

Politikinstrumente in der europäischen Asylpolitik: Zur Rolle von Experten und Expertise¹

NINA AMELUNG

1. Einleitung

Die Politikinstrumentenforschung findet zunehmend Verbreitung (vgl. Hood 2007; Lascoumes/Le Galès 2007), auch in Bezug auf europäische Politikverfahren. Allerdings ist das bislang vor allem in einzelnen Politikbereichen, wie in der Umwelt-, Forschungs-, Gleichstellungs- und gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Fall (vgl. Bruno/Jacquot/Mandin 2006; Menon/Sedelmeier 2010; Voß 2010; Voß/Simons 2014) und noch nicht systematisch für den Bereich der Asylpolitik. Konventionelle Forschung zu Politikinstrumenten befasst sich mit der Auswahl von Politikinstrumenten und deren Implementierung. Sie nimmt dabei eine funktionalistische Perspektive ein, in der Politikwerkzeuge der Problemlösung im Politikprozess dienen und hinsichtlich ihrer Eignung und Effizienz zur Problemlösung untersucht werden (vgl. Linder/Peters 1990). Im Kontrast dazu wird hier eine sozialkonstruktivistische Sicht eingenommen, die Implikatio-

1 Ich bedanke mich bei Christian Lahusen, Stephanie Schneider, Tillmann Loehr, Eric Töpfer und Corinna Amelung für hilfreiche Kommentare zu früheren Versionen dieses Kapitels. Dieses Kapitel wäre ohne die Kenntnisse, die ich in jahrelanger Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen der Innovation in Governance Research Group unter Leitung von Jan-Peter Voß an der TU Berlin und der gemeinsamen theoretischen und empirischen Arbeit zu Politikinstrumenten erlangt habe, nicht entstanden. Alle verbliebenen Fehler habe ich alleinig zu verantworten.

nen dieser funktionalen Instrumentierung offen legt und kritisch hinterfragt. Instrumentierung produziert eigene Effekte auch jenseits der ihr zugeschriebenen Ziele der Problemlösung (vgl. Hood 2007; Lascoumes/Le Galès 2007). Das resultiert daraus, dass Politikinstrumente als Träger von Vorstellungen über die Rolle und das Verhältnis von regulierenden Institutionen in der EU oder eines Staates zur Gesellschaft verstanden werden. Eine sozialkonstruktivistische Perspektive interessiert sich dafür, in welcher Weise Politikinstrumente kondensiertes Wissen über die Art von Regierungstätigkeiten konstituiert, das als legitim und effektiv erachtet wird.

Den Mehrwert einer solch konstruktivistischen Perspektive auf Dynamiken der Instrumentierung für die Migrationsforschung sehen Trauner und Wolff (2014) vor allem darin, dass diese Perspektive Einflüsse auf die Migrationspolitik offen legt, die sonst unentdeckt bleiben können. Ihr eigener Beitrag zur europäischen migrationsorientierten Public Policy Forschung (Trauner/Wolff 2014) beschäftigt sich mit einer spezifischen Frage. Sie analysieren, wie Politikinstrumente, die als Instrumente der EU-Außenpolitik bereits etabliert sind, sich über die Zeit in konstanter Interaktion mit Drittstaaten und internationalen Organisationen weiterentwickeln. Auf diesem Weg werden die spezifischen Einflüsse von Drittstaaten und internationalen Organisationen über die Mitgestaltung von solchen Instrumenten auf die Entwicklung der außenpolitischen Komponente der EU-Migrationspolitik aufgezeigt. Diese Einflüsse, so ihr Ausgangspunkt, ist die Forschungslücke, die lange Zeit vernachlässigt wurde und die sie auf diesem Weg adressieren.

Wenn der Blick auf die Nebeneffekte der Instrumentierung gerichtet wird, wird sichtbar, welchen Akteuren und welchen Zwecken Instrumente tatsächlich dienlich sind. Verfolgt man die Entwicklung und Etablierung von Instrumenten im zeitlichen Verlauf, wird erkennbar, wie Instrumente nicht zwingend oder nicht ausschließlich zur Erreichung der ihnen zugeschriebenen Ziele nützen, sondern dass sie die Legitimierung von anderen Zwecken manifestieren. Trauner und Wolff lassen sich für die Übertragung auf migrationspolitische Instrumente durch Beispiele der neueren umweltpolitischen Instrumente in der EU inspirieren (vgl. Halpern 2010; Trauner/Wolff 2014). Dort wird dieser Ansatz in Bezug auf neu eingeführte marktbasierende Instrumente sowie freiwillige Vereinbarungen genutzt. Bei diesen Beispielen zeigt sich bei der Anwendung einer solchen Perspektive, dass häufig der innovative Charakter dieser Instrumente in den Vordergrund gestellt wird. Dies geschieht allerdings vor allem um insbesondere die Legitimation der umweltpolitischen Kompetenz der EU-Institutionen zu unterstreichen. Dabei werden jedoch häufig Instrumente von internationaler oder nationaler Ebene nur übernommen. Zusätzlich zeigt sich in solchen Analysen, dass diese

Instrumente vor allem bestimmten Akteursgruppen dienen, die über sie Zugang zur Umweltpolitik der EU erhalten.

In der soziologischen Asylforschung hat die in angrenzenden Forschungsfeldern existierende oder sich etablierende Forschung zu Politikinstrumenten bislang noch keinen Niederschlag gefunden. Das ist umso erstaunlicher, da Forschung zu einzelnen europäischen asylpolitischen Instrumenten bereits ausgeprägt stattfindet.² In diesen Untersuchungen werden aber Konzepte der sozialkonstruktivistischen Politikinstrumentenforschung nicht genutzt. Dabei liegt es nahe, an diese in der europäischen Asylforschung anzuschließen, wie ich in diesem Beitrag erläutern werde. Meine Überlegungen entwickle ich auch vor dem Hintergrund, dass andere an sozialkonstruktivistische Politikinstrumentenforschung anschlussfähige Konzepte, wie zum Beispiel zu den Themen Expertise und Experten im Politikprozess, durchaus Beachtung in der Asylforschung finden. Forschung zu diesen Themen hat dazu beigetragen, die Rolle von verschiedenen Wissenskulturen in Asylverwaltungen für die Legitimation von politischen Entscheidungen in EU-Mitgliedsstaaten als auch auf EU-Ebene offenzulegen und die Beeinflussung von asylpolitischen Normen durch die Einbeziehung von Experten und bestimmten Formen der Wissensproduktion zu erkennen (vgl. Boswell 2012; Boswell/Geddes 2011). Darüber hinaus haben andere Perspektiven dazu beigetragen, die Einflüsse von Praktiken von Experten(netzwerken) aus asylpolitischen, verwaltungstechnischen und exekutierenden sozialen (Professions-)Gruppen (inklusive Administration, Polizei und Militär, aber auch Medien, NGOs, Aktivisten) mit ihren spezifischen Expertisen aus ihren jeweiligen sozialen (Arbeits-)Welten zur Strukturierung einzelner Politiken und Politikfelder besser zu verstehen. Anhand dessen lassen sich beispielsweise die Auswirkungen des europäischen sicherheitspolitischen Feldes und der dort vorherrschenden Paradigmen von innerer Sicherheit, Abwehr von illegaler Migration und Ausbau von Kontrolle und Überwachung auf die Ausgestaltung und Bedeutungszuschreibung von asylpolitischen Maßnahmen nachvollziehen (vgl. Bigo 2014).

