

»Ohne 'ne ordentliche Anhörung kann ich keine ordentliche Entscheidung machen ...«

Zur Organisation von Anhörungen

in deutschen und schwedischen Asylbehörden¹

STEPHANIE SCHNEIDER UND KRISTINA WOTTRICH

»[D]ie Hauptarbeit oder die mit dem mit dem
meisten wo wir die meiste Kompetenz reinste-
cken müssen aus meiner Sicht ist die Anhörung
(.) weil sie ist (.) für mich das Herzstück was ich
dann dann nachher entscheide ist wichtig keine
Frage (.) aber ohne ne ordentliche Anhörung (2)
kann ich keine ordentliche Entscheidung machen
(.) ja das eine bedingt das andere«
(TRAINER*IN PIETSCH, Z. 818-824)

1. Einleitung

Seit Jahrzehnten arbeitet die Europäische Union auf die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hin. Wie insbesondere die Ereignisse im Jahr 2015 zeigen, kann von dessen praktischer Realisierung keine Rede sein. Im Gegenteil scheinen nationale Sonderwege verbreiteter denn je.

1 Die diesem Beitrag zugrundeliegende Forschung wurde ermöglicht durch die Förderung der DFG (FOR 1539, Teilprojekt 02). Für hilfreiche Rückmeldungen zu früheren Versionen dieses Papiers danken wir Christian Lahusen, Karin Schittenhelm, Jacqueline Klesse und Carolin Nieswandt.

Während angesichts divergierender Anerkennungsquoten eines der zentralen Ziele des GEAS, nämlich dass gleiche Fälle gleich behandelt werden (siehe Richtlinie 2013/32/EU), lange Zeit im Mittelpunkt der Diskussionen stand, streiten sich die Mitgliedsstaaten nun vornehmlich darum, wer überhaupt zur Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten bereit ist. Die scheinbare Eindeutigkeit administrativ hergestellter Entscheidungen über berechtigte oder unberechtigte Anträge auf internationalen Schutz bleibt dabei weitgehend unhinterfragt. Vielmehr wird im öffentlichen Diskurs auf schnellere Verfahren sowie die konsequenteren Abschiebung derer gedrängt, bei denen – über die Definition vermeintlich sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten – ein negativer Verfahrensausgang bereits im Vorhinein festzustehen scheint.

Die europäischen Institutionen verfolgen die Ziele einer Angleichung und Effizienzsteigerung nationaler Verwaltungspraktiken auf mehreren Ebenen und mit unterschiedlichen Instrumenten. Ein Instrument wird uns in diesem Beitrag besonders interessieren, denn in einigen Mitgliedsstaaten wird neben asylrechtlichen Verschärfungen auch mit einer Verstärkung des Personals in den Behörden auf gestiegene Antragszahlen reagiert. Bei der Einarbeitung dieses neuen Personals wird vermehrt auf ein europäisches Schulungsprogramm für Asylsachbearbeiter*innen zurückgegriffen: das seit 2012 beim Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) angesiedelte EASO Training Curriculum (im Folgenden kurz: ETC) (vgl. EASO 2016). Europäische Schulungsmaßnahmen werden konzipiert, um Verwaltungspraktiken auf der Organisations- und Personal-ebene durch die Einführung *›neuer‹* Deutungen und Wissensbestände und im Sinne eines einheitlicheren Vorgehens zu verändern. Sie bieten sich einer soziologischen Forschungsagenda somit in besonderer Weise an, um zu untersuchen, wie Verwaltungsbehörden auf der Ebene des Vollzugs mit Veränderungs- und Harmonisierungsbestrebungen umgehen.

Aus der verwaltungsssoziologischen Forschung wissen wir, dass die in Schulungen enthaltenen Leitbilder und Wissensbestände bei der Umsetzung den jeweiligen lokalen Arbeitsanforderungen und -routinen angepasst, re-interpretiert und mit bereits vorhandenem Wissen in Verbindung gebracht werden (vgl. Evans 2011; Feldman/Pentland 2003). Auf welche Weisen diese Aneignung, Re-Interpretation und Verknüpfung konkret vonstattengehen kann, möchten wir im vorliegenden Beitrag in behördenvergleichender Perspektive diskutieren. Dabei nehmen wir an, dass der Umgang mit neuen Deutungen und Wissensbeständen nicht als Übernahme oder Abwehr zu verstehen ist, denn in der Erledigung ihres Arbeitsauftrages haben die Behördenmitarbeiter*innen konkrete Probleme innerhalb vordefinierter Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen zu lösen. Der Umgang mit den Schulungsinhalten ist daher von Konflikten und Aushandlun-

gen, vom Ausprobieren und Verwerfen geprägt. Die neuen Deutungen und Wissensbestände bieten den Mitarbeiter*innen darin potenzielle Handlungsanweisungen und Rechtfertigungsmöglichkeiten zugleich an. Der vorgeschlagene Behördenvergleich ist besonders dafür geeignet, herauszustellen, wie diese aktive und kreative Aneignung von organisationalen Bedingungen mit geprägt ist.

Bei unseren Analysen stützen wir uns auf Daten, die im Rahmen eines qualitativ angelegten Forschungsprojekts zur Europäisierung des Asylverwaltungsfeldes² im deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und in der schwedischen Migration Agency (Schwedisch: Migrationsverket, im Folgenden kurz SMA) erhoben wurden. Mit dem BAMF und der SMA nahmen wir Behörden in den Blick, die über lange asylrechtliche Traditionen und Routinen in der Durchführung von Asylverfahren verfügen und im europäischen Vergleich eine hohe Anzahl erstinstanzlicher Asylentscheidungen treffen.³ Im Projekt ging es u.a. darum, die Etablierung und Umsetzung des ETC zu untersuchen. Zu diesem Zweck wurden 2013/2014 in beiden Behörden Interviews mit Trainer*innen dieses Schulungsprogramms und mit Asylsachbearbeiter*innen durchgeführt.⁴ Wei-

-
- 2 »Auf dem Weg zu einem europäischen Asylverwaltungsfeld? Transnationale Verwaltungskooperation zwischen Asylbehörden« (Projektleitung: Christian Lahusen und Karin Schittenhelm, Universität Siegen), Teilprojekt 02 der DFG-Forscherguppe »Europäische Vergesellschaftungsprozesse« (FOR 1539).
 - 3 Nach EUROSTAT-Angaben wurden in Deutschland im Jahr 2014 97.415 erstinstanzliche Asylentscheidungen getroffen, in Frankreich 68.500 und in Schweden 40.015. Dahinter folgte Italien mit 35.180 erstinstanzlichen Entscheidungen (EUROSTAT 02.03.16). Für das Jahr 2015 liegen bei der Verschriftlichung dieses Beitrags die Zahlen noch nicht für alle Mitgliedsstaaten vor. Für Deutschland verzeichnet EUROSTAT 249.280, für Italien 71.345 und für Schweden 44.590 erstinstanzliche Entscheidungen (ebd.).
 - 4 Die leitfadengestützten Interviews fanden in den Räumlichkeiten der Behörden, meist in den jeweiligen Büros der Mitarbeiter*innen, statt. Insgesamt wurden im BAMF 15, in der SMA 26 Personen befragt. In Schweden wurden die Interviews mit Expert*innen sowie Trainer*innen vorwiegend auf Englisch, diejenigen mit Mitarbeiter*innen auf der street-level-Ebene auf Schwedisch geführt. Für den vorliegenden Beitrag wurden die Auszüge aus den schwedischsprachigen Interviews ins Englische übersetzt. Bei der Datenauswertung nutzen wir eine Kombination von dokumentarischer Methode (Bohnsack 2010; Nohl 2012) und Verfahren der Grounded Theory (Strauss/Corbin 1990), u.a. auch im Rahmen der Situationsanalyse (Clarke 2012). Dabei sind wir v.a. an einem verstehenden Nachvollzug der Zusammenhänge zwischen

tere im Rahmen der Teilstudien erhobene Daten umfassten die beobachtende Teilnahme an ETC- und anderen Schulungsmaßnahmen sowie kürzere Beobachtungen der Arbeit der Sachbearbeiter*innen in unterschiedlichen Außenstellen. Während der Forschungsarbeiten hatten wir Zugang zur E-Learning-Plattform des EASO und haben dort einige der Schulungsmodule selbst durchlaufen.

Für die Zwecke dieses Beitrags stützen wir uns auf eine selektive Auswertung von Schulungsmaterialien, Beobachtungsnotizen und nach thematischen Gesichtspunkten ausgewählten Interviewpassagen, die einen spezifischen Ausschnitt des Verfahrens zum Gegenstand haben: die sogenannte ›Anhörung‹ der von den Antragsteller*innen vorgebrachten Gründe für das Asylgesuch. Bei der Anhörung treffen Sachbearbeitende und Asylsuchende aufeinander und es werden die wichtigen Grundlagen für die Entscheidungsfindung geschaffen. Wer in einer Asylbehörde über Anträge (mit-)entscheidet, muss lernen, Anhörungen so durchzuführen, dass sie dem letztlichen Ziel – einer eindeutigen Entscheidung – dienen, verfahrensrechtlichen Standards genügen und gleichzeitig lokalen Arbeitsanforderungen angemessen sind. Aufgrund der Unwägbarkeiten und der Komplexität sozialer Interaktionen lassen sich Anhörungen nicht ohne weiteres standardisieren und steuern. Gleichzeitig ist die Anhörung ein Verfahrensmodus, das in seinen zentralen Herausforderungen allen europäischen Asylverwaltungsbehörden gemeinsam ist. Jenseits von Unterschieden auf der Makroebene nationaler Asylsysteme sollte sich an diesem Beispiel daher besonders gut untersuchen lassen, wie die dort vermittelten Inhalte auf dem ›street-level‹ (Lipsky 2010) praktisch relevant (gemacht) werden.⁵

Der Beitrag ist folgendermaßen strukturiert. Zunächst werden wir auf die Rolle von gemeinsamen Schulungsprogrammen bei der Etablierung des GEAS eingehen und die Relevanz der organisationalen Bedingungen der Sachbearbeitung für eine Analyse des Umsetzungsprozesses herausstellen (Abschnitt 2). Im Hauptteil des Beitrags zeigen wir zunächst die zentrale Bedeutung der Anhörung für die Entscheidungsfindung im Asylverfahren auf und stellen das EASO-Modul ›Gesprächsführungstechniken‹ vor (3.1). Anschließend werden beide Be-

kollektiven Praktiken der Sachbearbeitung und den in den Behörden vorhandenen Wissensbeständen und handlungsleitenden Orientierungen interessiert.

- 5 Zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung wurde das Modul im BAMF zwar noch nicht offiziell umgesetzt, die ›nationalen‹ Schulungen orientierten sich aber bereits an den im ETC empfohlenen Methoden (Feldnotizen BAMF, Schulungen 1 und 2; Gespräche mit Dozent*innen und Trainer*innen). Einige der Befragten waren zudem bereits zum/zur Trainer*in für dieses Modul ausgebildet worden und vermittelten ihr Wissen eher informell an Kolleg*innen in ihren Außenstellen weiter.

hörden mit Blick auf wichtige Unterschiede in der Organisation von Anhörungen charakterisiert. Dabei werden wir zeigen, dass sich die Praktiken der Sachbearbeitung v.a. dahingehend differenzieren lassen, dass diese in der SMA arbeitsteiliger organisiert sind und vielfältige Formen mündlichen Austauschs beinhalten (3.2), während die Sachbearbeitung im BAMF stärker individualisiert und schriftbasiert ist (3.3). Diesen Befund diskutieren wir schließlich mit Blick darauf, wie organisationale Gegebenheiten den Umgang der Sachbearbeiter*innen mit neuen Deutungen und Wissensbeständen mit prägen und auf welche Weisen diese Eingang in konkrete Handlungs routinen und/oder Rechtfertigungen derselben finden (3.4). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick (Abschnitt 4).

