

6.2 IMPLIKATIONEN

Die Ergebnisse der länderübergreifenden Untersuchung schließen an wichtige Erkenntnisse und Debatten innerhalb der verwaltungs- und europasozilogischen Forschung an. Zunächst bestätigen sie den Eigensinn der lokalen Verwaltungspraxis, der bereits wiederholt Gegenstand früherer Untersuchung war (Liodden 2017; Dahlvik 2018; Gill/Good 2019; Affolter 2021; Pörtner 2021). Damit ist zunächst die *street level bureaucracy* gemeint, denn es sind die Entscheidenden und Sachbearbeitenden in den lokalen Asylbehörden, die den Antragstellenden während der Anhörung direkt begegnen, die Asylanträge bearbeiten und einer Entscheidung zuführen. Das Gewaltmonopol des Staates bei der Entscheidung über die Gewährung oder Nichtgewährung von Schutz wird letztlich in die Hände des Behördenpersonals gelegt, womit ihm auch eine gewisse Handlungsmacht zuerkannt wird. Allerdings ist mit dem Eigensinn der Verwaltungspraxis in unserer Untersuchung gerade nicht gemeint, dass die *street level bureaucrats* als zentrale Akteure zu verstehen sind, die über Handlungsautonomie verfügen und damit die Ausgestaltung des europäischen Asylrechts und der mitgliedsstaatlichen Verfahren maßgeblich prägen. Ganz im Gegenteil beziehen wir uns auf den Eigensinn des Verwaltungshandelns selbst, denn die behördliche Praxis ist von strukturellen Zwängen und Eigenlogiken geprägt, die sich auch den Beschäftigten als Faktum auferlegen. Unsere Feldforschungen verweisen auf drei solcher Zwänge und Eigenlogiken, die in einem durchaus spannungsreichen Verhältnis zueinander stehen. Erstens wird der Arbeitsalltag vom geltenden Recht bestimmt. Damit ist aber keine bloße Umsetzung rechtlicher Vorgaben gemeint, denn der relevante Rechtskorpus ist umfangreich und komplex und umfasst europäische Verordnungen und Gerichtsentscheidungen ebenso wie nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung. Für den *street level* ist dieser umfangreiche Rechtskorpus aber nicht unmittelbar relevant, denn für die Praxis geht es vielmehr um rechtlich konforme Handlungs-routinen. An dieser ›Übersetzung‹ sind die einzelnen Entscheidenden ebenso beteiligt wie die Asylbehörden als Ganze, denn Letztere entwickeln praxisrelevante Handlungsanweisungen, die dynamisch an die sich entwickelnde Rechtslage angepasst und in die Asylverfahrenspraxis eingespeist werden (Schittenhelm/Schneider 2017; Glorius et al. 2019).

Zweitens wird die Verwaltungspraxis von den Funktionalitätsanforderungen der Behörden als bürokratische Organisationen geprägt. Asylbehörden haben einen bestimmten Auftrag zu erfüllen, organisieren Verantwortlichkeiten, spezifizieren Arbeitsabläufe und kontrollieren deren Funktionalität. Für das Behördenpersonal haben diese organisationalen Erfordernisse unmittelbare Konsequenzen,

denn die Verwaltungspraxis ist hochgradig formalisiert, standardisiert und digitalisiert. Auch ist aus den Interviews mit den Beschäftigten ersichtlich geworden, dass der Arbeitsalltag durch einen hohen Arbeits- und Zeitdruck gekennzeichnet ist. Die Anzahl der Anträge ist hoch, der eigene ›Arbeitskorb‹ stets übertoll und die digitalen Kontrollmöglichkeiten der Vorgesetzten und Behördenleitung allgegenwärtig. Damit müssen die Beschäftigten Arbeitsroutinen entwickeln, die den rechtlichen Vorgaben ebenso gerecht werden wie den organisationalen Funktionalitäts- und Produktivitätserfordernissen (Glorius/Doomernik 2020).