Durch die Untersuchung der Entwicklung und Implementierung von europäischen Politikinstrumenten – wie zum Beispiel EURODAC als Instrument zur Datenerfassung und zum Abgleich von Fingerabdrücken von Asylsuchenden – kann das Entstehen und Zusammenwirken von spezifischen Expertennetzwerken

2 Beispiele dafür sind Instrumente wie die Datenbank EURODAC zur Erfassung von Fingerabdrücken von Asylsuchenden (vgl. Ploeg 1999; Schuster 2011), sowie Instrumente der Asylstatistik (vgl. Mouzourakis 2014) oder das Instrument des sicheren Herkunftsstaatenkonzeptes (vgl. Byrne/Shacknove 1996; Goodwin-Gill 1992; Gurzu 2012; Hunt 2014).

zur Koordination des Instrumentes verfolgt werden. Solche Expertennetzwerke bestehen aus heterogenen Expertengruppen wie politischen Entscheidungsträgern, Asylverwaltung, Sicherheitstechnik, Polizei etc. Dabei lässt sich neben der den Expertengruppen jeweils eigenen epistemischen Rahmung die Verhandlung von gemeinsamen Deutungen von Problemen, Zwecken und Funktionen des Instrumentes beobachten. Damit verbunden kann dann beispielsweise die Ausbreitung von impliziten politischen Präferenzen und Problemrahmungen über Politikebenen hinweg und über die unmittelbare Instrumentenentwicklung und -implementierung hinaus analysiert werden.

Es geht in diesem Beitrag also darum, die Fragen zu beantworten: Welchen Mehrwert bringt eine sozialkonstruktivistische Perspektive auf Politikinstrumente in der europäischen Asylpolitik- und Asylverwaltungsforschung? Wie kann diese an bestehende Perspektiven auf Experten und Expertise in der Asylforschung anschließen?

Dieses Kapitel, das vor allem als theoretischer Beitrag zur Forschungsliteratur gedacht ist, möchte als Vorschlag gelten, sozialkonstruktivistische Perspektiven auf Politikinstrumente in der europäischen Asylpolitik und Asylverwaltung aufzunehmen. Damit lassen sich erstens die mit ihnen einhergehenden Festbeschreibungen von Vorstellungen über das Ordnungsverhältnis von Regierungsbzw. Regulierungsinstanzen und Gesellschaft offen legen, die inhärent im Spezialwissen von Experten zu spezifischen Politikinstrumenten sind. Zweitens kann das Sozialleben von Politikinstrumenten sichtbar gemacht werden, d.h. wie heterogene Akteure aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft durch verschiedene miteinander vernetzte Tätigkeiten dazu beitragen, Instrumente zu artikulieren, zu stabilisieren, zu implementieren und zu verbreiten. Auf diesem Weg können dann auch drittens Nebeneffekte von Instrumenten, wie zum Beispiel die schleichende Erweiterung von deren Funktionsbestimmungen oder Neudeutungen, sichtbar und nachvollziehbar gemacht werden.

Zu diesem Zweck gliedert sich dieses Kapitel in vier Teile. Der folgende Abschnitt gibt einen empirischen Überblick über die Landschaft der europäischen Politikinstrumente, die den europäischen Asylverwaltungsraum konstituieren. In dem daran anschließenden Abschnitt zeigt sich, wie verschiedene Konzepte von Experten und Expertisennetzwerken und deren Anwendung in der Asylpolitikforschung bereits eine theoretische sowie eine empirische Grundlage geschaffen haben, die eine Verknüpfung mit und Erprobung von sozialkonstruktivistischer Politikinstrumentenforschung möglich und sinnvoll erscheinen lässt. Vor diesem Hintergrund folgt eine Skizzierung der zentralen analytischen Komponenten, die mit einer solchen Perspektive mobilisiert werden, die zur Illustration auf das Beispiel des Instruments EURODAC angewendet werden. Mit einer Erörterung

des Mehrwerts als auch der Grenzen des hier unterbreiteten Vorschlags schließt dieses Kapitel.

2. Bestandsaufnahme: Europäische Politikinstrumente und die politische Konstruktion des europäischen Asylverwaltungsraums

Charakteristisch für die europäische Asylpolitik ist die fortwährende Richtigkeit der vor mehr als einem Jahrzehnt von Virginie Guiraudon aufgestellten Diagnose, dass sie »unvollständig und komplex« bleibt (Guiraudon 2003: 263). Auch nachdem seit gut fünfzehn Jahren an der Realisierung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS) gearbeitet wird, entfaltet es recht unterschiedlichen Einfluss auf die Mitgliedsstaaten (vgl. El-Enany/Thielemann 2011). Weder die Nationalstaaten noch die EU mit ihren Institutionen, wie der Kommission und dem europäischen Parlament, haben die eindeutige Oberhand in der Politikformulierung der europäischen Asylpolitik.