2. Asylverwaltungsbehörden zwischen europäischer Regulierung und lokalen Routinen

Im Bereich des Asyls erlangte die Kooperation zwischen europäischen Behörden v.a. mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und den Schengener Über einkommen zunehmende Bedeutung. Im Maastrichter Vertrag von 1992 wurde das Thema erstmals als ›Angelegenheit gemeinsamen Interesses‹ identifiziert. 1999 folgte der Beschluss der europäischen Staats- und Regierungschefs in Tampere zur Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), welcher die Harmonisierung der Asylverfahren und einen bindenden Rechtsrahmen vorsah.⁶ Mit dem Haager Programm wurden 2004 zunächst Richtlinien und Verordnungen über geltende Mindeststandards ausgehandelt, welche in einem zweiten Harmonisierungsversuch 2013 überarbeitet wurden und nun nicht mehr Mindestnormen, sondern gemeinsame, teils höhere, Standards vorsehen.⁷

Von einer Konvergenz europäischer Asylverfahren lässt sich jedoch nicht sprechen; nach wie vor unterscheiden sich Verfahrensweisen wie Anerkennungsquoten, selbst in Bezug auf einzelne Herkunftsländer, erheblich (vgl. Toshkov/Haan 2013; Parusel 2015a). Neben der unterschiedlichen Auslegung von

6 Zur Entstehung des GEAS s. u.a. Bendel (2013: 11ff.); Guild (2006); Lambert (2009); Kaunert/Léonard (2012); Ippolito/Velluti (2011).

7 Gegenwärtig besteht das GEAS im Wesentlichen aus drei Richtlinien, namentlich der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU, der Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU, der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU und zwei Verordnungen: der Dublin-III-Verordnung (EU) 604/2013 sowie der EURODAC-Verordnung (EU) 603/2013.

Rechtsbegriffen, wie jenen der ›inländischen Fluchtalternative‹ (vgl. Eaton 2013) oder der ›bestimmten sozialen Gruppe‹ (vgl. Crawley/Lester 2004; Spijkerboer 2013), stützen sich die Behörden auf unterschiedliche Quellen für die Bewertung der Lage in den Herkunftsländern (vgl. Rosset/Maia Liodden 2015). Zudem bestehen neben und unterhalb des europäischen Rechts nationale (verfahrens-)rechtliche Besonderheiten weiter (vgl. Staffans 2008). Ebenso unterscheidet sich die praktische Arbeit der Behörden je nach institutionellem und organisationalem Aufbau der Asylsysteme und der jeweiligen Staats- und Rechtstraditionen. Da eine freie Wahl des Landes, in dem um Asyl ersucht wird, immer noch weitgehend verunmöglicht wird bzw. werden soll (vgl. Brekke/Brochmann 2015), sind solche Unterschiede, mit ihren für Asylsuchende erheblichen Konsequenzen, von besonderer Brisanz.

Im Kontext der geforderten stärkeren Angleichung behördlicher Praktiken wurde neben legislativen Maßnahmen im Rahmen des GEAS auch auf ›weiche‹ Maßnahmen transnationaler Verwaltungskooperation gesetzt. In den letzten Jahren gewinnt das EASO bei der Koordinierung und Institutionalisierung solcher Formen der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Unterstützung zwischen Asylbehörden an Relevanz. Ein zentrales Element stellt hierbei das EASO Training Curriculum für Asylsachbearbeiter*innen dar (vgl. EASO 2014a). Mit der Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie (siehe Artikel 4, Absätze 1, 3 und 4 der Richtlinie 2013/32/EU) werden Schulungen für Asylsachbearbeiter*innen vorgeschrieben und es wird explizit auf die Angebote des EASO verwiesen (vgl. Verordnung 439/2010/EU).⁸ Mit dem ETC wird den Behörden ein fertig ausge-

8 Seit 2012 sind mit dem EASO Training Curriculum europaweit insgesamt 8.257 Behördenmitarbeiter*innen geschult worden (siehe <https://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/training/>), wobei sich die Umsetzung absolut betrachtet noch stark unterscheidet (vgl. EASO 2015a: 8). Sowohl in Schweden als auch in Deutschland kam es während unserer Feldforschungen 2013 und 2014 zu größeren Rekrutierungswellen und einem damit einhergehenden gestiegenen Schulungsbedarf. 2015 und 2016 setzte sich diese Entwicklung in noch erheblich gesteigerter Form fort. In Schweden konnte ca. vier Jahre früher (2009/2010, ab 2012/2013 sodann systematisch) mit den Schulungen begonnen werden, unter anderem da die Migration Agency die englischsprachigen Module nicht, wie das BAMF, hat übersetzen lassen. Mittlerweile sind die EASO-Schulungsmodule in beiden Behörden systematischer Bestandteil der amtsinternen Einführungsprogramme für neue Angestellte. Dem EASO ›learning path‹ entsprechend werden bislang v.a. die Kernmodule umgesetzt (vgl. EASO 2016). Während in Schweden im Jahr 2015 aufgrund des hohen Personalbedarfs die

arbeitetes, modulares und aus Behördensicht vergleichsweise effizientes Instrument der Mitarbeiter Schulung zur Verfügung gestellt.⁹ Mit der Entwicklung besonders entschlackter »Einstiegerkurse« soll in Zukunft auch die noch raschere Einarbeitung in Phasen höherer »case-loads« ermöglicht werden (vgl. EASO 2015b). Entwickelt werden die Schulungsinhalte im Rahmen transnationaler Verwaltungs Kooperation durch sogenannte »Modulexperten«, die zumeist aus den Mitarbeitenden der nationalen Behörden rekrutiert werden. Daneben sind Akteure aus der Wissenschaft (z.B. aus den Bereichen Jura oder Didaktik) und externe Referenzgruppen (internationale Organisationen, Akteure der Zivilgesellschaft, Europäische Kommission u.a.) an der Modul Entwicklung beteiligt. Auf einer recht abstrakten Ebene vermitteln die Module zum einen Normen und Werte, an denen sich Asylsachbearbeiter*innen bei der Fallbearbeitung orientieren sollen. Je nach Modul sind diese nicht unbedingt spezifisch »europäisch«, sondern können auch Teil »weltkultureller Skripts« (Meyer 2005) sein, indem bspw. auf allgemeine, wissenschaftlich begründete Standards der Fallbearbeitung oder auf menschen- und völkerrechtliche Verpflichtungen verwiesen wird, die für die Vertreter*innen europäischer Staaten verbindlich gelten sollen. Auf einer konkreteren inhaltlichen und praktischen Ebene stellen die Module zum anderen ein hybrides Gebilde dar, welches Elemente aus unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungstraditionen nach dem Prinzip der Bricolage (vgl. Weick 1998) kombiniert und in konkrete Handlungsanweisungen für die Sachbearbeitung übersetzt. Versatzstücke aus unterschiedlichen Kontexten werden dabei weitgehend intakt gelassen, die Innovation besteht in ihrer Kombination und Systematisierung. Mit der Umsetzung werden sie wiederum Teil des behördlichen Repertoires, mit dem auf veränderte Umweltbedingungen reagiert werden kann. Hier können sie, durchaus flexibel und selektiv, in bestehende Verwaltungsroutinen eingespeist werden. Die Konzeption der Schulungen stellt insofern bereits eine Antwort auf das Problem fehlender Harmonisierung des mitgliedsstaatlichen Verwaltungshandelns dar.

Die EASO-Schulungsmaßnahmen zielen direkt auf die an den »front-lines« der Behörden tätigen Behördenmitarbeiter*innen. Die europäische Ebene enthält sich allerdings einer Einwirkung auf die Mitgliedschaften der Organisationen

Trainingsaktivitäten eingeschränkt wurden (ebd.: 243f.), wurden sie im BAMF ausgeweitet (ebd.: 129f.).

9 Im Rahmen von »blended learning« wird durch ein vorgeschaltetes E-Learning-Programm mit praktischen Übungen und theoretischen Reflexionen die Zeit für die anschließenden »face-to-face«-Schulungen im Vergleich zu herkömmlichen Schulungsmaßnahmen reduziert.

und überlässt die Entscheidung darüber, wer eigentlich befugt sein sollte, Asylentscheidungen zu treffen, den Mitgliedsstaaten. Es gilt die implizite Annahme, dass über das Instrument der Schulungen prinzipiell *jede/r* Bedienstete in die Lage versetzt werden könne, den geltenden Standards entsprechend über Asylanträge zu entscheiden, unabhängig davon, ob es sich in den jeweiligen nationalen Behörden bspw. um Polizeibeamte, Verwaltungsangestellte, Juristen oder Ethnologen handelt. So wird eine allgemeine Deutung ›professioneller‹ Asylsachbearbeitung installiert, die von beruflichen und behördlichen Sozialisationsprozessen ebenso abstrahiert wie von lokalen organisationalen Rahmen- und Arbeitsbedingungen.

Bei der praktischen Umsetzung der Schulungen sind diese jedoch von zentraler Bedeutung. Beiträge in der Tradition der ›street-level bureaucracy‹ (vgl. Lipsky 2010; Brodkin 2011, 2008) haben für unterschiedliche Verwaltungsbehörden herausgearbeitet, dass Politik und auch Recht erst im Moment ihrer Umsetzung durch Mitarbeitende an den ›front-lines‹ öffentlicher Verwaltungen wirksam werden und dabei unter Umständen verändert, teils erst ›gemacht‹ werden. Beim Umgang mit konkreten, praktischen Problemen in der täglichen Arbeit entwickeln Mitarbeiter*innen Handlungsroutinen, die formalen Organisationszielen entgegenstehen können. Das Verhältnis von gewandelten externen Vorgaben und Praktiken auf dem street-level ist allerdings ein – zumindest für den Bereich der Asylverwaltung – noch weitgehend ungeklärtes. Das Interesse der street-level-Theorie galt meist dem individuellen Umgang mit strukturellen Dilemmata des täglichen Arbeitens mit Klienten. Die Ebene der Organisation und insbesondere die Rolle des Managements wurde dabei weitgehend außer Acht gelassen (vgl. Bannink/Six/van Wijk 2015; Hupe/van Kooten 2015). Diese sind aber von besonderer Bedeutung, wenn es um das gezielte Einspeisen neuer Wissensbestände und Deutungen geht. Zudem wurde der Fokus oftmals auf Routinen und damit implizit auf Kontinuität gelegt (vgl. Miettinen/Virkkunnen 2005). Schulungen und Fortbildungen zielen nun gerade auf eine Bewusstmachung und Veränderung von Routinen des Arbeitshandelns, die als nicht mehr angemessen wahrgenommen werden (ebd.: 441f.).

Inwieweit (individuelle wie organisationale) Routinen allerdings tatsächlich zum Gegenstand von Reflexion werden können, ist eine empirisch zu klärende Frage. Wenn wir davon ausgehen, dass die Sozialisation vor Ort, das ›training-on-the-job‹ prägender ist als vereinzelte Schulungen (vgl. Lipsky 2010: 200), so müssen sowohl die Arbeitsbedingungen, Arbeitsteilungen und Kontrollstrukturen als auch die in den Behörden zirkulierenden Deutungen und Narrationen über angemessene ›ways of doing things‹ in den Blick genommen werden (vgl. Feldman/Pentland 2003; Barley/Kunda 2001). Länder- bzw. behördenverglei-

chende Studien zum praktischen Verwaltungshandeln und zu beruflichen Sozialisationsprozessen in Asylbehörden sind bislang jedoch rar gesät (siehe aber Probst 2012; Jubany 2011; Wettergren 2013). Hier möchte der vorliegende Aufsatz einen Beitrag leisten. Es geht uns dabei nicht um eine Bewertung der Umsetzung der EASO-Trainings, sondern um eine Analyse der organisationalen Bedingungen, auf die die Schulungsmaßnahmen in beiden Behörden treffen.