Drittens ist die Verwaltungspraxis durch kollektive Arbeitsroutinen und Wissensbestände gekennzeichnet, die den Beschäftigten als berufliche Leitlinien ihrer Alltagsarbeit dienen. Diese Arbeitsroutinen und Wissensbestände sind zweifelsohne von den rechtlichen Bestimmungen und den organisationalen Vorgaben mitbestimmt. Die Feldforschungen unseres Projekts haben aber bestätigt, dass sich die Arbeit auf dem *street level* als berufliche Praxis präsentiert. Neueingestellte durchlaufen formalisierte Ausbildungs- und Schulungsprogramme, besonders zentral scheint der Prozess der beruflichen Sozialisation aber in den Behörden selbst zu sein (s. a. Affolter 2021: 117-153). Auch spielen erfahrene Kolleginnen und Kollegen eine herausgehobene Bedeutung bei der beruflichen Einarbeitung und den alltäglichen Hilfestellungen. Darin äußert sich ein berufliches Selbstverständnis, denn die Beschäftigten sind der dezidierten Meinung, dass sie als Praktikerinnen und Praktiker am besten wüssten, wie die Arbeit angesichts der Komplexität der Materien und der widersprüchlichen Anforderungen – im Sinne der Verwaltungslogik – erfolgreich und gut zu erledigen sei. Hier ist von einem kollektiven Selbstverständnis auszugehen, das die Verwaltungspraxis anleitet.

Bezeichnend an der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist, dass die europäischen Institutionen auf die Problematik einer angemessenen Implementation schon früh aufmerksam wurden, denn der Vollzug in den Mitgliedsstaaten entsprach keinesfalls der gewünschten Zielsetzung vergleichbarer Rechts- und Verfahrensstandards, sondern fiel zwischen den nationalen Asylverwaltungen sehr ungleich aus und offenbarte in wichtigen Aspekten große Defizite (Parusel 2017). Dies betrifft auch die beiden hier untersuchten Länder, die über entwickelte Asylverwaltungen und damit auch über die notwendigen organisatorischen und materiellen Voraussetzungen für eine Umsetzung verfügten, anders als viele süd- und osteuropäische Mitgliedsländer (Zaun 2019). Die Bemühungen der EU zielten deshalb nicht nur auf eine weitere Harmonisierung des Rechts, sondern auch auf die Angleichung organisationaler Arbeitsabläufe und Arbeitsmittel und auf die Entwicklung gemeinsamer Wissensbestände und Schulungsprogramme.

Der Eigensinn der lokalen Verwaltungspraxis konnte auf diese Weise dennoch nicht gebändigt werden. Die vergleichenden Analysen bezüglich der schwedischen und deutschen Asylverwaltungen haben bestätigt, was die bisherige Forschung zur Trägheit des lokalen Verwaltungshandelns herausgefunden hat: Mitgliedsstaatliche Asylverwaltungen implementieren europäische Verordnungen und Richtlinien durchaus unterschiedlich, da diese in die rechtlichen, organisatorischen und politischen Gegebenheiten in den Mitgliedsländern eingepasst werden müssen (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Schittenhelm 2019). Dies betrifft bereits die Frage nach der Aufnahme von Asylanträgen, den Umgang mit den vorgeschriebenen Anhörungen, die Würdigung der gesammelten Beweise oder die Erstellung der Bescheide. Darüber hinaus betroffen sind aber auch die grenzüberschreitenden Verfahren der Zuständigkeitsprüfung im Rahmen des Dublin-Verfahrens oder die gesamteuropäischen Datenbanken und Arbeitsmittel (bspw. Eurodac, DubliNet, *general COI* und *MedCOI*), deren Nutzung deutlich zwischen den Mitgliedsländern variiert. Das GEAS hat zwar gemeinsame Rechtsstandards und Verfahren etabliert, aber Schutz zu gewähren, ist ein Verwaltungsakt, der in den jeweiligen Mitgliedsländern unterschiedlich gehandhabt wird, was für die Betroffenen unterschiedliche und folgenreiche Implikationen hat, wenn Anerkennungschancen, Aufnahme- und Unterbringungsformen, Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen berücksichtigt werden.

Die Unterschiedlichkeit der nationalen Verwaltungspraktiken und die Trägheit des lokalen Behördenhandelns gegenüber externen Veränderungsanstößen sollten aber nicht dazu führen, das Gemeinsame Europäische Asylsystem und die daran geknüpften Maßnahmen als irrelevant abzutun. Gerade die feldtheoretische Perspektive, die unsere Untersuchungen anleitet, hat uns dabei geholfen, direkte und indirekte Europäisierungseffekte zu identifizieren und nachzuzeichnen. Zunächst ist bei der Untersuchung des *street levels* wichtig, die Praxis selbst in den Blick zu nehmen, und nicht primär die Akteure. Denn die Gespräche mit den Beschäftigten auf dem *street level* offenbarten recht deutlich, dass sie sich der Einflüsse des GEAS auf ihren Arbeitsalltag nur partiell bewusst sind. Aus ihrer persönlichen Sicht heraus bleibt der eigene Orientierungsrahmen ein vornehmlich nationaler, zumeist sogar ein dominant lokaler. Der lokale Fokus ist aus der Akteursperspektive verständlich, da das Behördenpersonal daran interessiert ist, seine Arbeit zu erledigen, indem es den eigenen ›Arbeitskorb‹ entlang den in der Behörde etablierten Arbeitsprozessen und Organisationsstrukturen abarbeitet.