Historisch betrachtet haben die Nationalstaaten die dominierende Rolle in Fragen der europäischen Asylpolitik gespielt. Sie haben auch weiterhin eine starke Bedeutung. Sie nehmen in der Rechtssetzung Einfluss im Europäischen Rat und in der Umsetzung dadurch, dass sie Recht als Nationalstaaten ausführen. In relativ kurzer Zeit hat sich allerdings auch die EU als relevante Ebene für *agenda-setting* im Bereich von Migrations- und Asylpolitik etabliert. So haben sich die europäische asylpolitische Programmentwicklung und die dazugehörigen Politikinstrumente in Reaktion auf die Zunahme von Asylgesuchen zwar seit 1980 merklich weiterentwickelt. Dabei handelte es sich allerdings bis 1999 um zwischenstaatliche Zusammenarbeit. In dieser Zeit brachten die Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen rechtliche Instrumente auf den Weg, die als geltendes nationales Recht die Verwaltungspraxis von nationalen Asylbehörden beeinflussten. Die Kooperation zwischen EU-Staaten begann sich nach zwei einschneidenden Neuerungen zu ändern. Die Verabschiedung des Dubliner Übereinkommens von 1990 führte die Regelung ein, die Zuständigkeit für Asylverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten derart festzulegen, dass Asylbeantragungen im ersten EU-Eintrittsstaat des Asylsuchenden durchzuführen sind. Auf dem Ministertreffen 1992 einigten sich die Mitgliedsstaaten auf die Festlegung des Konzeptes von sogenannten »sicheren« Herkunftsstaaten und sicheren Transitstaaten. Letzteres hatte zur Konsequenz, dass Asylanträge von Asylsuchenden, die aus diesen Ländern stammten oder durchgereist waren, ein restriktiveres Verfahren zu erwarten

hatten, einschließlich der Beweislastumkehr zu Lasten des Betroffenen. Das Augenmerk der zwischenstaatlichen Kooperation konzentrierte sich auf Polizeivollzug und Polizeibehörden sowie auf verstärkte Kontrollmechanismen (vgl. Guiraudon 2003: 268). Weitere Übereinkünfte wurden auf den europäischen Ministerkonferenzen 1994 und 1995 getroffen. Dazu zählte der Beschluss von Rücknahmeabkommen mit Transitstaaten, die als sicher eingestuft wurden. Diese Abkommen erleichterten die Abschiebungsmöglichkeiten durch nationale Ausländerbehörden in diese Länder (Trauner/Wolff 2014).

Obwohl die asymmetrische Verteilung von Asylsuchenden in den EU-Mitgliedstaaten in politischen Diskussionen thematisiert wurde und sich daran Forderungen nach gerechterer Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten anschlossen, kam es zu keinen substantiellen Veränderungen. Der Weg hin zu formaler Harmonisierung wurde mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997 gebahnt, der 1999 in Kraft trat. Dieser war das Ergebnis von Kompromissen, die aus den Aushandlungsprozessen zwischen Außenministerien (zuständig für die Verhandlung von Vertragsrevisionen, in diesem Fall die Integration des Schengener Abkommens in EU-Recht) und Innen- und Justizministerien (vormals zuständig für die Koordination des Schengenabkommens) hervorgingen (Guiraudon 2003: 270). Letztere, von Guiraudon »law and order officials« genannt, prägten und prägen die Diskursrahmung, wonach transnationale Migration in die EU als dauerhafte Sicherheitsbedrohung verstanden wurde (Guiraudon 2003: 272). Seit dem Amsterdamer Vertrag wurde der Einfluss der EU-Institutionen auf die Mitgliedsstaaten, insbesondere der Einfluss der Kommission, ausgebaut. Erst seit dem Gipfel von Tampere im Jahr 1998 strebt die EU eine rechtliche und administrative Harmonisierung nationalstaatlicher Asylpolitik an. Mit den Aktionsplänen von Tampere (1999-2004), Den Haag (2004-2009) und Stockholm (2009-2014) wurden gemeinsame Ziele etabliert, allerdings ohne dass diese mittlerweile umfassend erreicht wurden. Mittels EU-Richtlinien und Verordnungen wurden Ziele konkretisiert. Trotz harmonisierter rechtlicher Vorgaben lassen diese einiges an Vielfalt bei der Wahl der Mittel zu. Daher haben sich die Politiken der Mitgliedsstaaten vielfältig weiter ausgestaltet, sodass sich die Umsetzung der Rechtsvorgaben entsprechend massiv unterscheidet.

Die europäische post-Amsterdam Asylpolitik hat zunächst das sogenannte GEAS I und sodann das GEAS II hervorgebracht. Eine erste Phase war 2006 abgeschlossen (GEAS I) (Boswell/Geddes 2011: 151–152). Zwischen 2011 und 2013 kam es zur Novellierung der Rechtsgrundlagen (GEAS II). Deren Umsetzung in nationales Recht war bis Mitte 2015 vorgesehen. Die Sammlung an Richtlinien und Verordnungen, einschließlich der novellierten, umfasst nun die folgenden. Nach der Kosovo-Krise wurde 2001 ein Modus geschaffen, nachdem

der Europäische Rat feststellen kann, ob es einen »Massenzustrom« an Vertriebenen und den Bedarf zu deren vorübergehenden Schutz gibt. In diesem Fall sollte dann ein Solidaritätsprinzip zwischen den Mitgliedsstaaten greifen (Massenzustrom-Richtlinie 2001/55/EG). Im Jahr 2008 wurden gemeinsame Regelungen zur Abschiebung sowie zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen und Einreiseverboten festgelegt (Rückführungsrichtlinie). In einer weiteren Richtlinie sind nun gemeinsame Mindestnormen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte und deren Rechte festgelegt (Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU). Außerdem wurden Standards insbesondere für die Mindestaufnahmebedingungen und die Unterbringung (Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU) und für die Durchführung der Asylverfahren zur Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Verfahrens-Richtlinie 2013/32/EU) stärker vereinheitlicht. Nach der sogenannten Dublin III-Verordnung ist festgelegt, dass Drittstaatenangehörige meist in dem ersten Land Asyl beantragen müssen, in dem sie in die EU einreisen. Sie führt dazu, dass nationale Asylbehörden Antragsteller in das Land zurückschicken können, durch das sie eingereist sind. Die Verordnung bestimmt den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat (Dublin-Verordnung 604/2013). Zum Zweck der effektiven Anwendung der Dublin-Verordnung wurden Regeln zum Abgleich von Fingerabdruckdaten definiert (EURODAC-Verordnung 603/2013).