Aus einer wissenssoziologischen Perspektive interessiert uns dabei der Zusammenhang von explizit vermittelten Handlungsanweisungen und den eher impliziten Deutungen und Orientierungen, wie sie in den Behörden im täglichen Arbeiten relevant werden. Wir lassen also sowohl die Unterschiede auf der Makroebene staatlicher Asylsysteme als auch jene auf der Individualebene einzelner Sachbearbeiter*innen außer Acht und nehmen die Behörden in erster Linie als Organisationen vergleichend in den Blick. Dabei folgen wir der Annahme, dass das im Interview thematisierte oder in Schulungsmaterialien dokumentierte Wissen das Ergebnis situierter, kollektiver Handlungspraktiken ist und sich – nicht nur, aber eben auch – als organisationales Wissen untersuchen lässt (Liebig 2007).

3. Anhören und entscheiden

3.1 Die Bedeutung von Anhörungen im Asylverfahren

Zentrale Aufgabe von Asylbehörden ist es, legitime und rational begründete Entscheidungen über Schutzgewährung zu treffen und zu zertifizieren. Das jeder Entscheidung letztlich innewohnende Element von Willkür muss unerkannt bleiben, damit der Glaube an die Legitimität bürokratischer Akte der Zertifizierung aufrechterhalten werden kann (vgl. Bourdieu 1987: 844; 1994). Im Kontext der »chronisch knappe[n] Urteilskraft der Entscheider« in Asylverfahren (Scheffer 2003: 425) stellt die Anhörung der Antragsteller*innen die zentrale Grundlage für die Ermittlung des Sachverhalts, die Glaubhaftigkeitsprüfung und schließlich die Entscheidungsfindung dar (vgl. auch Dahlvik 2014: 254-303). Die Anhörenden waren in der Situation, auf die sich die Fluchtgeschichte bezieht, nicht selbst anwesend und kennen in der Regel auch das Herkunftsland nicht persönlich, sondern müssen sich auf vorliegende Informationen zur Lage in den Herkunfts ländern (vgl. Gibb/Good 2013) und/oder die persönlichen Aussagen der Antragsteller*innen verlassen. Des Weiteren findet die sprachliche Verständigung im Wesentlichen über Dolmetscher*innen vermittelt statt (vgl. Scheffer 1997; Pöllabauer 2007; Gibb/Good 2014). Ein wesentlicher Teil des Arbeitsauftrags be

steht zudem darin, Prognosen über zukünftige Ereignisse zu treffen, ein per definitionem mit Unsicherheiten behaftetes Unterfangen (vgl. Staffans 2008: 621f.). Den Sachbearbeiter*innen liegen meist nur rudimentäre Informationen zum individuellen Fall vor. Das bedeutet, dass häufig in der Anhörung erst die Fakten produziert werden, die dann der weiteren behördlichen Bearbeitung zugeführt werden. Dafür gibt es in der Regel – für Sachbearbeiter*in und Antragsteller*in gleichermaßen – nur eine einmalige Gelegenheit, womit ein spezifischer Erfolgsdruck auf der Situation lastet. Hinzu kommen die für street-level bureaucracies charakteristischen Arbeitsbedingungen, die u.a. durch mangelhafte Ressourcen- und Personalausstattung und widersprüchliche Zielvorgaben gekennzeichnet sind (vgl. Lipsky 2010). Wie jede andere Form personen- bzw. fallbezogenen Arbeitens lässt sich auch das Anhören nicht auf reines Fachwissen reduzieren. Es bedarf vielmehr der praktischen Einübung. Individuelle und organisationale Routinen können dazu beitragen, Unsicherheiten und Komplexität zu reduzieren. Zugleich steht eine allzu routinierte Fallbearbeitung dem Erfordernis der individuellen Prüfung des Einzelfalls entgegen.

An dieser Stelle setzt das EASO-Modul ›Gesprächsführungstechniken‹ an. Es gehört zu den sogenannten Kernmodulen des EASO Schulungsprogramms¹⁰ und vermittelt sowohl methodische Kenntnisse als auch Verhaltensregeln, die bei der Interaktion mit Asylantragsteller*innen zu beachten seien. Hierbei werden die Behördenmitarbeiter*innen zunächst explizit daran erinnert, dass sie gegenüber den Antragsteller*innen den Staat repräsentieren.

»Als Befragender sind Sie ein Vertreter Ihres Landes, das alle maßgeblichen Menschenrechtsinstrumente unterzeichnet hat. In dieser Eigenschaft müssen Sie professionell auftreten und Ihrer Aufgabe gewachsen sein. [...] Es kann nützlich sein, sich vor Augen zu führen, dass eine persönliche Anhörung kein zwangloses Gespräch, aber auch kein Verhör ist. Eine solche Anhörung muss im Rahmen eines fairen, respektvollen und effizienten Verfahrens erfolgen, das es dem Antragsteller je nach persönlicher Situation ermöglicht, seinen Fall umfassend darzulegen.« (ETC-Modul Gesprächsführungstechniken, Lektion 1.2)

Es geht hier v.a. um die Vermittlung eines Verständnisses von prozeduraler Gerechtigkeit; das Verfahren soll so angelegt sein, dass der Einzelfall sowohl umfassend dargelegt als auch angemessen gewürdigt werden kann. Anhörungen im Asylverfahren werden hier vom polizeilichen Verhör einerseits, von ›natürlicher‹ Kommunikation andererseits abgegrenzt. Sie ›professionell‹ durchzuführen, be-

10 Zu den beiden weiteren Kernmodulen des EASO Schulungsprogramms gehören ›Inclusion‹ (Schutzwürdigung) und ›Evidence Assessment‹ (Beweiswürdigung).

deutet, das Gespräch auf eine Weise zu führen, die – ähnlich dem sozialwissenschaftlichen Interview – geeignet ist, freie Erzählungen zu generieren. Neben Grundsätzen wie Respekt, Fairness und Objektivität wird im Modul die praktische Anwendung einer strukturierten, in Gesprächsphasen unterteilten Form der Befragung vermittelt. Unter Verweis auf Erkenntnisse der Kommunikationswissenschaften und der Psychologie (z.B. was interkulturelle Kommunikation, die Funktionsweise des menschlichen Gedächtnisses oder mögliche Folgen von Traumatisierungen für das Gesprächsverhalten betrifft) wird die Art und Weise, in der Anhörungen durchgeführt werden sollen, einer expliziten Methodisierung unterzogen. Dazu gehört auch, dass die Sachbearbeiter*innen aufgefordert sind, ihre Emotionen, Einstellungen und Verhaltensweisen zu reflektieren.

»Personen, die diese Verhaltensweisen an den Tag legen, wird häufig professionelles Arbeiten attestiert, d.h., der Befragende bleibt während der gesamten Anhörung unvoreingenommen und neugierig. Häufig können die eigene Einstellung und Möglichkeiten zu deren Beeinflussung nur mittels Selbstreflexion ermittelt werden.« (ETC-Modul Gesprächsführungstechniken, Lektion 2.2)

»Nach der Anhörung ist es sehr wichtig, dass Sie sich die Zeit für eine Selbstreflexion und Selbstanalyse nehmen. Wie ist die Anhörung für Sie und den Antragsteller gelaufen? Haben Sie sich respektvoll verhalten und die richtigen professionellen Verhaltensweisen angewendet?« (ETC-Modul Gesprächsführungstechniken, Lektion 8.1)

Mit den Empfehlungen zur systematischen Selbstbeobachtung, zu einer reflexiven Haltung gegenüber dem eigenen beruflichen Tun sowie zur Achtsamkeit mit Bezug auf das eigene Wohlergehen (vgl. auch EASO 2014b: 25) wirken die Schulungen den Standardisierungstendenzen bürokratischer Organisationen potentiell entgegen. Denn hier geht es v.a. darum, eigene wie behördliche Routinen der Fallbearbeitung zu hinterfragen und sich eine gewisse Offenheit für Handlungsalternativen zu bewahren bzw. zu erarbeiten. Gleichzeitig vermittelt das Modul eine Methode für einen Tätigkeitsbereich, der zuvor nicht explizit bis ins Detail geregelt war.

Was nun den Umgang mit den Schulungsinhalten in den beiden von uns untersuchten Behörden betrifft, so zeigten sich im Material grundlegende Gemeinsamkeiten, die wir kurz zusammenfassen möchten, bevor wir ausführlicher auf die Unterschiede zu sprechen kommen. Zum einen wird die Anhörung fall- und behördenübergreifend als berufliche (und persönliche) Herausforderung, als das Herzstück des Verfahrens, als das, was die meiste Kompetenz erfordere, beschrieben und in dieser Hinsicht von anderen Verfahrensschritten abgegrenzt.

Zum anderen teilen die Befragten ein Wissen darüber, dass verhörähnliche Methoden als nicht mehr angemessen gelten und stellen dies im Interview entsprechend dar. Neben der allgemeinen Einschätzung, dass die neuen Methoden ›fairer‹ oder ›menschlicher‹ seien, werden sie von ihnen v.a. daraufhin bewertet, inwieweit sie das Arbeiten (praktisch, moralisch, emotional) erleichtern und der Erledigung des Arbeitsauftrags dienen.

»wie gesagt auch Fragetechniken hatten wir ja da auch geübt und (also) dass man halt die ähm keine (.) keine geschlossenen Fragen fragt ne? (.) Kann man fragen aber sollte man nicht komplett fragen weil das bringt einen auch nix wenn er nur mit Ja oder Nein antwortet« (Entscheider*in Baier, Z. 1336-1375)¹¹

Auch wenn die Entscheidung über den Antrag zu einem späteren Zeitpunkt getroffen wird und sich erste Eindrücke im Prozess der Bescheiderstellung durchaus ändern können,¹² werden in der Anhörung wichtige Grundlagen für die Entscheidung geschaffen. Dies wird in dem diesem Beitrag vorangestellten Zitat aus dem BAMF deutlich zum Ausdruck gebracht, auf ganz ähnliche Weise formulieren aber auch schwedische Sachbearbeiter*innen:

»And the interview is of course of really central importance for the outcome of a decision, (3) and of course it is a question of (3) of getting the applicant to produce a good narrative and to ask the right questions. Indeed, the interview is of course really central, if you do a good interview then it might be fairly easy to write a decision from it.« (case officer Petersson, Z. 67-74)

»[T]o write a decision from [an interview]« ist allerdings ein voraussetzungsreicher Prozess, bei dem es v.a. um die Transformation von Gesprochenem in Schriftliches geht (vgl. Scheffer 1998). Allein das, was während der Anhörung schriftlich protokolliert wurde, darf in der weiteren Fallbearbeitung relevant werden. In Asylverfahren gibt es zwei zentrale Momente einer solchen Trans-

11 Die Interviews wurden ohne die Verwendung von Satzzeichen transkribiert. Begriffe in Klammern stehen für eine Verständnisunsicherheit, Zahlen in Klammern für die Dauer der Pause in Sekunden, (.) steht für kurze Pausen. Bei sämtlichen Namen handelt es sich um Pseudonyme.

12 Z.B. weil sich im Anhörungsprotokoll doch nicht genügend Argumente für die ursprünglich angedachte Entscheidung finden, oder weil nach der Anhörung noch weitere Informationen aufgetaucht sind oder Recherchen durchgeführt wurden.

formation: das Protokollieren (während und nach der Anhörung)¹³ (ebd.) und das Schreiben des Bescheids (während und nach der Entscheidungsfindung). Während für die Entscheidungsbegründung im Bescheid explizite formale Vorgaben gelten, bei der die Sachbearbeiter*innen auf (schriftliche) Vorlagen¹⁴ zurückgreifen können, ist die Anhörungssituation aufgrund des Interaktionscharakters nie ganz vorhersehbar. »[G]etting the applicant to produce a good narrative« verweist auf die Verantwortung der Anhörenden für den Gesprächsverlauf und die dem Verfahren inhärenten Machtasymmetrien. Die vergleichende Analyse zeigte, dass sich sowohl der Prozess der Verschriftlichung als auch die Gestaltung der Interaktionssituation und die Art und Weise, wie Befragungstechniken in den beiden Behörden vermittelt, eingeübt, reflektiert und kontrolliert werden, wesentlich unterscheiden.