Zuweilen thematisieren die Befragten die ›Europäisierungseffekte‹ aber auch selbst, sobald sie angehalten werden, ihre Arbeitspraxis zu beschreiben und zu reflektieren. Sie nennen bspw. aktuelle Entscheidungen der europäischen Gerichte, die Eurodac-Datenbank oder das Dublin-Verfahren, direkte oder indirekte

Kontakte zu den Asylbehörden anderer Mitgliedsländer und anderes mehr. Je stärker die Beschäftigten mit diesen Aspekten des Asylverfahrens zu tun haben, umso deutlicher sind sie sich der Einflüsse des GEAS bewusst und thematisieren diese auch entsprechend. Für andere Beschäftigte sind diese Europäisierungseffekte eher implizit, was aber bedeutet, dass Letztere in die Arbeitsroutinen und Wissensbestände bereits eingeschrieben sind und so selbstverständlicher Teil der eigenen Arbeitsroutinen geworden sind. Wie wir zeigen konnten, liegt dies daran, dass die Europäisierung des Verwaltungshandelns viel ›Hintergrundarbeit‹ voraussetzt. Es sind die Rechts- und Europaabteilungen im BAMF und *Migrationsverket*, die nationale und europäische Rechtssetzung und Rechtsprechung fortlaufend beobachten und in behördeninterne Handlungsanweisungen verdichten. Es sind die Dublin-Abteilungen, die Kontakte zu den Asylverwaltungen der anderen Mitgliedsländer unterhalten, um die Kommunikation zwischen den Behörden zu verbessern und so Dublin-Fälle aus Behördensicht effektiver zu bearbeiten. Es sind spezialisierte Agenturen und Behördeneinheiten, die verschiedene digitale Arbeitsmittel pflegen, mit denen das Behördenpersonal arbeitet, um Dublin-Fälle zu identifizieren und Informationen zu den Herkunftsländern zu recherchieren. Diese Hintergrundarbeit europäisiert zwar bestimmte Verfahrenselemente besonders deutlich, wie am Beispiel des Dublin-Verfahrens gezeigt werden konnte. Aber sie strahlt auf die gesamte Verwaltungspraxis aus, da europäische Rechtsakte, Verfahren und Arbeitsmittel im Verfahrensverlauf – von der Registrierung und Dokumentation über die Anhörung bis zur Bescheiderstellung – immer wieder relevant werden. Zum Teil thematisieren die Beschäftigten auch den Umstand, dass ihre Arbeit – über die entsprechenden Organisationseinheiten und deren Hintergrundarbeit – mit der Arbeit der Behörden anderer Länder verbunden sei.

Die hier skizzierten Ergebnisse unserer vergleichenden Untersuchung bestätigen zugleich einige Befunde der sozialwissenschaftlichen Europäisierungsforschung (Héritier et al. 2001; Featherstone/Radaelli 2003), die auch im Bereich der Asylpolitik ein enges Wechselverhältnis zwischen Willensbildung, Gesetzgebung und Implementation auf der nationalen und europäischen Ebene diagnostiziert hat (Lavenex 2008; Toshkov/de Haan 2013; Servent/Zaun 2020). Unsere Untersuchung unterstreicht viele dieser Befunde und ergänzt sie mit Blick auf den administrativen Vollzug. So konnten wir nachzeichnen, dass die EU ein wichtiger Gesetzgeber geworden ist, der auch im Feld der Asylpolitik Rechtsstandards setzt und auf diese Weise die nationale Gesetzgebung maßgeblich anstößt und beeinflusst. Allerdings stößt die ›vertikale Europäisierung‹ nationaler Gesetzgebung durch EU-Recht an Grenzen, die für den Bereich des administrativen Vollzugs von uns bestätigt wurden. Zum einen ist die Umsetzung europäischer Normen in nationale Rechtsakte nicht als eine bloße Übertragung zu verstehen, sehr oft