Die Gewaltenteilung der europäischen Institutionen spielt in der Asylpolitik eine entscheidende Rolle – wenn auch nicht in ihrer klassischen Dreiteilung (vgl. Tömmel 2014: 88). In den im Migrationsbereich zur Regel gewordenen Mitentscheidungsverfahren teilen sich Kommission, europäischer Rat und das Parlament Aufgaben der Legislative. Die Kommission und die Mitgliedsstaaten teilen sich vor allem die Verantwortlichkeiten für Management und Implementation von Asylpolitik. Der europäische Gerichtshof entspricht der Judikative. Er spielte lange Zeit nur eine geringe Rolle, hat jedoch gemeinsam mit dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in den letzten Jahren durch seine Präzedenzurteile an Einfluss in der Asylpolitik dazu gewonnen (vgl. Velutti 2014). Dazu zählen Urteile, die sich auf Griechenland und Italien bezogen, und die Regelung einführten, wonach eine Rücküberstellung von Asylsuchenden in Mitgliedsstaaten nicht erfolgen dürfe, wenn deren Asylsystem »systemische Mängel« aufweist (vgl. Pelzer 2012; Thym 2013). Mit diesen Instrumenten der Rechtsauslegung hat der europäische Gerichtshof Einfluss auf die europarechtskonforme Interpretation des bestehenden Rechts und wirkt damit auf die Umsetzung in nationales Recht durch die nationalen Parlamente und Gerichte. Damit werden auch die nationalen Asylverwaltungen beeinflusst, da Rechtsstandards für die Verwaltungspraxis gesetzt werden.

Auch wenn seit dem Stockholmer Programm die Harmonisierung zu einem einheitlichen Asylsystem, dem GEAS, erklärtes Ziel ist (vgl. Boswell/Geddes 2011: 163) und perspektivisch zur stärkeren de facto Vereinheitlichung der Anerkennungsprozesse führen soll, bleibt die Umsetzung bislang eklatant unterschiedlich. Das liegt nicht zuletzt an den divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten. Diese intervenieren insbesondere über den Europäischen Rat, pochen auf ihre Souveränität und restringieren dadurch die Umsetzung der Richtlinien und Verordnungen.

Gemeinsam eingeführte Instrumente zur Umsetzung der Dublin-Verordnung, wie die Einrichtung von Datenbanken auf der Grundlage der EURODAC-Verordnung als Instrument zur Datenerfassung und zum Abgleich von Fingerabdrücken oder zum Grenzschutz, wie das Schengen-Information-System (SIS), dienen zwar der Vereinheitlichung der Datensätze und Verfahrensabläufe unter Einbeziehung der nationalen Grenzschutz-, Sicherheits- und Asylbehörden. Gleichzeitig wurden und werden diese Instrumente allerdings auch ganz unterschiedlich von Mitgliedsstaaten (nicht) genutzt. Insbesondere die ungleiche Verteilung von Asylsuchenden in den Mitgliedsstaaten, die in der Dublin-Verordnung rechtlich angelegt ist und die die EU-Außenstaaten stärker belastet, motiviert die Umgehung der Instrumente, die der Ersterfassung und Zuordnung von Asylsuchenden dienen.

Neben dem Bemühen, ein gemeinsames europäisches Asylsystem mit Rechtsinstrumenten (verbindliche Rechtsakte) zu etablieren, hat die Europäische Union eine Reihe von auf Freiwilligkeit basierenden Politikinstrumenten installiert. Sie verfolgen das Ziel, die Verwaltungspraxis von nationalen Behörden und Organisationen, die in die Implementierung der Asylpolitik involviert sind, zu koordinieren und zu harmonisieren. Im Jahr 2012 wurde ein einmaliges Umsiedlungsprogramm beschlossen, das mit finanziellen Anreizen Mitgliedsstaaten zur freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen bewegen soll. Das Grenzüberwachungssystem Eurosur, das durch die Grenzschutzagentur Frontex koordiniert wird, wurde 2013 zur Sicherung der Außengrenze und zur Rettung von Flüchtlingen in Seenot installiert. Im Jahr 2015 einigten sich die EU-Mitgliedsstaaten erstmalig auf einen Verteilungsschlüssel für die begrenzte Anzahl von 120.000 Flüchtlingen. Angesichts der drastisch gestiegenen Flüchtlingszahlen wird die Verteilungsfrage eine der zentralen Aushandlungsfragen bleiben. Darüber hinaus wurden Instrumente, die dem »capacity building« der nationalen Asylverwaltung dienen sollen, eingesetzt. Dazu wurde 2011 das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) eingerichtet, das Trainings von Verwaltungsbeamten durch Schulungen und Schulungsmaterialien zum Beispiel zu »Schutzgewäh-

«Anhörungs-» oder »Beweiswürdigung« durchführt (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen 2014).

Angesichts der komplexen Dynamiken von europäischen Harmonisierungsbemühungen einerseits und nationalstaatlichen Einzelinteressen andererseits lassen sich vier Idealtypen von europäischen Politikinstrumenten identifizieren, die unterschiedlich Einfluss auf nationale Verwaltungen nehmen (vgl. Heidbreder 2011). Erstens zeigt sich, dass auf europäischer Ebene eingeführte Verordnungen sowie Richtlinien als umgesetztes nationales Recht in den nationalen Verwaltungen eine Rolle spielen (hierarchisch durchgesetzter administrativer Standard). Dazu zählen alle Richtlinien und Verordnungen, die im Zusammenhang des GEAS eingeführt wurden. Sanktionierungen von abweichender Praxis können durch die Rechtsauslegungsmöglichkeiten über den Europäischen Gerichtshof wie oben beschrieben erzielt werden. Auch die Dublin- und die EURODAC-Verordnungen sind Beispiele für den hierarchisch durchgesetzten administrativen Standard, die zwar durch die zentrale europäische Koordinierung geprägt sind, aber auf das Zusammenspiel mit nationalen Polizei- und Grenzschutzbehörden angewiesen sind. Zweitens kann durch die freiwillige Koordinierung zwischen EU-Mitgliedsstaaten die Verwaltungspraxis Beeinflussung erfahren (nicht-hierarchische freiwillige Koordinierung). Beispiel hierfür ist das Umsiedlungsprogramm für Flüchtlinge mit finanziellen Anreizen zur Umsiedlung. Drittens lassen sich Instrumente identifizieren, die sich durch die Implementierung auf europäischer Ebene indirekt auf nationale Verwaltungen auswirken (hierarchische Verwaltungsanleitung). Charakteristisch ist hier, dass es sich um impliziten Einfluss auf nationale Verwaltungen handelt, indem ein spezifisches, einheitliches Modell zum Zweck des »capacity building« hierarchisch vermittelt wird. Hier sind die Services des EASO zur Schulung von Verwaltungsbeamten zu vereinheitlichten Anhörungsmethoden von Asylsuchenden oder zur Bereitstellung von vereinheitlichten Herkunftslandinformationen ein Beispiel. Ein vierter Idealtyp nach Heidbreder (2011: 721) ist eine Form der indirekten Kontrolle, ob die Durchführung von Verwaltungspraxis effektiv und funktionstüchtig ist (nicht-hierarchische Konformitätskontrolle). Dies kann durch Instrumente der Berichterstattungsverfahren und durch statistische Datenerhebung erfolgen. In dieser Kategorie ließe sich exemplarisch das von der EU-Kommission eingesetzte European Migration Network, beauftragt mit der europäischen Migrationsstatistik, einordnen. Auf das genannte empirische Beispiel des letzten Typs wird ausführlicher im folgenden Abschnitt eingegangen.