3.2 Anhörungen in der schwedischen Migration Agency

Die SMA ist dem Justizministerium und dem Migrationsminister zugeordnet und wird von der Regierung und dem Parlament beauftragt. Diese legen den Haushaltsplan der Behörde sowie – z.T. in Abstimmung mit dem Außenministerium – die grundsätzlichen Ziele und Aufträge der schwedischen Asyl- und Migrationspolitik fest (vgl. Migrationsverket 2015, o.J.). Abgesehen von der formalen Rechenschaftspflicht gegenüber diesen beiden Organen ist im schwedischen Grundgesetz (2. Kap §2) die Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden verankert (vgl. Bull/Halje/Bergström/Reichel/Nergelius 2012; Yates 2000: 156) und auch die SMA bei der Erstellung ihrer Leitlinien weitgehend unabhängig. Im Vergleich zu Deutschland weist das Rekrutierungssystem des öffentlichen Dienstes in Schweden deutlich weniger Formalisierung und keine spezifischen staatlich festgelegten Einstellungsvoraussetzungen auf. Seit den 1960er Jahren wurde das Beamtentum schrittweise abgebaut und ist heute größtenteils abgeschafft (vgl. Hils/Streb 2010: 29). In der Migration Agency arbeiten hauptsächlich Personen mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium in den Bereichen Jura und Politik- oder Sozialwissenschaften. Bezüglich der Altersstruktur ist die Behörde vergleichsweise jung (vgl. Migrationsverket 2014: 37).

-
- 13 In beiden Behörden sind die Sachbearbeiter*innen auch diejenigen, die die Anhörung protokollieren. Allerdings unterscheiden sie sich in den Techniken: In der SMA wird getiptt, im BAMF meist diktiert.
 - 14 In beiden Behörden spielen sogenannte ›Gerüstbescheide‹ mit vorgefertigten Textbausteinen für unterschiedliche Fallkonstellationen und Entscheidungsarten eine wichtige Rolle in der täglichen Arbeit.

Die Migration Agency ist für sämtliche Aspekte des Verfahrens (inkl. Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Integrationsmaßnahmen, Arbeitserlaubnisse u.v.m.) zuständig. Zudem ist sie für den Vollzug der eigenen Entscheidungen, d.h. auch für die Durchführung von Abschiebungen und Rückführungsmaßnahmen, verantwortlich. Zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung galt in der SMA, dass nach dem Prinzip der ›lernenden Organisation‹ Verfahrenspraktiken im kollegialen Austausch stetig weiterentwickelt werden sollten. Zu diesem Zweck wurde u.a. ein Rotationsverfahren zum Wechsel zwischen verschiedenen Tätigkeiten und Abteilungen eingerichtet. In den Asylprüfungsabteilungen selbst ist das Team die für die Fallbearbeitung verantwortliche Basiseinheit. Hier können Fälle besprochen und konkrete Handlungsempfehlungen – auch zu anstehenden Anhörungen – gegeben werden.

Verantwortlichkeiten bei der Prüfung eines Asylantrags sind in der SMA funktional differenziert. Sachbearbeiter*innen, im Folgenden ›case officers‹, führen die Asylanhörungen durch, erstellen das Protokoll, stellen ggf. weitere Recherchen an und verfassen einen Entwurf zum Bescheid. Für die letztendliche Entscheidung tragen statushöhere Entscheider*innen, im Folgenden ›decision makers‹, die Verantwortung.¹⁵ Zwischen beiden besteht ein institutionalisierter Austausch. Die/der decision maker ist in der Anhörungssituation zwar nicht physisch präsent, verständigt sich jedoch vor, während und nach der Anhörung in eigens dafür eingerichteten Zeitfenstern mit der/dem case officer darüber, worauf im weiteren Verlauf geachtet werden sollte und welche Nachfragen gegebenenfalls noch gestellt werden sollten. Bei den meisten Anhörungen sind zudem – von der Migration Agency gestellte – Rechtsberater*innen anwesend. Diese sollen die Interessen der Asylsuchenden vertreten und haben bspw. während der Anhörung die Möglichkeit, zusätzliche Fragen zu stellen und nach der Anhörung den Inhalt des Protokolls zu prüfen (vgl. European Migration Network 2012: 12). Vor der Bescheiderstellung werden die Eingaben (Englisch: submissions) der Rechtsvertreter*innen abgewartet und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt.

Die Anhörungen bei der Migration Agency finden damit in einem Rahmen vergleichsweise hoher Beobachtbarkeit statt. Die Beteiligung der unterschiedlichen Akteure kann das Frageverhalten der case officers, den konkreten Verlauf einer Anhörung und die Entstehung des Protokolls wesentlich beeinflussen. Die decision makers sind darin sowohl Sozialisationsinstanz, über die berufliche Er-

¹⁵ In der Regel beginnen die Angestellten in den schwedischen Asylprüfungsabteilungen als case officers und steigen nach ein paar Jahren zum decision maker auf (Interviews mit Behördenmitarbeitenden).

fahrung weiter vermittelt wird, als auch Instanz der Qualitätskontrolle. Der Austausch geschieht v.a. über direkte persönliche, d.h. mündliche, Kommunikation.

»Then you always have a dialogue with the decision maker. That is also important, that (6) that we take a break in the middle of the interview, when I go to the decision maker and kind of tell them that: this is what he has said, this is how I see it, the decision maker might say: can you ask a bit about this and a bit about that, and then you decide what further questions to ask, after the break, so you don't miss anything out, because if you miss anything out you might perhaps have to do a further interview. That takes time and money.« (case officer Petersson, Z. 514-524)

In der Wahrnehmung der hier zitierten Person kann dadurch der Gefahr, während der Anhörung etwas zu »verpassen«, begegnet werden. Die Verantwortung für die Vollständigkeit des in der Anhörung erfragten Sachverhalts wird als eine geteilte wahrgenommen. Mit der Unterbrechung des Interviews zum Zwecke dieser Absprachen wird die Anhörung bereits zum Gegenstand von Reflexion und Aushandlung. Dabei steht die Orientierung an Effizienzkriterien im Vordergrund. »[T]ime and money« für eine zweite Anhörung können gespart werden, wenn die Anhörung im ersten Anlauf alles für die Entscheidung Wichtige abdeckt.¹⁶ Zudem geht die Art der Interviewführung als ein Element in die leistungsbezogene Bewertung und Vergütung der Arbeit der case officers ein (case officer Petersson, Z.637-646). Da die case officers auch für die Erstellung eines Entwurfs zum Bescheid zuständig sind, wird die Gesprächsführung bereits mit Blick auf die später zu treffende Entscheidung ausgehandelt und reflektiert (case officer Sjöberg, Z. 264-282). Bei Unstimmigkeiten zwischen decision maker und case officer oder Unsicherheiten bezüglich der rechtlichen Sachlage wird häufig ein weiterer decision maker oder ein sogenannter Asylexperte (siehe auch Furre/Gustafsson/Quarles/Viblemo 2010: 91) einbezogen, bis Einigkeit über die zu treffende Entscheidung erreicht wird. Es geht bei der Entscheidungsfindung also v.a. um die Herstellung von Konsens.¹⁷ Aus Sicht der Befragten ist auch dies u.a. durch Effizienzerwägungen motiviert. Bei der Bescheiderstellung drehen sich

16 Interessant ist aber an dieser Stelle, dass überhaupt die Möglichkeit einer zweiten Anhörung erwähnt wird. In den Interviews mit Mitarbeitenden des BAMF ist dies nicht der Fall.

17 Die Suche nach Konsens wird von manchen als Kennzeichen der politischen Kultur Schwedens insgesamt gesehen. Diese orientiere sich an den Schlüsselbegriffen der Integration und Verhandlung (vgl. Jahn 2009: 134) und sei von einer pragmatischen »culture of consensus« (Pettersson 1994 zitiert in Yates 2000: 169) geprägt.

diese v.a. darum, Zeit- und Personalressourcen so einzusetzen, dass Bescheide nicht mehrmals überarbeitet werden müssen und die Fälle nicht ›steckenbleiben‹

»But it is (?) it is of course necessary if you want to have a well-functioning unit and you want to see the cases moving briskly, if they aren't to get stuck entirely, then you have to have that discussion, because after that I do a draft but there is no point in me working on a draft that a decision maker perhaps doesn't agree with. Instead we usually check it out, I mean we check it out with decision makers before the interview, during the interview, after the interview. And after the submission has come in and before we move to decision, and then we usually decide then and there what we are most likely going to write. And if we aren't certain at that point, then it's necessary to bring in someone else, sometimes all you need is to bring in another decision maker. So that there are three of you to talk it through to a conclusion or that you refer it to a team leader, or that we refer it to some expert.« (case officer Forsberg, Z. 608-626)

Gerade mit Blick auf den Umgang mit Unsicherheit spielt der Austausch unter den Mitarbeiter*innen eine wichtige Rolle. Indem in der SMA nicht nur im informellen Kollegenplausch, sondern systematisch und v.a. mit Blick auf die zu erbringende Leistung (die Erstellung eines Bescheids, dem mindestens case officer und decision maker zustimmen können) zusammengearbeitet wird, findet die Anhörung unter besonderen Voraussetzungen statt. Die Eindrücke des Gesprächs müssen nicht nur – in schriftlicher Form – den Anforderungen eines legitimen Verfahrens Genüge tun, sondern zunächst mündlich und auf eine auf die nahe Zukunft gerichtete Weise an die decision makers kommuniziert werden. Erst nach diesem Austausch und den Eingaben der Rechtsvertreter*innen wird mit der schriftlichen Begründung des Bescheids begonnen. Bezeichnenderweise zeigen die Interviews, dass die schwedischen Befragten dieser Art der Fallbearbeitung eine stark legitimitätsproduzierende Kraft zuschreiben. Unsicherheiten, Zweifel und ein Mangel an Informationen werden durch »discussion« und »talk« bearbeitet und zu kompensieren versucht.

»you need the discussion in any case, I think (.) you, somehow to be able to figure something out (5) so uhm (3) well, and there isn't always that much by way of country information and well but some assessments can be really difficult, particularly when it becomes a question of reliability and credibility because that part might be quite subjective but you have to try to get away from letting it be too subjective you have to do that.« (case officer Petersson, Z. 306-314)

Die dem Asylverfahren inhärenten Unsicherheiten und das subjektive Element der Fallbearbeitung werden von den Befragten zwar anerkannt, Zweifel über die Richtigkeit einmal getroffener Entscheidungen werden in den Interviews allerdings kaum thematisch. Wie auch im oben zitierten Interview deutlich wird, nehmen die schwedischen Befragten die kontinuierliche Deliberation zwischen verschiedenen Akteuren als geeignetes Instrument wahr, um die Gefahr >allzu subjektiver Entscheidungen zumindest einzuhegen.

3.3 Anhörungen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das deutsche Bundesamt ist als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums angesiedelt und an dessen Weisungen gebunden. Sowohl die Formulierung der politischen Leitlinien als auch die konkreten Vorgaben zum Verwaltungshandeln sind in hohem Maße von der Politik des jeweiligen Bundesinnenministeriums geprägt (Schneider 2012). Im Gegensatz zur SMA obliegt dem BAMF zwar die Durchführung des Asylverfahrens im engeren Sinne.¹⁸ Für sämtliche sonstigen Belange der Asylsuchenden (Fragen der Unterbringung, der sozialen Sicherung, der Erteilung von Arbeitserlaubnissen u.ä.) sowie für die Durchsetzung von Abschiebungsandrohungen nach ablehnendem Bescheid durch das BAMF sind jedoch die Bundesländer und Kommunen zuständig.

