwas wüsste:

»Nee höchstens dadurch (.) dass ebend die Leute (.) dann doch in der Anhörung bei uns landen und erzählen wie das Asylverfahren da war also ich hatte zum Beispiel mal (.) Syrer die schon in Bulgarien n Aufenthaltstitel hatten die sind durch Zufall bei mir gelandet weil das eben nicht aufgefallen war dass die n Eurodac-Treffer haben ne? Und die haben mir dann davon erzählt dass es in Bulgarien auch so schlimm is« (Interview Kriegel).

Wie dieses Zitat deutlich macht, sind es in der alltäglichen Praxis vor allem die Erzählungen der Antragstellenden, die den *street level bureaucrats* einen Eindruck von der Verfahrenspraxis in anderen Mitgliedsstaaten vermitteln. Diese spielen auch eine Rolle für Bewertungen des eigenen Systems im Vergleich zu dem anderer Mitgliedsstaaten.³ Noch deutlicher kommt dies bei einem weiteren Sachbearbeiter zum Ausdruck, der gleichzeitig einräumt, dass er letztlich nicht wisse (und nicht wissen könne), wie die Situation in den Mitgliedsstaaten aussehe.

»Ich glaube dass wir hier schon ein ganz gutes System haben (.) also das ist na gut wir bekommen ja auch viel irgendwo von den Asylbewerbern zu hören wie das in andern Ländern ist wir können nicht einschätzen was davon stimmt und was nicht stimmt« (Interview Mayer).

Die schwedischen Interviews bestätigen die Bedeutung von Anhörungen als Quelle von Informationen zur Praxis anderer europäischer Behörden. Auch im kollegialen Austausch spielt dies eine Rolle; nicht zuletzt, weil verlässlichere Informationsquellen fehlen oder im Arbeitsalltag nicht ohne Weiteres verfügbar sind. Dies jedenfalls betont eine schwedische Entscheiderin, als sie nach ihrem Kenntnisstand zu den Asylsystemen anderer Mitgliedsländer befragt wird:

»No. I mean, we don't know how it works. I mean, no. (.) obviously we talk about Greece sometimes, kind of (.) since we have so many applicants who have come via that route. But of course that is only in some way like guesswork, and, well, no, absolutely, I kind of have no idea« (Interview Johansson).

Die Befragte bewertet diese Informationen aber nicht als hinreichend verlässlich, um Behörden anderer Mitgliedsstaaten einschätzen zu können, und erachtet ihren eigenen Kenntnisstand als gering. Die Aussagen belegen, dass der Wissensstand zur Asylverwaltungspraxis in Europa unter den befragten Sachbearbeitenden kaum über ein bloßes Hörensagen hinausgeht.

Die strikt lokale Verankerung der Arbeitspraxis, die sich aus dem Interviewmaterial in aller Klarheit herausstellen lässt, hat mit der bürokratischen Logik der Verwaltung von Flucht zu tun. Erstens ist internationaler Schutz rechtlich als individuell einklagbares Recht verankert worden, weshalb die Asylverwaltungen mit Anträgen von Einzelpersonen zu tun haben, die entsprechend den geltenden

3 Darüber hinaus macht die Äußerung deutlich, wie Asylsuchende über verfügbare Technologien ins Blickfeld der Behörden geraten können und hier z. B. als »Eurodac-Treffer« wahrgenommen werden.