3. Neuere Forschungsperspektiven in der europäischen Asylforschung: Konzepte von Experten und Expertise

Politikverantwortliche und Verwaltungsbeamte in der europäischen Asylpolitik sind zunehmend von Expertise und von spezialisierten Wissensformen abhängig, über die spezialisierte Expertengruppen zum Beispiel aus der humanitären Hilfe, aus arbeitsmarktregulierenden oder sicherheitstechnischen Bereichen verfügen. Akademisches Wissen wird mit der generell wachsenden Bedeutung von Paradigmen der evidenzbasierten Politikentscheidung auch in der Asylpolitik von politischen und administrativen Entscheidungsträgern nachgefragt. Wissenschaftliche Expertise kann daher dazu beitragen, die bestehenden politischen Präferenzen zu legitimieren und zu signalisieren, dass die Kapazität vorhanden ist, fundierte und evidenzbasierte Entscheidungen zu treffen (vgl. Boswell 2012). Aber auch Nichtregierungsorganisationen beraten die Kommission, wie Virginie Guiraudon anschaulich für die europäische Anti-Diskriminierungsregulierung gezeigt hat. Anti-Diskriminierung setzte sich in Kopplung mit der erfolversprechenden diskursiven Rahmung von »sozialer Exklusion« in der Migrationsdebatte nicht zuletzt durch die erfolgreiche Beratung durch die in Brüssel ansässige Nichtregierungsgruppe Migration Policy Group (MPG) durch (vgl. Guiraudon 2003). Spätestens seitdem neue Technologien im Grenzkontrollmanagement Einsatz finden, ist auch die Sicherheits(informations)technik eine nachgefragte Expertise (vgl. Aas 2006; Tholen 2010). Soziologische Beiträge, insbesondere der politischen Soziologie zur Europaforschung (Favell/Guiraudon 2011) haben erste interessante Beiträge geliefert, um Expertise, verschiedene Wissensformen und professionelle Netzwerke gezielt zu berücksichtigen und ihren Einfluss auf die europäische Asylpolitik und Asylverwaltung(en) zu erfassen. Einige Autoren (vgl. Boswell 2012; Geddes 2015) haben sich im engeren Sinne darauf spezialisiert, die Wissensproduktion (vor allem die wissenschaftliche) und die Rolle von Expertise (von Wissenschaftlern) in der Beziehung von Forschung und Politik im europäischen migrationspolitischen Kontext näher unter die Lupe zu nehmen. Der Fokus von Forschung, die sich mit den daraus resultierenden Fragen für die Asylpolitik beschäftigt, liegt vor allem auf dem Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik und untersucht die Dynamiken der Verwissenschaftlichung der Politik und der Politisierung der Wissenschaft. In einer Untersuchung zur Interaktion zwischen EU-Kommission und dem European Migration Network, welches einen maßgeblichen Beitrag zur Migrationsstatistik leistet, treten dabei verschiedene Wechselbeziehungen zu Tage (vgl. Geddes 2015). Erstens kommt zum Vorschein, dass wissenschaftliche Expertise instrumentalisiert wird, um die

Wahl von Politiken zu begründen (»evidence-based policymaking«). Allerdings zeigt sich zweitens auch, dass getroffene Politikentscheidungen langfristig den Kontext prägen, in dem Wissen entwickelt wird (»policy-based evidence-making«). Schließlich erweist sich aber auch die Informationsbereitstellung und Wissensproduktion als Verstetigung der Legitimation für institutionelle Rollen (z.B. der Kommission) (»policy-based institution-building«). Während sich Geddes (2015) Untersuchung auf die Praktiken der europäischen Migrations- und Asylstatistik bezieht, beschreibt Christina Boswell (2012) in ihrer komparativen Analyse der britischen, deutschen und europäischen Asylpolitik die politische Verwendung von Expertenwissen. Hier gelten insbesondere Wissenschaftler als Experten. Dabei fokussiert sie neben der Europäischen Kommission einerseits auf das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die hausinterne Einrichtung einer Forschungsgruppe 2004 und andererseits auf das British Home Office und die Erlassung eines Forschungsprogrammes zu Einwanderung und Asyl im Jahr 2000, angesiedelt an einem neu geschaffenen Immigration Research and Statistics Service (IRSS). Inspiriert durch neo-institutionalistische Organisationstheorie interessiert sie sich für »political organizations« (in Abgrenzung von »action organizations«) (vgl. Brunsson 2002). In diesen Fällen sind es Regierungsorganisationen, die anhand ihrer formalen Strukturen und Entscheidungen und weniger an den sozialen Auswirkungen ihrer Entscheidungen gemessen werden (vgl. Boswell 2012: 13). Die Legitimität der Asylbehörden wird hier auf der Grundlage konstruiert, dass sie einen Nachweis erbringen können, dass ihre Entscheidungen auf der Grundlage von solidem Wissen geschehen. Dieses wird vor allem dann relevant, wenn es sich in Folge von kontroversen politischen Debatten um umstrittene politische Gegenstände handelt und mit dem Nachweis der wissenschaftlichen Evidenz der Erfolg und die Richtigkeit von ergriffenen Maßnahmen und die Angemessenheit zur Zielerreichung untermauert werden sollen. Nach einer Unterscheidung von Expertenwissen nach Funktion und Nutzung im Verhältnis zu bestimmten Arten von Politikdebatten (vgl. Boswell 2012) ließen sich die beschriebenen Fälle von Boswell und Geddes der Funktion der Erbringung von Evidenz zur Verifikation von Politikmaßnahmen zuordnen. Die beiden vorgestellten Studien beziehen sich insbesondere auf wissenschaftliche Expertise und die Rolle von Wissenschaftlern.

Zur Erfassung von Expertisen, die über einen Fokus auf rein wissenschaftliches Expertenwissen hinaus gehen, haben auch andere Konzepte in der europäischen Asylforschung Anwendung gefunden: einerseits jene, die sich für Experten als Akteure, die kausal Asylpolitik beeinflussen, interessieren; andererseits solche, die die Praktiken in Verbindung mit Expertise betrachten, die die episte-

mischen Rahmenbedingungen von Asylpolitik prägen (vgl. Bueger 2014). Im Folgenden sollen Beispiele zu beiden Kategorien vorgestellt werden.