Die Zulassungsvoraussetzungen für die Tätigkeit im BAMF sind stark formalisiert und unterliegen den gesetzlichen Einschränkungen für die Anstellung im öffentlichen Dienst nach dem Laufbahnmodell. Für die Prüfung der Asylanträge sind Beamtinnen und Beamte oder Angestellte im gehobenen Dienst zuständig. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung waren dies größtenteils Personen mit einer reinen Verwaltungslaufbahn oder Jurist*innen (persönliche Kommunikation mit dem Referat Personalqualifizierung, Dezember 2014). In diesem Bereich zeigen sich seit 2015 jedoch Öffnungstendenzen. Auf die neueren Stellenbeschreibungen des Bundesamtes kann sich allgemein bewerben, wer über einen an einer Hochschule erworbenen Abschluss (mindestens Bachelor) verfügt. Zudem werden vermehrt befristete Verträge abgeschlossen und es wird Personal aus anderen Behörden (bspw. der Bundesagentur für Arbeit, dem Zoll, aber auch der Post u.a.) unterstützend eingesetzt. Aufgrund der seit Beginn der 1990er Jahre stark begrenzten Neueinstellungen im Entscheiderbereich (vgl. Kreienbrink

18 Daneben wurden dem Amt seit 2003 eine Reihe anderer Aufgaben in den Bereichen Migration, Integration, Forschung übertragen.

2013) und anders als in der SMA geht der Personalaufbau im BAMF mit einem ausgeprägten Generationswechsel einher.

Im Unterschied zur schwedischen Asylbehörde gibt es im BAMF keine explizite personale Differenzierung zwischen den Tätigkeiten des Anhörens und des Entscheidens, d.h. die anhörenden Sachbearbeiter*innen sind oft auch diejenigen, die die Entscheidung treffen. Dies ist ein Grundsatz, an dem lange Zeit nicht nur seitens der Behörde, sondern auch von Gerichten, Vertreter*innen der Anwaltschaft u.a. festgehalten wurde, um zu vermeiden, dass rein nach Aktenanlage entschieden wird, wo es doch um individuelle Prüfung des Einzelfalls gehen soll (vgl. Deutscher Bundestag 2014).¹⁹ Bezeichnenderweise werden die Sachbearbeiter*innen im behördlichen Jargon denn auch schlicht als ›Entscheider‹ bezeichnet. Rechtsvertreter*innen nehmen nicht regelmäßig an Anhörungen teil; routinemäßig anwesende Dritte sind allein die Dolmetscher*innen (Feldnotizen BAMF Außenstellen). Im Behördenvergleich stellt die Anhörungssituation in Deutschland somit einen Bereich der tendenziellen Nicht-Beobachtbarkeit dar.

Institutionalisierte Formen organisationalen Lernens sind beim BAMF hauptsächlich auf die Einarbeitungsphase und punktuelle Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen beschränkt. Eine direkte, auf die Anhörung bezogene Zusammenarbeit mit Kolleg*innen oder Vorgesetzten ist die Ausnahme und beschränkt sich meist auf das Mentoring in der Einarbeitungszeit, während der man erfahreneren Kolleg*innen eine Zeitlang ›über die Schulter schaut‹ und umgekehrt bei den ersten eigenen Anhörungen von ihnen begleitet wird. Anders als bei der SMA ist diese Phase jedoch zeitlich begrenzt. Schulungen und die sogenannten Entscheidertagungen bieten zwar weitere Gelegenheiten zum kollegialen Austausch, u.a. auch über Anhörungstechniken. Was den Arbeitsalltag betrifft, so findet ein solcher nach den Aussagen der Befragten im Regelfall nur eingeschränkt und außerhalb der Anhörungen statt. Zudem bezieht er sich eher auf die Entscheidungsfindung und -begründung als auf die Anhörungssituation selbst. In den Interviews kam dies beispielsweise wie folgt zum Ausdruck:

»Also w- ähm man spricht auch schon darüber dass man (.) n andern Anhörungsstil hat wobei das macht glaub ich (2) kann man ja auch nich ändern also das ist ja dann halt so dass jeder anders anhört und äh das überlässt hier glaub ich auch jeder ihm selbst wie er

19 Wobei davon auszugehen ist, dass dies mit der Einführung von ›Ankunfts-‹ und ›Entscheidungszentren‹ und sonstigen Beschleunigungs- und Priorisierungsmaßnahmen inzwischen häufiger vorkommt. In der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linken ist für das zweite Quartal 2015 von ca. 25% die Rede (Deutscher Bundestag 2015: 66).

anhören möchte was man hier aber gut besprechen kann ist dann äh die Entscheidung an sich also man kann zu jedem gehen und sagen ähm ich hab hier son Fall der is so und so und der hat das und das gesagt was mach ichn da?« (Entscheider*in Kriegel, Z. 491-500)

Unterschiedliche Anhörungsstile werden hier als etwas Gegebenes, nicht Veränderbares, aber auch nicht weiter Problematisches dargestellt. Was als Diskussionsgrundlage genutzt wird, sind die erinnerten Aussagen der Antragsteller*innen: »der hat das und das gesagt«. Ähnlich wie in Schweden wird der kollegiale Austausch über den Fall als ein mündlicher beschrieben. Hierbei geht es jedoch nicht darum, welche weiteren Fragen möglicherweise gestellt werden könnten oder sollten, denn der Austausch findet erst nach dem abgeschlossenen Anhörungstermin statt und dient allein dem Umgang mit Zweifel bezüglich der zu treffenden Entscheidung.

Eine weitere Variante des Umgangs mit Unsicherheiten besteht in der persönlichen Auseinandersetzung mit dem schriftlichen Protokoll, mit der Akte. Wie die folgenden Auszüge verdeutlichen, ist dies für die Befragten oftmals der erste Schritt, um Distanz zum Fall gewinnen. Erst danach werden ggf. Kolleg*innen um Rat gebeten.

»es is auch immer gut dann nachher noch ein Stückchen Abstand zu haben und dann noch mal in Ruhe das Protokoll auch wirklich zu lesen und ähm (.) wenn man manchmal auch noch nen Zweifel hat (dann) liest man's noch mal oder spricht mit nem Kollegen drüber der hat manchmal auch noch n anderen Blick und dann halt die Entscheidung zu treffen« (Entscheider*in und Trainer*in Krüger, Z. 230-236)

»mal noch jemand anderes das Protokoll lesen lassen oder das was der Anwalt schreibt ähm lesen lassen um einmal andere Gedanken dazu zu hören das hilft auf jeden Fall« (Entscheider*in und Trainer*in Gabriel, Z. 1042-1045)

Austausch findet also durchaus statt, bezieht sich auf die Gesprächsführung jedoch nur indirekt und ex post. Der Prozess der Entscheidungsfindung schreitet allein auf Grundlage des schriftlichen Dokuments weiter voran. Insbesondere für Neueingestellte bietet der Austausch mit erfahreneren Kolleg*innen auf Basis des Protokolls zwar auch Gelegenheiten zur Reflexion des eigenen Frageverhaltens und zu möglichen, zukünftigen Veränderungen (Entscheider*in Baier, Z. 1421-1463). In der Anhörungssituation selbst tragen die Sachbearbeiter*innen jedoch die alleinige Verantwortung dafür, die richtigen Fragen auf die richtige Art und Weise und im richtigen Moment zu stellen.

Außerhalb der Einarbeitungsphase erhalten die Sachbearbeiter*innen beim BAMF in der Regel nur dann Einblick in die Arbeitsweisen der Kolleg*innen, wenn sogenannte fremdangehörige Fälle entschieden werden müssen. Dieser Einblick ist wiederum auf die Niederschrift zur Anhörung begrenzt. Hier beurteilen einige der Befragten das Vorgehen mancher Kolleg*innen durchaus kritisch. Mit der Begründung, dass es sich unter Gleichen nicht schicke, Kritik an den Arbeitsweisen der jeweils anderen zu üben, dass nur über Anweisungen ein wirklicher Einfluss ausgeübt werden könne und unter Bedingungen von Personalman gel ohnehin nicht auf die Kolleg*innen verzichtet werden könne, werden entsprechende Bedenken jedoch weder an die betreffenden Kolleg*innen noch an Vorgesetzte kommuniziert (Entscheider*in und Trainer*in Krüger, Z. 1379-1428; Entscheider*in Mayer, Z. 292-383).

Neben den Arbeits- und Zuständigkeitsverteilungen innerhalb der Behörde hängt dies auch mit organisationskulturellen Narrationen über das, was den/die Entscheider*in ausmacht, zusammen: Trotz Abschaffung der Weisungsungebundenheit mit dem Zuwanderungsgesetz in 2005 (§ 5, 6 AsylVfG) wird sowohl in den Interviews als auch bei den von uns beobachteten Schulungen weiterhin das richterähnliche Bild des ›Einzelentscheiders‹ (so die frühere Bezeichnung) heraufbeschworen. Dies entspricht der deutschen Tradition des Offizialprinzips, nach dem der Entscheider derjenige ist, der die alleinige Kontrolle über Art und Ausmaß der im Verfahren zu sammelnden und beurteilenden Beweise hat (vgl. Staffans 2008: 632-640). In der beruflichen Praxis gilt das Prinzip des Nicht-Einmischens in das, was die Kolleg*innen tun (vgl. Scheffer 2003: 451f., der den Entscheider-Stand in dieser Hinsicht mit dem der Ärzte, Richter oder Hochschullehrer vergleicht). Damit befinden sich die deutschen Sachbearbeiter*innen in einer Situation, in der sie einerseits großer Kontrolle – über Dienstanweisungen, Leitsätze und Priorisierungsmaßnahmen – unterworfen sind, gleichzeitig jedoch von ihnen gefordert wird, individuell Verantwortung für die Einhaltung der für die Durchführung von Anhörungen vorgegebenen Standards zu übernehmen.²⁰

Im Vergleich zur Anhörung wird der Prozessschritt der Entscheidung beim BAMF stärkerer expliziter Kontrolle unterzogen. Qualitätskontrollen finden bezogen auf das letztendliche ›Produkt‹ der Fallbearbeitung statt, nämlich in Form einer Kurzübersicht zum Bescheid, die von sogenannten Qualitätsförderern in den Außenstellen überprüft und abgezeichnet wird. Diese Kontrolle ist meist auf

20 Während der von uns beobachteten Schulungen wurde denn auch wiederholt kritisiert, dass die Qualitätsansprüche aus der Zentrale unter den vor Ort herrschenden Arbeitsbedingungen kaum zu erfüllen seien.

formale Aspekte, die Plausibilität der getroffenen Entscheidung und ihre Übereinstimmung mit den behördlichen Vorgaben fokussiert (Interview Altmann, Z. 471-481). Die Verantwortung für die Vollständigkeit des erfragten Sachverhalts und für die inhaltliche Prüfung der Glaubhaftigkeit des Vortrags der Asylsuchenden wird weitgehend den Entscheider*innen überlassen.²¹ Lediglich in Fällen, die aufgrund der getroffenen Entscheidung oder eines besonders gelagerten Sachverhalts ›auffällig‹ sind, wird Einblick in den vollständigen Bescheid, in noch selteneren Fällen in das Anhörungsprotokoll genommen (Feldnotizen BAMF Außenstellen, Gespräche mit Qualitätsförderern).