Zuständigkeitsregelungen zwischen den jeweiligen Mitgliedsländern, den jeweiligen Einzelbehörden innerhalb der Länder und den einzelnen Mitarbeitenden der Behörden aufgeteilt und arbeitsteilig abgearbeitet werden. Alle für den Antrag entscheidenden Personen, Dokumente und Informationen müssen vor Ort zusammenlaufen: Dokumente müssen herbeigeschafft und Akten angelegt werden, Antragstellende haben zu den Anhörungen zu erscheinen und alle entscheidungsrelevanten Sachverhalte und Bewertungen müssen in einem schriftlichen Bescheid zusammengetragen werden. Zweitens ist die bürokratische Verwaltung von Flucht in den beiden hier untersuchten Ländern als Massenbetrieb organisiert. Die Fallbearbeitung wird insofern auch in Bezug auf Produktivitätserfordernisse formalisiert und standardisiert. Den Beschäftigten müssen alle für eine zügige Fallbearbeitung nötigen Arbeitsmittel bereitgestellt werden, etwa elektronische Informationsdatenbanken, digitalisierte Programme der Aktenführung oder Kommunikationsplattformen zwischen Behörden. Diese Arbeitsmittel erlauben es den Sachbearbeitenden, den Einzelantrag von der Aktenanlage bis zur Bescheiderstellung vom eigenen Schreibtisch aus abzuarbeiten, ohne – über die in der jeweiligen Behörde vorgesehenen (Kommunikations-)Abläufe hinaus – allzu viel Zeit mit Kontakten zu Kolleginnen und Kollegen, Vorgesetzten oder anderen Behörden zu verlieren. Drittens hat dieser Aspekt mit der Tatsache zu tun, dass bürokratische Verwaltungsapparate intern nach Tätigkeitsbereichen ausdifferenziert sind, um die Kernaufgabe der Fallbearbeitung von anderen Aufgaben zu entlasten. Die Sachbearbeitenden verlassen sich darauf, dass andere Abteilungen die Entwicklung der Rechtssetzung und Rechtsprechung im Auge behalten, die digitalen Arbeitsmittel auf den neuesten Stand bringen oder Anfragen anderer Behörden aus dem In- und Ausland beantworten. Damit richtet sich der Blick der *street level bureaucrats* vor allem auf die ihnen vorliegenden Anträge, die sie anhand der jeweiligen Aktenlage als einzelne ›Fälle‹ wahrnehmen und bearbeiten, womit sie alle anderen Aspekte als ›Hintergrundarbeit‹ ausblenden können.

Die praktische Arbeit der Antragsprüfung ist damit deutlich an die einzelne Behörde, gar an den einzelnen Arbeitsplatz rückgebunden. Dies erklärt, warum die Befragten eine ziemliche Distanz zum europäischen Asylsystem wahrnehmen und wenige Berührungspunkte mit den Verwaltungen der anderen Mitgliedsländer identifizieren können. Tatsächlich muss eine Untersuchung der Europäisierungsprozesse auf Spurensuche gehen und Elemente freilegen, die den Berichten der Befragten nur mittelbar zu entnehmen sind. Wie noch zu zeigen sein wird, setzen die Beschäftigten in vielen Fällen solche Europäisierungselemente bereits voraus, zum Teil werden sie in den vorliegenden Interviews auch vermutet, ohne dass sie sich darüber eine eigene Meinung gebildet hätten. Als Ausgangspunkt einer sol-

chen Spurensuche bietet es sich an, diesen Hinweisen nachzugehen, denn sie geben uns erste Anhaltspunkte bezüglich der Modalitäten und Kanäle, entlang derer sich die Behördenpraxis ›europäisiert‹.

Auf die Frage, inwiefern der europäische Rechts- und Kooperationsrahmen ihre eigene Arbeit beeinflusst oder geändert hat, führen die Befragten eine Reihe von Beispielen an, die auf punktuelle Europäisierungseffekte verweisen. In den meisten Gesprächen wird übereinstimmend auf vier Elemente verwiesen. Erstens gehen die Befragten davon aus, dass das europäische Recht auch in ihrem Land Geltung besitzt und damit ihre Arbeit anleitet. Selten wird dabei auf die europäische Legislative verwiesen; im Fokus der Schilderungen stehen die europäischen Gerichte. Zweitens erläutern die Beschäftigten, dass es in ihren Behörden durchaus Kontakte zu den Asylverwaltungen anderer Mitgliedsländer gibt. Sehr selten ist damit ein persönlicher Besuch ausländischer Gäste oder ein formeller Personalaustausch gemeint, durchgängig wird hingegen darauf verwiesen, dass diese Kontakte über die Führungsebene, die Dublin-Abteilungen oder andere spezialisierte Facheinheiten innerhalb der eigenen Behörden laufen, weshalb es für die Sachbearbeitenden keine persönlichen Berührungspunkte gibt. Relevanter sind, drittens, die internationalen Datenbanken (insbesondere Eurodac und VIS, aber auch verschiedene Datenbanken zu *Country of Origin Information*), derer sich die Sachbearbeitenden in ihrer Fallarbeit bedienen. Viertens sind es aber vor allem die in Kapitel 4 bereits beschriebenen ETC-Schulungen, die von den Befragten als das wohl greifbarste Beispiel einer ›Europäisierung‹ der Berufspraxis genannt werden, denn diese Kurse machen die Arbeit anderer nationaler Behörden, das GEAS und die europäische Herangehensweise für die Beschäftigten persönlich erfahrbar.