Zu ersteren zählt das Konzept der »epistemic communities«.³ »Epistemic communities« sind Netzwerke von Professionellen mit anerkannter Expertise und Kompetenz in einem bestimmten Bereich und beziehen sich auf bestimmtes politikrelevantes Wissen innerhalb eines Sektors oder mit Bezug auf einen bestimmten Politikgegenstand (vgl. Haas 1992: 3). Was diese Experten verbindet und gleichzeitig von anderen Akteurstypen abgrenzt, sind erstens ein geteiltes Set an Wertvorstellungen, zweitens gemeinsame Überzeugungen von Kausalzusammenhängen, die von der eigenen Analyse der Praxis abgeleitet werden und drittens geteilte Vorstellungen von Validität, welche als intern definierte Kriterien verstanden werden, die dazu dienen, Wissen zu bewerten und zu validieren (ebd.). Darüber hinaus beziehen sie sich auf ein gemeinsames Politikunternehmen. Damit sind gemeinsame Praktiken gemeint, die sich Problemstellungen widmen, die im Kern der Kompetenz der Experten liegen (ebd.). In diesem Konzept sind Experten abgrenzbar von anderen Akteursgruppen wie politischen Entscheidungsträgern oder Verwaltungsbeamten. Diese wiederum können durch die Beratung von Experten lernen. Das Wissen, das durch »epistemic communities« bereitgestellt wird, kann sich durch Diffusionsprozesse innerhalb von Verwaltungen, Regimen und Organisationen verbreiten und gegebenenfalls institutionalisieren. Dabei können sich geteilte Interpretationen (vgl. Adler/Haas 1992: 371), Werte und Praktiken (ebd.: 372), aber auch intellektuelle Innovationen (ebd.: 373) verbreiten. Wenn diese politische Entscheidungsträger erreichen und von diesen aufgegriffen werden, können sie Standardsetzungsprozesse und die Entwicklung von Politiken beeinflussen (ebd.: 379). Im Zentrum steht die Interaktion zwischen Experten und politischen Entscheidungsträgern.

Boswell (2005) hat diese Art von epistemischen Gemeinschaften im Feld der Migrationspolitik identifiziert. Sie verweist auf Forschungseinrichtungen und Universitäten, die entweder beratend für Regierungseinrichtungen oder eigenständig ihre Forschungsergebnisse verbreiten. Aber auch wissenschaftliche Mitarbeiter, Juristen und Politikberater in NGOs und anderen Lobbygruppen zählen dazu. Boswell (2005: 11) weist darauf hin, dass akademische Expertise gerade in Hinsicht auf die instrumentelle und technische Funktion von Wissen, seine An-

3 Diverse Konzepte zur Analyse von Expertennetzwerken, die spezielle Politiken unterstützen, wurden in den vergangenen zwei Dekaden entwickelt. Dazu gehören »advocacy coalitions« (Sabatier/Jenkins-Smith 1993), »epistemic communities« (Haas 1992), »discourse coalitions« (Hajer 2006), »transnational communities« (Djelic/Quack 2010).

wendbarkeit und spezifische Passung zu Anwendungsproblemen in diesem Zusammenhang nur begrenzt relevant ist. Die Vorfestlegung von politischen Ausrichtungen definiert zusätzlich auch die Anforderungen, die an nutzbares Expertenwissen angelegt werden. Doch selbst anwendungsorientierte Forschung muss an das Wissen nicht anschlussfähig sein, welches in der politischen und Verwaltungspraxis benötigt wird. Aus diesem Grund zeichnet sich das Wissen von Experten beispielsweise in Nichtregierungsorganisationen und von Sozialpartnern dadurch aus, dass sie das Erfahrungswissen und das gemeinsame Grundverständnis von Anwendungskontexten haben.

Bei der Nutzung des Konzeptes der epistemischen Gemeinschaften wird insbesondere auf ein Verständnis von Expertenwissen aufgebaut, welches als solches sozial anerkannt wird und häufig mit akademischer Expertise oder technischem Wissen in Verbindung gebracht wird (vgl. Cross 2013a). Es hat auch in an die Asylthematik angrenzenden Themenfeldern analytische Anwendung gefunden, so zum Beispiel im grenzüberschreitenden Kriminalitätsmanagement in Südosteuropa (vgl. Woodward 2004) oder in der militärischen Dimension der europäischen Sicherheitspolitik (vgl. Cross 2013b). Für die Spezifizierung des Konzeptes für die Nutzung im Zusammenhang mit einzelnen Politikinstrumenten sollte im Blick bleiben, dass es durch seinen Rückbezug auf akademische und technische Expertiseformen für bestimmte Instrumente relevanter sein kann als für andere: »the more dependent an issue area becomes on technical information, the greater the likelihood that epistemic communities gain in influence« (Haas 1992: 592). Das Konzept findet vor allem Anwendung, um die kausale Wirkung von Wissen auf Politik zu untersuchen. Wissen selbst wird als gegeben vorausgesetzt. Aus der kritischen Rezeption des Konzepts haben sich auch Deutungen entwickelt, die die soziale und politische Komponente von Wissensproduktion rekonstruieren (vgl. Antoniades 2003).

Die zweite Kategorie von Konzepten bezieht sich auf die epistemische Praxis, also die Praktiken von unterschiedlichen Akteuren, die Wissensdeutungen und Interpretationen prägen. Bigo (2014) und Huysmans (2006) haben sich im Bereich der Sicherheitsstudien, und aus diesem Blickwinkel auch der Asylopolitik und -verwaltung, der Frage gewidmet, wie sich die Bedeutungen von Sicherheit quer zu Akteursgruppen konstituieren. In dieser Perspektive unterscheiden sich wissenschaftliche Experten, politische Entscheidungsträger, Grenzschutz, Polizisten und Verwaltungsbeamte vor allem durch die unterschiedlichen wissensbezogenen Praktiken, nicht zu allererst durch die Wissensform (vgl. Bueger 2014). Didier Bigo (2006) analysiert unter dem theoretischen und methodischen Einfluss von Bourdieu das transnationale Feld der professionellen Sicherheitsspezialisten. Er benutzt Bourdieus Feldkonzept und Habituskonzept, um die Gewohn-