Es zeigt sich hier, dass die organisationale Antwort auf das Problem des Entscheidens unter Bedingungen von Ungewissheit im BAMF v.a. darin besteht, einerseits auf die Kompetenzen der einzelnen Entscheider*in und andererseits auf die besondere Bedeutung der persönlichen Interaktion in der Anhörungssituation als Erkenntnisquelle zu vertrauen. Dies wurde auch bei den von uns beobachteten Schulungen für Asylsachbearbeiter*innen deutlich. Wenn die Teilnehmenden Unsicherheiten bezüglich der Beurteilung der Glaubhaftigkeit äußerten, wurde wiederholt darauf verwiesen, dass genau dies den Kern ihrer Tätigkeit ausmache: »›das ist Ihre Aufgabe‹, ›deswegen ist das so hochqualifiziert‹, ›da müssen Sie sich durchbeißen‹, ›da gibt's kein Patentrezept‹« (Feldnotizen BAMF, Schulung 1, S. 21). Administrative Sachlichkeit und Objektivität werden aus dieser Sicht gerade durch das Prinzip des Nicht-Einmischens (weder durch Vorgesetzte, noch durch Kolleg*innen) sichergestellt. Darin drückt sich ein bemerkenswert stabiler Glaube an die leidenschaftslose Bürokratin aus, die allein aufgrund ihrer Sozialisation in die Rolle und aufgrund ihres spezifischen Fach- und Dienstwissens neutrale Entscheidungen treffen kann.

21 Ausnahmen sind stichprobenartige Kontrollen durch das Referat Qualitätssicherung in der Zentrale.

3.4 ›Ordentliche‹ Anhörungen im Vergleich

As the quintessential form of legitimized discourse, the law can exercise its specific power only to the extent that it attains recognition, that is, to the extent that the element of arbitrariness at the heart of its functioning (which may vary from case to case) remains unrecognized. The tacit grant of *faith* in the juridical order must be ceaselessly reproduced.

(BOURDIEU 1987: 844, HERV. I.O.)

Asylsachbearbeiter*innen beider Behörden sind mit dem gleichen Kernproblem konfrontiert, der Unentscheidbarkeit von Entscheidungen (vgl. Fischer-Lescano/Christensen 2005). ›Gute‹ Anhörungen sind in der Wahrnehmung der Befragten von besonderer Bedeutung für ›gute‹ Entscheidungen. Erstere werden von ihnen v.a. darüber definiert, zu welchem Grad es bereits während der Anhörung gelingt, genügend Informationen für die Entscheidungsbegründung zu sammeln. Im Kontext einer zunehmenden Methodisierung und Verwissenschaftlichung der behördlichen Praktiken, u.a. im Rahmen von Schulungen, wird das Frageverhalten der Sachbearbeiter*innen zum Objekt von Reflexion. Die bei den Schulungen vermittelten Ziele und die dafür zu verwendenden Methoden beziehen sich v.a. auf die Anforderungen prozeduraler Gerechtigkeit (i.S.v. Fairness und Respekt gegenüber den Antragsteller*innen) einerseits, die wissenschaftlich untermauerte und methodisierte Hervorbringung von für die administrative Entscheidungsfindung und -begründung verwendbaren Erzählungen andererseits. Beide Aspekte verweisen auf die Beziehungen zwischen Amt und ›Umwelt‹.

Aus der Perspektive der Sachbearbeiter*innen präsentieren sich diese als teils konfligierende Anforderungen aus unterschiedlichen sozialen Feldern. Asylentscheidungen müssen sowohl rechtmäßig (oder zumindest möglichst ›gerichtsfest‹) sein als auch in der Summe den jeweils aktuell politisch gesetzten Vorgaben (bezüglich ›Effizienz‹, aber auch bestimmter ›outcomes‹) mindestens so weit entsprechen, dass sich die Behörde als ausführendes Organ des Staates nicht selbst delegitimiert. Für die gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidungen stellen die schriftlichen Produkte der Sachbearbeitung jedoch meist die alleinige Grundlage dar. Bei der Umsetzung europäischen Rechts ist die Transformation der Anhörung in das Protokoll und schließlich in den Asylbescheid somit von zentraler Bedeutung. Während sich Protokolle und Bescheide über explizite Vorgaben und Vorlagen steuern lassen, entzieht sich die Anhö-

rung immer wieder den Versuchen zu ihrer Standardisierung. Dies ist der Moment, auf den sich der Glaube an und das Vertrauen in die behördlichen Verfahrensweisen beziehen (wenn wir die Bourdieu'sche Formulierung einmal so nonchalant auf die Verwaltung übertragen dürfen). Wie wir oben gezeigt haben, unterscheiden sich die beiden Behörden wesentlich mit Blick auf die Art und Weise, wie der »*tacit grant of faith*« in die eigenen behördlichen Entscheidungen über Schutzgewährung kollektiv hergestellt wird.

In der SMA dominieren deliberative Formen der Fallbearbeitung, die pragmatisch und auf die Herstellung von Konsens über die zu treffende Entscheidung ausgerichtet sind. Schriftliche Dienstanweisungen und Leitsätze spielen dort zwar eine wichtige Rolle, vieles wird aber mündlich verhandelt und zwar sowohl während der Anhörung als auch vor der schriftlichen Bescheiderstellung. Unterschiedliche Deutungen des Sachverhalts und Konflikte über die Entscheidungsfindung werden als Problem wahrgenommen, das gelöst (oder zumindest bearbeitet) werden muss, indem immer weitere Akteure in die Fallbearbeitung mit einbezogen werden. Unsicherheiten und Ambivalenzen werden im Verfahren somit auf verschiedenen Ebenen kleingearbeitet. Dies betrifft 1) die zeitliche Dimension (Unterbrechung der Anhörung, Absprachen vorher und nachher) und 2) die beteiligten Akteure (Antragsteller*innen, Dolmetscher*innen, Vorgesetzte, Kolleg*innen und Rechtsvertreter*innen) mit ihren jeweiligen Einflussnahmen auf das Frageverhalten und das schließlich erstellte Protokoll. In der Wahrnehmung der Befragten führt diese Art der Sachbearbeitung zu weitgehend homogenen Deutungs- und Denkweisen innerhalb der Behörde. In den Interviews wurden keine expliziten Abgrenzungen zwischen unterschiedlichen Anhörungsmethoden vorgenommen, im Gegenteil: »I think because we talk so much to each other and because we informally teach each other er we actually (1.6) er get to think in the same way« (trainer and case officer Mårtensson, Z. 1145-1147, siehe auch trainer Eklund, Z. 1090-1092). Im Interviewmaterial zeigte sich ein hohes Maß an (Selbst-)Vertrauen in die Güte des schwedischen Verfahrens mit seinen »checks and balances«. Etablierte Routinen wurden selten hinterfragt und die »neuen« Vorgaben für die Durchführung von Anhörungen als eher schrittweise und kleinteilige Anpassung an eine bereits bestehende Praxis charakterisiert – was auch damit zusammenhängt, dass die schwedische Behörde an der Konzeptionierung einzelner EASO-Module maßgeblich beteiligt war und vornehmlich jene umgesetzt wurden, die der eigenen Praxis weitgehend entsprachen (Gespräche mit Behördenvertreter*innen, November 2013). Bei der Entwicklung von Deutungen darüber, was »gute« Arbeit ausmacht, sind der tägliche direkte Kontakt zu den decision makers und das Zusammenarbeiten am konkreten Fall prägender als vereinzelte Schulungen. In gewisser Weise ist das schwedische Mo-

dell damit hermetischer, denn das Team und insbesondere die decision-makers fungieren als ›Puffer‹ zwischen case officers und externen Anforderungen. Das lässt einen abrupten Wandel, ein schnelles sich-Anpassen an veränderte Umweltbedingungen insgesamt unwahrscheinlicher erscheinen.

Im BAMF dominiert das Prinzip der Aktenmäßigkeit. Kontrollen werden über hierarchische Befehlsketten zum einen *vor* der Anhörung (in Gestalt von Dienstanweisungen, Leitsätzen, Fragebögen usw.), zum anderen *nach* der Anhörung (vornehmlich in Gestalt des Abzeichnens der Kurzübersicht zum Bescheid) wirksam. Über die rasche und weitgehend individuelle Transformation von Gesprochenem in Schriftliches werden die Unwägbarkeiten der Interaktionssituation zum Verschwinden gebracht. Es ist hauptsächlich an einzelnen Sachbearbeiter*innen, in der konkreten Situation ›professionell‹ zu handeln und die richtigen Fragen zu stellen. Damit ist das Verfahren dezisionistischer angelegt. Beim Umgang mit Zweifel wird zunächst v.a. auf Aushandlung der Entscheider*innen mit sich selbst (bzw. mit dem von ihnen produzierten Protokoll) gesetzt. Anhörungspraktiken werden von den Befragten denn auch als eher heterogen beschrieben. Qualitätsstandards scheinen insofern umkämpft, als es nicht die eine, kollektiv geteilte, Sicht auf das, was eine ›ordentliche‹ Anhörung auszumachen habe, gibt. In den Interviews und auch bei den von uns beobachteten Schulungen sind Formen der Abgrenzung zwischen dem ›alten‹ und dem ›neuen‹ System, zwischen den ›Harten‹ und den ›Soften‹ sehr ausgeprägt.

»ich hab n Kollegen ähm kennengelernt im Laufe meiner Zeit beim Bundesamt der so das Motto hat äh er möchte gerne durch gezielte Provokation äh eine Atmosphäre schaffen die dazu geeignet is das Lügengerüst zum Einsturz zu bringen also das is im Prinzip diametral entgegengesetzt zu dem was ich mir so als ähm Grundkonzept für ne Anhörungssituation vorstelle« (Entscheider*in und Trainer*in Gabriel, Z. 2553-2561)

Auf eine sehr viel explizitere Weise als in der SMA werden die Schulungen von den Befragten im BAMF mit einem intentional gesteuerten Wandel sowohl des Selbstbildes der Behörde als Ganzer wie der in der Fallbearbeitung angewandten Methoden in Verbindung gebracht. Dieser Wandel wird, anders als in der SMA, als deutlicher Bruch mit früheren Verfahrensweisen charakterisiert.

»dass man halt dann den neuen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen das nötige Handwerkzeug an die Hand gibt und im Idealfall ein paar Best Practices vermittelt äh und eben nicht ähm ähm mit Methoden arbeitet die vielleicht auch nicht mehr dem Leitbild des Amtes entsprechen« (Entscheider*in und Trainer*in Gabriel, Z. 637-642, vgl. auch Entscheider*in Mayer, Z. 228-237)

Damit sind Anhörungspraktiken im BAMF zu einem größeren Ausmaß Gegenstand von Auseinandersetzungen und Deutungskämpfen. Mit der Objektivierung neuer Standards der Fallbearbeitung in den Schulungsprogrammen werden bestimmte Praktiken als erwünscht, andere als unerwünscht markiert. Diese Deutung wird von Führungskräften und Trainer*innen auch übernommen und an andere vermittelt. Da die Basis für die weitere Fallbearbeitung und auch für etwaige Qualitätskontrollen (durch Vorgesetzte oder die Gerichte) aber allein das schriftliche Protokoll darstellt, hängt es im hohen Maße vom beruflichen Selbstverständnis der individuellen Sachbearbeiter*innen ab, was genau unter einer ›professionell‹ durchgeführten Anhörung verstanden wird und inwieweit solche Deutungen handlungsleitend werden (können). Wenn Einzelne den neuen Anforderungen nicht entsprechen, so hat dies keine direkten Auswirkungen auf die Arbeit der Kolleg*innen – es handelt sich dann eben um die berühmten faulen Äpfel im Korb. Die Ansprüche an die Entscheidertätigkeit sind im BAMF also insofern höher, als es dort wesentlich auf die individuelle Entwicklung einer ›professionellen‹ Haltung ankommt, für die die Sachbearbeiter*innen selbst verantwortlich sind. Für Neueinsteiger*innen können die Schulungen insofern unter Umständen relativ direkte Effekte haben. Bis zu welchem Grad die dort vermittelten Methoden in die täglichen Arbeitsroutinen inkorporiert werden, hängt dann v.a. von Selektionsprozessen bei der Rekrutierung und den Arbeitsbedingungen vor Ort ab.