kommt es zu Anpassungen und Veränderungen, aber auch zur Ablehnung oder Ignorierung europäischer Vorgaben, was nicht selten zu Vertragsverletzungsverfahren führt (Trauner 2016; Lutz et al. 2020). Es kommt zu Formen der selektiven oder differenziellen Europäisierung, wonach unterschiedliche Mitgliedsländer mit den europäischen Rechtsnormen auf eine spezifische Weise umgehen, die ihren politischen Prioritäten und Rechtstraditionen entspricht (Glorius/Doomernik 2020). Zum anderen handelt es sich bei der ›vertikalen Europäisierung‹ nicht um einen linearen Prozess der europäischen Rechtssetzung und mitgliedersstaatlichen Umsetzung. Stets versuchen die Mitgliedsstaaten, die auf der EU-Ebene formulierten Rechtsnormen in ihrem Sinne zu definieren oder zumindest zu beeinflussen, um einen regulatorischen Vorteil gegenüber anderen Mitgliedsländern zu sichern. Dieser Aspekt ist nicht nur bei der Formulierung des GEAS nachgewiesen worden (Zaun 2017), sondern konnte in unserer Untersuchung auch bezüglich der Entwicklung administrativer Maßnahmen beobachtet werden, die den Vollzug in den nationalen Asylverwaltungen entlang der im GEAS genannten Ziele und Standards verändern und vereinheitlichen sollten. Dies gilt vor allem für das gemeinsame Schulungsprogramm, das nach seiner Initiierung im Rahmen der *General Directors of Immigration Services Conference* (GDISC) unter der Federführung des EASO koordiniert und weiterentwickelt wurde. Denn die schwedischen und deutschen Asylverwaltungen spielten bei der Ausgestaltung dieses Schulungsprogramms eine sehr wichtige und gestaltende Rolle. Auch im Bereich des Verwaltungshandelns können wir insofern von einer ›vertikalen Europäisierung‹ nur im Sinne eines Wechsels von ›Bottom-up-‹ und ›Top-down-Einflüssen‹ sprechen. Vor allem für die schwedische Asylverwaltung konnte gezeigt werden, dass die führende Rolle, die sie sich innerhalb des GEAS zuerkannte, eine normative und strategische Komponente vereint: Das *Migrationsverket* vertrat das eigene Asylsystem nicht nur als ein Vorbild für Europa, sondern zeigte sich auch reserviert, sobald es darum ging, Elemente des Schulungsprogramms zu implementieren, die den eigenen Gegebenheiten nicht entsprachen.

Die Befunde unserer Untersuchung sind aber nicht nur instruktiv für die Frage nach dem ›vertikalen‹ Verhältnis zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedsländern in ihren jeweiligen Versuchen, politische Themen und geltendes Recht zu setzen. Vielmehr ist die Ebene des administrativen Vollzugs vor allem geeignet, auch die Dynamiken einer ›horizontalen Europäisierung‹ des Verwaltungshandelns zu untersuchen, die zweifelsohne mit den ›vertikalen Prozessen‹ der politischen Willensbildung und Rechtssetzung zusammenhängen. Auf der Ebene des Vollzugs nämlich versucht das GEAS nicht nur, gemeinsame europäische Rechtsnormen und Verfahrensstandards zu implementieren und damit zu harmonisieren. Es versucht vielmehr auch die Verwaltungskooperation zu befördern,

um die behördliche Bearbeitung von Asylanträgen gemeinsam, d. h. arbeitsteilig, zu erledigen. In jüngeren Jahren zielen diese Bemühungen auf eine gemeinsame Bewältigung des Antragsvolumens durch eine Stärkung der europäischen Asylagentur und der von ihm initiierten Koordinierungs- und Hilfsmaßnahmen ab, die vor allem für die süd- und osteuropäischen Länder höhere Relevanz besitzen (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdi 2020). In den von uns untersuchten Ländern beschränkt sich dieses arbeitsteilige System vor allem auf die im Dublin-System etablierte Architektur geteilter Verantwortlichkeiten. Unsere Feldforschungen konnten zeigen, dass dieses mit Dublin assoziierte System der Verwaltungskooperation samt der gemeinsamen Kommunikationsplattformen, Datenbanken und Arbeitsmittel im Arbeitsalltag der beiden Behörden fest verankert ist.

Über die Relevanz dieser ›vertikalen‹ und ›horizontalen‹ Europäisierungsprozesse für das Verwaltungshandeln in den hier untersuchten Ländern lässt sich kontrovers diskutieren. Das GEAS hat das lokale Verwaltungshandeln im Lichte des europäischen Asylrechts ›vertikal‹ geöffnet und verändert. Gleichzeitig hat es die Verfahren ›horizontal‹ erweitert und in Prozesse der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation eingebunden. In all diesen Aspekten konnten aber auch wichtige Grenzen einer solch doppelten Europäisierung nachgewiesen sowie nationale Kontinuitäten und behördliche Trägheiten identifiziert werden. Die Beurteilung des Ausmaßes der Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns muss berücksichtigen, dass der verwendete Europäisierungsgedanke letztlich von der Idee einer Rechtsharmonisierung inspiriert ist, die die Europäische Union als wesentliches Ziel ihrer Bemühungen definiert hat (Dreyer-Plum 2019; Glorius et al. 2019; Servent/Zaun 2020). Die Europäisierung wäre dann besonders ausgeprägt, wenn sich europäische Asylrechtsstandards gegenüber nationalen durchsetzen könnten, wenn sich also nationales Asylrecht angleiche – und mit ihm die Praxis der Asylverwaltungen. Das Ausbleiben solcher Harmonisierungs- und Angleichungsprozesse könnte dann leicht als ein Beleg für die Irrelevanz des GEAS und der von ihm intendierten – ›vertikalen‹ und ›horizontalen‹ – Europäisierung betrachtet werden.