heiten und automatischen Reflexe zu analysieren, die professionelle Spezialisten während ihrer Sozialisation in verschiedenen Rollen und Positionen entwickeln. Bonelli und Bigo (2005) benutzen eine Methode des »mappings«, um die Hypothese eines europäischen Feldes der Sicherheit quer zu Instanzen der Rechtsdurchsetzung, Geheimdiensten und öffentlichen Verwaltungen zu rekonstruieren. Dabei geht es um die Akteure (und deren Arbeitspraktiken), die dafür sorgen, dass es zur Durchsetzung eines gewissen »common sense« darüber kommt, was Sicherheit ist und was nicht (Bigo 2006). Dieser wird dann akzeptiert oder verstärkt durch professionelle Akteure in den Bereichen von Politik und Medien. Das Verbindende in einem solchen Feld sind die Vorstellungen von Sicherheit. Dabei werden analog zu Bourdieus Feldkonzept die verschiedenen Formen von Kapital aufgegriffen. Interessant sind dann aus dieser Perspektive die Strukturierung des Feldes durch EU-Richtlinien und Datenbanksysteme wie EURODAC und Prüm, die den Austausch von biometrischen Daten von Asylsuchenden bzw. kriminellen Tatverdächtigen in der EU regeln. Der Vertrag von Prüm, der zunächst als Vertrag zwischen sieben Staaten 2005 unterzeichnet wurde, regelt den Datenaustausch zwischen den beteiligten Staaten zu Angelegenheiten, die den Kampf gegen organisierte Kriminalität, Terrorismus und sogenannte illegale Migration betreffen. Asylpolitik und -verwaltung wurden hier hinsichtlich der Frage in den Blick genommen, inwiefern die Maßnahmen im Kampf gegen Terrorismus sich auch in anderen Politikbereichen auswirken. Die Asylverwaltung wird in diesen Studien tangiert, allerdings eben nur, sofern sie mit dem Fokus auf Sicherheitsfragen und in Bezug auf sogenannte »illegale Migration« betrachtet wird, so zum Beispiel die Folgen auf die Möglichkeiten bzw. Begrenzungen, Asyl faktisch zu erhalten. Mit diesem Ansatz lassen sich vor allem Prozesse der Institutionalisierung von Deutungshoheiten – wie zum Beispiel die Illegalisierung und Kriminalisierung von Migration – untersuchen. Augenmerk liegt dabei auf professionsspezifischen epistemischen Praktiken – in diesem Fall des sicherheitspolitischen Feldes.

Während die vorgestellten Ansätze zu Expertise und Experten der Entwicklung der politischen Europäischen Soziologie generell entsprechen, in der sich neo-institutionalistische, sozialkonstruktivistische und eben wissenssoziologische Einflüsse bemerkbar machen (vgl. Favel/Guiraudon 2011), haben sich andere neuere Trends in der soziologischen Europaforschung mit Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik bislang kaum niedergeschlagen.⁴ Dazu zählt ein sys-

4 Eine Ausnahme stellt der Beitrag von Trauner und Wolff (2014) dar. In diesem einleitenden Beitrag zu einem Special Issue bieten sie einen Analyserahmen für die Untersuchung von Verhandlung von Politikinstrumenten in der EU-Migrationspolitik an. In

tematischer sozialkonstruktivistischer soziologischer Blick auf europäische Politikinstrumente als auch darauf, wie diese selektive Repräsentationen und Bedeutungen transportieren und sich direkt und indirekt auf die Asylverwaltung(en) in Europa und in den Mitgliedsstaaten auswirken. Dabei kann gerade eine Anknüpfung an die bereits existierenden und beschriebenen Perspektiven auf Expertise und Experten eine fruchtbare Verknüpfung sein, die die Etablierung von bestimmten Wissensformen und -praktiken entlang von Politikinstrumenten und deren Prägung von Politik- und Verwaltungspraxis nachvollziehbar macht.

4. Experten und Expertise in europäischen Asylnpolitikinstrumenten

Um zu erörtern, wie eine sozialkonstruktivistische Perspektive auf Politikinstrumente für den europäischen Asylverwaltungsraum nutzbar gemacht werden kann, werde ich im Folgenden zunächst konzeptionelle Komponenten einführen, um diese dann an einem europäischen asylnpolitischen Beispiel zu veranschaulichen. Zur näheren Klärung, in welcher Weise Politikinstrumente ihren Einfluss entfalten können und in welcher Weise Experten und Expertise dabei eine Rolle spielen, hilft zunächst Lascoumes and Le Galès (2007: 4, Herv.i.O.) Definition von Politikinstrumenten:

»A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.«

Zur Einordnung dieser Definition möchte ich drei Erläuterungen vornehmen. Erstens entwickeln Lascoumes und Le Galès ihr Verständnis von »technisch« einerseits in dem Sinne, dass Politikinstrumente mit der Bestimmung entwickelt werden, technisch-funktionale Lösungen zu spezifischen Problemen zu liefern (ebd.: 2, 4). Andererseits bestehen Instrumente selbst aus technischen Kompo-

diesem wird nach Instrumentenetablierung und Nutzung unterschieden und sie fokussieren sich auf das Instrumentendesign. Sie stellen zwei Formen der Anfechtung von Instrumenten zur Diskussion: Zum einen kann durch Politiktransfer und Neuinterpretation ein Instrument in Frage gestellt werden, zum anderen können Instrumente im Zuge ihrer Instrumentalisierung verwässern.

nenten wie Kalkulationen, Berechnungen, standardisierten Prozederen, die darauf abzielen, die Kalkulierbarkeit und Vorhersehbarkeit von Politik zu erhöhen (ebd.: 7). Zweitens bestehen Instrumente aber auch aus »sozialen« Komponenten. Sie transportieren Repräsentationen von Ordnungsverhältnissen zwischen Regierenden und Regierten oder Verwaltenden und Verwalteten (ebd.: 11). Drittens ergeben sich für die Autoren »konkrete Konzepte von Politik-Gesellschafts-Beziehungen« in Instrumenten, da diese aus impliziten politischen Theoretisierungen hervorgehen. Instrumente manifestieren sich dann, und hier beziehen sich die Autoren auf den französischen Wissenschaftstheoretiker Gaston Bachelard, als »Konkretisierung einer Theorie«. Instrumente konstituieren »a condensed and finalized form of knowledge about social control and ways of exercising it« (ebd.: 11). Lascoumes und Le Galès entwickeln dann in Folge eine Typologie von Instrumenten, bei der sie idealtypische Repräsentationen von Ordnungsverhältnissen bestimmten Instrumenten zuordnen (ebd.: 12).⁵ Um die Relevanz von Wissensproduktionsprozessen für Politikinstrumente deutlicher zu offenbaren, hat Voß darauf hingewiesen, dass der Entstehungsprozess von Instrumenten selbst mehr Beachtung verdient, bei dem Wissen und damit einhergehende Repräsentationen von politischen Ordnungsentwürfen von heterogenen Akteuren in die Konzeption und Modellierung von Instrumenten einfließen. Gleichermassen relevant ist, wie sich Wissen und Repräsentationen auf deren (Neu)Interpretation während der Implementierung von Instrumenten auswirken (vgl. Voß 2007a: 177; Voß 2007b).