Welche Implikationen haben diese Unterschiede nun für die Frage nach dem Verhältnis zwischen externen Vorgaben und Wandel auf dem street-level? Wie unter 3.1 dargestellt, vermittelt das EASO-Modul zu Gesprächsführungstechniken zum einen ein konkretes Methodenwissen, zum anderen Deutungen ›professionellen Arbeitens‹, die den für Anhörungen verantwortlichen Personen die Fähigkeit und Bereitschaft zur Selbstreflexion abverlangen. Allzu starre Routinen werden insofern als gefährlich angesehen, als sie einer ausreichenden Würdigung des Einzelfalls im Wege stehen können. ›Gute‹ Anhörungen und Selbstreflexion erfordern aus Sicht der Befragten aber v.a. Zeit. Für beide Behörden galt bereits zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung, dass Qualitätsanforderungen mit jenen der ›Produktivität‹ in teils erheblichem Konflikt standen. Je nachdem, welche Aspekte der Sachbearbeitung bei der Bewertung von Arbeitsleistungen im Vordergrund stehen bzw. überhaupt ›gemessen‹ werden, entwickeln Sachbearbeiter*innen Strategien, mit solchen Zielkonflikten umzugehen, die formalen Standards entgegenstehen können. Dies haben die Forschungen in der Tradition der street-level bureaucracy bereits umfassend herausgearbeitet und hat sich auch in unseren Arbeiten bestätigt (vgl. Schittenhelm 2015). Die Sachbearbeiter*innen in den beiden hier untersuchten Behörden können sich dabei auf unter-

schiedliche institutionalisierte Quellen der Rechtfertigung stützen. So kann aufgrund der föderalen Differenzierung des deutschen Asylverfahrens die Verantwortung für manche Bereiche des Verfahrens, insbesondere was Fragen der Unterbringung, der sozialen Sicherung und der (Nicht-)Durchsetzung von Abschiebungssandrohungen betrifft, auf die Bundesländer und Kommunen ausgelagert werden. In Verbindung mit dem in der Regel nur zweimaligen Kontakt zu den Antragsteller*innen (bei der Antragstellung und bei der Anhörung) ermöglicht dies Strategien der Distanzierung von den Folgen der eigenen Entscheidungen. In den Bereichen, für die die BAMF-Mitarbeitenden im engeren Sinne zuständig sind, werden sie jedoch in hohem Maße auf ihr persönliches Gewissen einerseits, die politisch-rechtlichen Vorgaben andererseits, verpflichtet.

Die Migration Agency dagegen ist für sämtliche Aspekte des Verfahrens zuständig (vgl. Furre/Gustafsson/Quarles/Viblemo 2010: 90) und in direkter Weise verantwortlich für die Durchsetzung der eigenen Entscheidungen. Damit haben dort nicht einzelne Sachbearbeiter*innen, wohl aber die Behörde als Ganze einen häufigeren direkten Kontakt zu den Antragsteller*innen. Positive wie ablehnende Entscheidungen werden ihnen in und von der Behörde persönlich mitgeteilt. Innerhalb der Behörde liegt, wie wir oben gezeigt haben, die Verantwortung für das Treffen der Entscheidung jedoch nicht bei Einzelnen, sondern ist auf die Mitglieder des Teams und/oder auf die in der Anhörungssituation anwesenden Akteure aus verschiedenen Feldern verteilt. Damit werden potentielle Konflikte und Widersprüche bereits im Verfahren ›verarbeitet‹. Das Endprodukt erscheint als ein ›kooperativ‹ und auf ›gerechte‹ Weise hergestelltes, die/der einzelne*r Sachbearbeiter*in ist niemals allein verantwortlich.

Die im Schulungsmodul enthaltenen Anrufungen von ›professioneller Arbeit‹ entfalten damit in den beiden Behörden unterschiedliche Wirkungen. Zwar teilen die Befragten ein Wissen darüber, welche Befragungstechniken aus ›europäischer‹ Sicht als angemessen gelten und welche nicht. Da sich die ›regimes of accountability on the street-level‹ (Hupe/Hill 2007: 292) der beiden Organisationen grundlegend unterscheiden, wird dieses Wissen aber jeweils selektiv und mit Blick auf die Lösung konkreter, praktischer Probleme eingesetzt und in situierter, kollektiven, teils konflikthaften Prozessen re-interpretiert.

4. Ausblick

Wie wir in diesem Beitrag gezeigt haben, sind die Wege, über die externe Vorgaben, neue Deutungen und neues Wissen Eingang in das Verwaltungshandeln finden können, in erheblichem Maße von organisationalen Bedingungen geprägt,

die sich einer direkten Einflussnahme »von oben« entziehen. In besonderer Weise gilt dies für die direkten persönlichen Interaktionen zwischen Asylsuchenden und Behördenmitarbeiter*innen. Am Beispiel des ETC-Schulungsprogramms wurde deutlich, dass »europäische« Wissensbestände und Deutungen durchaus auf dem street-level ankommen. Die im Schulungsmodul enthaltenen Aufforderungen erfahren dort jedoch spezifische Transformationen. Wandel findet also statt, es geht dabei jedoch nicht um Konvergenz, sondern eher um inkrementelle Veränderungen bereits bestehender Praktiken. Form und Ausmaß der Veränderungen scheinen dabei wesentlich davon abzuhängen, wie das Verhältnis zwischen »frontline workers«, »peers«, direkten Vorgesetzten und Management strukturiert ist.

Zukünftige Arbeiten müssen zeigen, ob die oben dargestellten unterschiedlichen Umgangsweisen mit dem zentralen Handlungsproblem: dem Treffen von Entscheidungen unter Bedingungen von Ungewissheit, auch Einfluss auf die Anerkennungsquoten haben. In Schweden wurde 2015 bei einer Gesamtschutzquote von 72% in 40% der positiven Entscheidungen der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention, in 60% subsidiärer oder humanitärer Schutz vergeben (EUROSTAT 02.03.16, eigene Berechnungen).²² In früheren Jahren lag die Quo- te zu Letzteren – und zwar weit über dem europäischen Durchschnitt – noch höher (ebd.). Neben materiellen und rechtlichen Nachteilen stellt die eher restriktive Vergabe des »vollen« Flüchtlingsstatus v.a. eine symbolische Exklusion derer dar, die nicht zu den »echten« Flüchtlingen zählen (vgl. Wettergren/Wikström 2014; Hagelund 2003 zitiert in Schoultz 2014: 220). Zugleich konnte bis zuletzt mit der recht großzügigen Vergabe subsidiären und humanitären Schutzes das Selbstbild des schwedischen Staates als menschenrechtsorientiert und liberal aufrechterhalten werden.²³ Die konsensorientierte Form der Fallbearbeitung befördert dabei die in Schweden beobachtbare Tendenz, Ambivalenzen

22 Für die grobe Darstellung der Verteilung der Entscheidungsarten stützen wir uns hier auf jährlich aggregierte EUROSTAT-Daten. Diese weichen allerdings von den nationalen Statistiken nicht unerheblich ab. Zudem sind Gesamtschutzquoten mit Vorsicht zu genießen. Für eine differenzierte Analyse sind die Entscheidungsquoten mit Bezug auf einzelne Herkunftsländer darzustellen; exemplarisch siehe dazu Fußnote 30.

23 Der »Paradigmenwechsel« (Parusel 2015b) der schwedischen Asylpolitik, der bspw. Einschränkungen im Familiennachzug sowie Maßnahmen zur Schließung und rigorose Identitätskontrollen an den Grenzen im Herbst 2015 und die konsequenteren Umsetzung von tausendfachen Abschiebungsbeschlüssen beinhaltete (vgl. Svensson/Mattsson/Magnusson 2016), bringen dieses Selbstbild stark ins Wanken.

dadurch aufzulösen, für die ›sicherste Option‹ zu votieren (vgl. Wettergren/Wikström 2014: 570).

Im BAMF dagegen geht es – bei einer insgesamt niedrigeren, wenn auch im Jahr 2015 im historischen Vergleich sehr hohen Gesamtschutzquote von 57% (EUROSTAT 02.03.16, eigene Berechnungen) – eher um ›alles oder nichts‹. Hier wurde lange Jahre in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bzw. nach Art. 16aGG festgestellt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015a: 43-52, 2015b). In 2015 traf dies auf 97% der positiven Entscheidungen zu, wohingegen bei lediglich 3% Anspruch auf subsidiären Schutz bzw. Abschiebeverbote nach nationalem Recht festgestellt wurde (EUROSTAT 02.03.16, eigene Berechnungen).²⁴

Auch wenn beide Behörden sich in der Begründung der Bescheide v.a. auf europäische Rechtsgrundlagen beziehen (von humanitärem Schutz nach nationalem Recht wird selten Gebrauch gemacht), zeigt sich hier, dass mit der Unterscheidung zwischen ›echten‹ Flüchtlingen und ›den anderen‹ in der Praxis sehr unterschiedlich umgegangen wird.²⁵ Für solche Unterschiede gibt es eine Reihe möglicher Erklärungen. In der Forschungsliteratur wurde u.a. auf die Rolle von Parteien, nationalen Asylpolitiken, Antragszahlen und ökonomischen Faktoren in den Zielländern hingewiesen (vgl. Neumayer 2005; Vink/Meijerink 2003; Holzer/Schneider 2002). Die dort diskutierten Zusammenhänge konnten allerdings v.a. im Zeitverlauf nicht uneingeschränkt bestätigt werden. Um auch eher stabile Muster unterschiedlicher Anerkennungspraktiken erklären zu können, die sowohl von der jeweiligen Regierungspartei als auch von der Lage in den jeweiligen Herkunftsländern relativ unabhängig zu sein scheinen, plädieren wir dafür,

-
- 24 Hier zeigen sich jedoch ebenfalls – politisch induzierte – Veränderungen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die ›Umstellung‹ der Entscheidungspraxis mit Bezug auf syrische Antragsteller*innen, die nun vermehrt subsidiären Schutz (inkl. der damit verbundenen Einschränkungen im Familiennachzug) und nicht mehr den Flüchtlingsstatus nach der GFK erhalten.
 - 25 Die hier beschriebene allgemeine Tendenz zeigt sich auch, wenn bspw. nur die Anerkennungsquoten für Syrien betrachtet werden: 2015 wurde bei einer Schutzquote von 97% in beiden Ländern in Deutschland bei annähernd 100%, in Schweden in lediglich 10% der positiven Entscheidungen der Flüchtlingsstatus nach der GFK vergeben (EUROSTAT 02.03.16, eigene Berechnungen). Bei Antragsteller*innen aus dem Irak unterscheidet sich schon die Gesamtschutzquote erheblich (98% in Deutschland, 37% in Schweden). Aber auch hier beinhalten die positiven Bescheide in Deutschland zu 98% den GFK-Status, in Schweden zu 53%.

die organisationalen Bedingungen der Sachbearbeitung vor Ort mit in den Blick zu nehmen. Jenseits formaler Vorgaben entfaltet die lokale Verwaltungspraxis eine Eigenlogik, der mit einem Fokus auf rechtliche wie politische Steuerung und Standardisierung allein nicht beizukommen ist (vgl. Lahusen 2016). Und auch die eher ›weichen‹ Maßnahmen der Verwaltungskooperation können sich, wie wir oben am Beispiel der Anhörungen diskutiert haben, sehr unterschiedlich auswirken, je nachdem, wer in den jeweiligen Behörden unter welchen Bedingungen für die Asylsachbearbeitung zuständig ist. Wir konnten hier nur erste Anhaltspunkte für einen Behördenvergleich auf der Ebene der Verwaltungspraktiken liefern. Zukünftige Analysen müssten den Sachbearbeitungsprozess als Ganzen – von der Antragstellung bis zur Bescheiderstellung – zum Gegenstand haben und systematisch überprüfen, in welchem Verhältnis die genannten Faktoren zu den verschiedenen, in der Verwaltungspraxis relevanten Wissensformen stehen. Für die Rechtstellung der Asylsuchenden und für die Überprüfbarkeit der behördlichen Entscheidungen ist diese Frage von zentraler Bedeutung.