Unsere feldtheoretisch angelegte Untersuchung hingegen hat einen anderen Akzent gesetzt und hatte zum Ziel, die durchaus widersprüchlichen Dynamiken und Konsequenzen von Europäisierungsprozessen im Feld der Asylverwaltung herauszuarbeiten. Dabei war unser Ausgangspunkt die Erkenntnis, dass die EU das Rechtsgut des Asyls bzw. des Flüchtlingsschutzes und des subsidiären Schutzes durch das GEAS vergemeinschaftet und damit ein bürokratisches Feld etabliert hat, das sich der administrativen Verwaltungsarbeit in arbeitsteiliger Weise annimmt. Durch die Grundsätze der einzelstaatlichen Zuständigkeit und der gegenseitigen Anerkennung fällt diese Arbeitsteilung allerdings sehr ungleich und

asymmetrisch aus. Sie befördern auch Versuche, die ›Arbeitslast‹ innerhalb wie außerhalb des Dublin-Systems auf andere Mitgliedsstaaten zu verschieben (Groß 2017; Trauner 2020). Die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Asylverwaltungen sind sich bewusst, dass ihre eigene Arbeit sehr stark von der Arbeit anderer nationaler Asylverwaltungen beeinflusst wird. Sie sehen sich als Profiteure eines Systems, das die größte ›Arbeitslast‹ auf die Länder an den europäischen Außengrenzen verschiebt. Und sie äußern sich verständnisvoll zu den schlechten Arbeitsbedingungen des Behördenpersonals anderer europäischer Länder, die mit hohen Fallzahlen und einem widrigen Arbeitsumfeld zu kämpfen haben. In diesem Sinne verstehen sie sich als Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft, die von einer ungleichen Arbeitsbelastung, asymmetrischen Einflussmöglichkeiten, internen Konflikten und Problemverschiebungen gekennzeichnet ist. Wir haben es folglich mit einem gesamteuropäischen bürokratischen Feld zu tun, in dem die beteiligten Behörden wechselseitig verbunden sind – faktisch durch die Interdependenzen ihrer jeweiligen Arbeit und kognitiv durch die Einsicht in die gemeinsame bürokratische Mission. In einem solchen Feld ist die Frage nach der Konvergenz und Divergenz nicht die entscheidende, denn die Logik des Feldes ist nicht auf die Harmonisierung des Verwaltungshandelns der Mitgliedsländer ausgerichtet. Vielmehr scheinen die nationalen Asylverwaltungen in dem gemeinsamen bürokratischen Feld strukturelle Vorteile wahren und entsprechend Nachteile minimieren zu wollen. Dies ist auch der Grund, warum die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Asylbehörden immer wieder betonen, dass ein stärker harmonisiertes und integriertes Vorgehen der Behörden im gemeinsamen Sinne sei, dass sie sich aber unter den gegebenen Bedingungen notwendigerweise an dem ›Verschiebepbahnhof‹ beteiligen, als den einige der Befragten das Gemeinsame Europäische Asylsystem betrachten.

6.3 AUSBLICK

Die Mitgliedsstaaten mit ihren unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlichen Interessen spielen bis heute eine nicht zu unterschätzende Rolle für das GEAS. Daraus resultieren divergierende Tendenzen in der Asylpolitik der EU, die sich nicht nur im vorhandenen Regelwerk zeigen, sondern auch bei den derzeit verhandelten Entwürfen zu weiteren Reformen des GEAS (European Council 2021). Insgesamt zielen diese Entwürfe auf eine stärkere Einheitlichkeit und Verbindlichkeit ab. So gibt es Bestandteile des GEAS, deren Anwendung zuvor noch im Ermessen der Mitgliedsländer lag, die nunmehr aber verpflichtend eingesetzt werden sollen. Dies gilt gleichermaßen für Elemente des GEAS, die den Flüchtlingsschutz zu