An den Beispielen, die die Beschäftigten anführen, um die Relevanz des GEAS für die behördliche Praxis zu beschreiben, erstaunt vor allem die große Übereinstimmung bei der Benennung und Beschreibung der beschriebenen Elemente einer Europäisierung. Der Vergleich der jeweiligen Schilderungen lässt erkennen, dass die ›Europäisierung‹ der Alltagspraxis aus der Perspektive der *street level bureaucrats* an drei Stellschrauben ansetzt: an dem in der Praxis geltenden Recht, an den Verfahren der Antragsbearbeitung und an den verwendeten Wissensbeständen und Handlungsrouninen. Jede dieser Stellschrauben nutzt Modalitäten, die innerhalb der Behörden von unterschiedlichen Abteilungen oder Personen zu verantworten sind. Die Europäisierung qua Recht setzt auf die administrative Spezifizierung von Entscheidungsparametern (bspw. über Handreichungen und Handlungsanweisungen in Form von Handbüchern, Leitsätzen u. Ä.), die Europäisierung qua Verfahren auf Arbeitsteilung, Spezialisierung und die Formalisierung und Standardisierung von Arbeitsabläufen und die Europäisierung qua

Wissen auf Trainingsprogramme sowie die institutionelle Fixierung eines spezifischen Fach- und Dienstwissens, beispielsweise zu den (digitalen) Arbeitsmitteln. Bei allen drei Modi der Europäisierung – qua Recht, Verfahren und Wissen – ist ›Hintergrundarbeit‹ zu leisten, denn die Sachbearbeitenden verlassen sich während ihrer Arbeit darauf, dass andere Personen oder Abteilungen die nötigen Informationen (bspw. zur Spruchpraxis der Gerichte) eingehend recherchiert, die organisatorischen Anpassungen (bspw. im IT-Bereich) wohl durchdacht und das Wissen (bspw. bezüglich der Situation in den Herkunftsländern) für die praktische Anwendung gut aufbereitet haben. Während die Intention der in Kapitel 4 behandelten Trainings die persönliche Vermittlung der Schulungsinhalte und damit die gezielte Entwicklung bzw. Veränderung der Arbeitsroutinen der Beschäftigten ist, tangieren die hier genannten Europäisierungsmodi den Arbeitsalltag der Beschäftigten auf eher indirekte, wenn auch nicht weniger bedeutsame Weise.

5.2 EUROPÄISIERUNG QUA RECHT

Die Mitarbeitenden der schwedischen und deutschen Asylbehörden gehen davon aus, dass das europäische Flüchtlingsrecht für alle Mitgliedsländer, und damit auch für ihre eigene Arbeit Geltung beansprucht. Dies ist auch der Grund, warum sie immer wieder auf die Verbindlichkeit des Europarechts zu sprechen kommen, sobald sie danach gefragt werden, ob das Gemeinsame Europäische Asylsystem ihre eigene Arbeit verändert oder beeinflusst hat. Obschon die Befragten durchaus unterschiedlicher Meinung darüber sind, wie groß dieser Einfluss und die damit einhergehenden Veränderungen sind, so konvergieren ihre Einschätzungen letztlich doch hinsichtlich der Annahme einer prinzipiellen Geltung europäischer Standards oder Regelungen. Die Länder stünden in der Pflicht, diese rechtlichen Normen zu befolgen, so ein schwedischer Entscheider:

»There is of course a lot, new EU directives, and legal cases, from the European Court that we must comply with, and when they come then, then our legislation of course is, has to follow existing directives, the Qualification Directive for example. So mainly we work in relation to Swedish legislation, because it is meant to have been harmonised already, while we have to keep up to date with things that have not yet got into the Swedish legislation« (Interview Åberg).

Nationales Recht ist zwar der primäre Bezugspunkt der eigenen Arbeit. Dessen ist sich nicht nur dieser schwedische Entscheider sicher, sondern davon gehen auch