Literatur

- Bannink, Duco/Six, Frédérique/van Wijk, Eelco (2015): »Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms«, in: Peter Hupe/Michael Hill/Aurélien Buffat (Hg.), *Understanding Street-level Bureaucracy*, Bristol/Chicago: Policy Press, S. 205-226.
- Barley, Stephen R./Kunda, Gideon (2001): »Bringing Work Back In«, in: *Organization Science* 12, S. 76-95.
- Bendel, Petra (2013): *Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand*, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (=WISO Diskurs), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bohnsack, Ralf (2010): *Rekonstruktive Sozialforschung*, Stuttgart, [s.l.]: UTB GmbH; Barbara Budrich.
- Bourdieu, Pierre (1987): »The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field«, in: *The Hastings Law Journal* 38, S. 805-853.
- (1994): »Rethinking the State. Genesis and Structure of the Bureaucratic Field«, in: *Sociological Theory* 12, S. 1-18.
- Brekke, Jan-Paul/Brochmann, Grete (2015): »Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation«, in: *Journal of Refugee Studies* 28, S. 145-162.

- Brodkin, Evelyn Z. (2008): »Accountability in Street-Level Organizations«, in: International Journal of Public Administration 31, S. 317-336.
- (2011): »Putting Street-Level Organizations First. New Directions for Social Policy and Management Research«, in: Journal of Public Administration Research and Theory 21, S. i199-i201.
- Bull, Thomas/Halje, Lovisa/Bergström, Marie/Reichel, Jane/Nergelius, Joakim (2012): Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU, SIEPS 2012:2op, Stockholm.
- Clarke, Adele E. (2012): Situationsanalyse. Grounded theory nach dem Postmodernen Turn (= Interdisziplinäre Diskursforschung), Wiesbaden: Springer VS.
- Crawley, Heaven/Lester, Trine (2004): Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe, Geneva.
- Dahlvik, Julia (2014): Administering Asylum Applications, Unveröffentlichte Dissertation, Universität Wien.
- Deutscher Bundestag (2014): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2013. Drucksache 18/705 vom 06.10.2014.
- (2015): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2015. Drucksache 18/6860 vom 05.01.2016.
- Eaton, Jonah (2013): »The Internal Protection Alternative Under European Union Law: Examining the Recast Qualification Directive«, in: International Journal of Refugee Law 24, S. 765-792.
- Evans, Tony (2011): »Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy«, in: British Journal of Social Work 41(2), S. 368-386.
- European Migration Network (2012): Ad-Hoc Query on early legal advice for asylum seekers. Requested by IE EMN NCP on 24th August 2012, Compilation produced on 19th November 2012.
- Feldman, Martha S./Pentland, Brian T. (2003): »Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change«, in: Administrative Science Quarterly 48, S. 94-118.
- Fischer-Lescano, Andreas/Christensen, Ralph (2005): »Auctoritatis Interpositio. Die Dekonstruktion des Dezisionismus durch die Systemtheorie«, in: Der Staat 44(2), S. 213-242.
- Furre, Harald/Gustafsson, Mariana S./Quarles, Jannecke/Viblemo, Tor E. (2010): Organisering teller, ressurser avgjør. Asylsaksbehandlingen i norsk

- utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv, Kristiansand: Oxford Research.
- Gibb, Robert/Good, Anthony (2013): »Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures«, in: International Journal of Refugee Law 25, S. 291-322.
- (2014): »Interpretation, translation and intercultural communication in refugee status determination«, in: Language and intercultural communication 14, S. 385-399.
- Guild, Elspeth (2006): »The Europeanisation of Europe's Asylum Policy«, in: International Journal of Refugee Law 18, S. 630-651.
- Hils, Sylvia/Streb, Sebastian (2010): Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden, TranState Working Papers 111.
- Holzer, Thomas/Schneider, Gerald (2002): Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme, Opladen: Leske + Budrich.
- Hupe, Peter/Hill, Michael (2007): »Street-level bureaucracy and public accountability«, in: Public Administration 85(2), S. 279-299.
- Hupe, Peter/van Kooten, Eva (2015): »First-line supervisors as gate-keepers: rule processing by head teachers«, in: Peter Hupe/Michael Hill/Aurélien Buffat (Hg.), Understanding Street-level Bureaucracy, Bristol/Chicago: Policy Press, S. 227-242.
- Ippolito, Francesca/Velluti, Samantha (2011): »The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness«, in: Refugee Survey Quarterly 30, S. 24-62.
- Jahn, Detlef (2009): »Das politische System Schwedens«, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag, S. 107-150.
- Jubany, Olga (2011): »Constructing truths in a culture of disbelief: Understanding asylum screening from within«, in: International Sociology 26, S. 74-94.
- Kaunert, Christian/Léonard, Sarah (2012): »The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?«, in: Refugee Survey Quarterly 31, S. 1-20.
- Kreienbrink, Axel (2013): »60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik«, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 33, S. 397-448.

- Lahusen, Christian (2016): »Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsfeld? Zur Soziologie der Bürokratisierung Europas am Beispiel des Asyls«, in: *Berliner Journal für Soziologie* 26, S. 109-133.
- Lambert, Hélène (2009): »Transnational judicial dialogue, harmonization and the Common European Asylum System«, in: *International and Comparative Law Quarterly* 58, S. 519-544.
- Liebig, Brigitte (2007): »»Tacit Knowledge« und Management. Ein wissenschaftlicher Beitrag zur qualitativen Organisationskulturforschung«, in: Ralf Bohnsack/Iris Nentwig-Gesemann/Arnd-Michael Nohl (Hg.), *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis*, Opladen: Budrich, S. 147-165.
- Lipsky, Michael (2010): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, 30th anniversary expanded edition, New York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, John W. (2005): *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, herausgegeben von Georg Krücken, aus dem Amerikanischen von Barbara Kuchler, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Miettinen, R./Virkkunen, J. (2005): »Epistemic Objects, Artefacts and Organizational Change«, in: *Organization* 12, S. 437-456.
- Neumayer, Eric (2005): »Asylum recognition rates in Western Europe - their determinants, variation and lack of convergence [online]«, in: London: LSE Research Online.
- Nohl, Arnd-Michael (2012): Interview und dokumentarische Methode. Anleitungen für die Forschungspraxis (= *Qualitative Sozialforschung*), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Parusel, Bernd (2015a): »Solidarity and fairness in the common European asylum system – failure or progress?«, in: *Migration Letters* 12, S. 124-136.
- (2015b): Einwanderung in Schweden: Zukünftige Herausforderungen. Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/57862/herausforderungen> vom 21.03.2016.
- Pöllabauer, Sonja (2007): »Interpreting in asylum hearings«, in: Cecilia Wadensjö/Birgitta Englund Dimitrova/Anna-Lena Nilsson (Hg.), *The Critical Link 4*, Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, S. 39-52.
- Probst, Johanna (2012): *Instruire la demande d'asile. Étude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française*, Unveröffentlichte Dissertation, Université de Strasbourg/Philipps-Universität Marburg.
- Rosset, Damian/Maia Liodden, Tone (2015): »The Eritrea report- Symbolic uses of expert information in asylum politics«, in: *Oxford Monitor of Forced Migration* 5, S. 26-32.

- Scheffer, Thomas (1997): »Dolmetschen als Darstellungsproblem. Eine ethnographische Studie zur Rolle der Dolmetscher in Asylanhörungen«, in: Zeitschrift für Soziologie 26, S. 159-180.
- (1998): »Übergänge von Wort und Schrift: zur Genese und Gestaltung von Anhörungsprotokollen im Asylverfahren«, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 20, S. 230-265.
- (2003): »Kritik der Urteilskraft - wie die Asylprüfung Unentscheidbares in Entscheidbares überführt«, in: Jochen Oltmer (Hg.), *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Göttingen: V & R Unipress, S. 423-458.
- Schittenhelm, Karin (2015): »Asylsuchende im Blickfeld der Behörde. Explizites und implizites Wissen in der Herstellung von Asylbescheiden in Deutschland«, in: Soziale Probleme 26(2), S. 137-150.
- Schneider, Jan (2012): *Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schoultz, Isabel (2014): »Seeking Asylum and Residence Permits in Sweden: Denial, Acknowledgement, and Bureaucratic Legitimacy«, in: Critical Criminology 22, S. 219-235.
- Spijkerboer, Thomas P. (Hg.) (2013): *Fleeing homophobia. Sexual orientation, gender identity and asylum*, Abingdon/Oxon: Routledge.
- Staffans, Ida (2008): »Evidentiary Standards of Inquisitorial versus Adversarial Asylum Procedures in the Light of Harmonization«, in: European Public Law 14, S. 615-641.
- Strauss, Anselm/Corbin, Juliet (1990): *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques*, Newbury Park/London/New Delhi: SAGE Publications.
- Toshkov, Dimiter/Haan, Laura de (2013): »The Europeanization of asylum policy. An assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates«, in: Journal of European Public Policy 20, S. 661-683.
- Vink, Maarten P./Meijerink, Frits (2003): »Asylum Applications and Recognition Rates in EU Member States 1982–2001: A Quantitative Analysis«, in: Journal of Refugee Studies 16, S. 297-315.
- Weick, Karl E. (1998): »Introductory Essay—Improvisation as a Mindset for Organizational Analysis«, in: Organization Science 9, S. 543-555.
- Wettergren, Åsa (2013): *A Normal Life: Reception of Asylum Seekers in an Italian and a Swedish Region*, Gothenburg: Gothenburg University.

- Wettergren, Åsa/Wikström, Hanna (2014): »Who Is a Refugee? Political Subjectivity and the Categorisation of Somali Asylum Seekers in Sweden«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 40, S. 566-583.
- Yates, Jacqueline (2000): »Sweden«, in: J. A. Chandler (Hg.), Comparative public administration, London: Routledge, S. 148-172.

Internetquellen

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a): Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg, www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2014.pdf?__blob=publicationFile vom 03.03.2016.
- (2015b): Schlüsselzahlen Asyl 1. Halbjahr 2015, www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselzahlen-asyl-halbjahr-2015.pdf?__blob=publicationFile vom 03.03.2016.
- EASO (2014a): EASO-SCHULUNGSPROGRAMM, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0413152DEC.pdf> vom 30.05.2014.
- (2014b): EASO Practical Guide: Personal interview, <https://www.easo.europa.eu/practical-tools> vom 04.06.2015.
- (2015a): Annual Training Report 2014, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO_2014_Annual-Training-Report.pdf vom 08.01.2016.
- (2015b): Newsletter - November/December 2015, <https://www.easo.europa.eu/newsletter> vom 08.01.2016.
- (2016): Annual Training Report 2015, <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/annual-report> vom 01.06.2016.
- EUROSTAT (02.03.16): First instance decisions on applications by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded) [migr_asydcfsta], <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> vom 03.03.16.
- Migrationsverket (o.J.): The Mission of the Migration Agency, <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission.html> vom 04.06.2015.
- (2014): Årsredovisning, <http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077212ead/1424702424160/%C3%85rsredovisning+2014.pdf> vom 04.06.2015.
- (2015): EMN Policy report 2014 SWEDEN, Norrköping vom 25.02.2016.

Svensson, Anna H./Mattsson, Pontus/Magnusson, Orjan (2016): Ygeman: Uppe mot 80.000 asylsökande kan utvisas, <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/tiotusentals-asylosokande-ska-avvisas> vom 21.03.2016.