Zwei Aspekte möchte ich hier nun im Besonderen herausstellen. Zum einen lenkt eine solche sozialkonstruktivistische Perspektive auf Instrumente das Augenmerk auf die Ko-Produktion von politischen Ordnungsentwürfen in Modell und Wirklichkeit. Während der Instrumentenentwicklung bringen involvierte Akteure selektives Wissen, zum Beispiel durch die Einbringung neuer Forschungserkenntnisse oder neuer Technik, in die Modellierung von Instrumenten ein. Dieses wird im Zuge von fachlichen und politischen Aushandlungsprozessen zu Modellen des Instrumentes konsolidiert, womit ausgewählte Vorstellungen von Politik und Gesellschaftsbeziehungen einhergehen. In der politischen Umsetzung kommt es zur Etablierung neuer politischer Koalitionen und zu weiteren Übersetzungs- und Konfigurierungsprozessen des Modells in die Praxis.

5 Sie unterscheiden zwischen verschiedenen Instrumententypen (zum Beispiel Legislative und Regulierende, Ökonomische und Fiskalische oder De Facto und De Jure Standards). Diese ordnen die Autoren verschiedenen politisch-theoretisierten Ordnungsentwürfen zu, die sich jeweils aus verschiedenen Legitimationsmustern herleiten und damit unterschiedliche Wertesysteme favorisieren.

Dabei interpretieren Akteure, die in die Implementation der Instrumente involviert sind, diese durchaus weiter und verändern diese. Sie rekonfigurieren beispielsweise die (technisch) möglichen Einsatzmöglichkeiten. Die eingeschriebenen Ordnungsentwürfe und die damit einhergehenden Wertvorstellungen bleiben oft erhalten oder bilden die Struktur an der sich Akteure orientieren, um gezielt – auch in Abgrenzung – nachzujustieren.

Zum anderen bietet es sich an, die »Zuliefererseite« von Politikinstrumenten und das »soziale Leben« hinter ihnen in den Blick zu nehmen (vgl. Voß 2007a: 177–179; Voß/Simons 2014), das heißt also die Akteursgruppen, die Instrumente gestalten. Der Fokus richtet sich dann auf die sozialen Gruppen, die zur historischen Entwicklung beitragen, also an der Entstehung, Verbreitung und Veränderung von Politikinstrumenten in einer – nicht notwendigerweise als solche explizit gemachten – arbeitsteiligen Weise mitwirken. Heterogene Akteure, zum Beispiel aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung, sind vereint durch das gemeinsame Interesse an einem Politikinstrument. Sie tragen durch vielfältige Arbeitspraktiken zur Entwicklung und Verbreitung des Instrumentes bei. Dabei verbindet sie nicht zwingend ein gemeinsames Verständnis des Instrumentes. Ein noch recht junges Konzept zur Erfassung dieser Akteursgruppe ist das der »instrument constituencies«, was bislang empirisch Anwendung findet für umweltpolitische Instrumente wie dem Emissionshandel (vgl. Voß/Simons 2014) und dem Biodiversitätszertifikatehandel (vgl. Mann/Simons 2015), Bürgerbeteiligungsverfahren (vgl. Amelung/Grabner im Erscheinen) sowie sozialpolitische Instrumente wie Systeme der Sozial- und privaten Rentensozialversicherung (vgl. Béland/Howlett 2015). Ein sorgfältiger Nachweis, ob sich »instrument constituencies« empirisch in Instrumenten der europäischen Asylverwaltung finden lassen, steht aus. Anhand einer folgenden illustrativen Anwendung der beschriebenen analytischen Perspektive auf das Beispiel EURODAC lässt sich jedoch vermuten, dass dies der Fall sein kann. Ebenso zeigt sich an dem Beispiel, wie sich Expertise, insbesondere manifestiert in biometrischen Technologien, und heterogene spezialisierte Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung die Etablierung von EURODAC erwirken und dessen Ausgestaltung prägen.

Das Instrument EURODAC (Akronym für European dactyloscopic system) ist eine Maßnahme, die in Verbindung mit dem Schengen- und Dublinregime in einer europäischen Datenbank die Fingerabdrücke von Asylsuchenden bzw. irregulären Einwanderern erfasst und vergleicht. Es organisiert und trägt zur Bestimmung bei, welcher EU-Mitgliedsstaat verantwortlich für die Bearbeitung eines Asylantrages ist. Durch ein standardisiertes Prozedere wird reguliert, dass Fingerabdruckdaten von nationalen Autoritäten an die Zentraleinheit, die von der

Kommission geführt wird, weitergeleitet werden, um zentral die Daten zusammenzuführen und mit vorherigen Einträgen zu vergleichen oder – je nach Datenkategorie – durch die Speicherung auf Vorrat für spätere Abgleiche zur Verfügung zu haben. Ein »Treffer« ergibt sich nach der Logik des Systems dann, wenn der Datensatz über einen bestimmten Fingerabdruck bereits existiert. Daraus wird dann geschlossen, dass ein Drittstaatenangehöriger mehrfach erfasst wurde und dessen Daten durch einen Mitgliedsstaat bereits übermittelt wurden.

Betrachtet man den Entstehungskontext von EURODAC, sind es vor allem technische Experten aus der Sicherheitstechnik und der biometrischen Industrie, die als Akteursgruppe eine zentrale Rolle spielten. Darüber hinaus ist es später die Expertise der Polizei-Daktyloskopen und Ministerialbürokraten aus den nationalen Innenministerien, die die weitere Ausgestaltung von EURODAC prägen. Irma van der Ploeg bezeichnete die Nutzung von Biometrie als Transformation von Körpermerkmalen in lesbare digitale Codes als »das nächste große Ding in der Informationstechnologie« (1999: 295). Biometrie wurde von der MIT Technology Review vom Januar 2000 als eine der »Top Ten« innovativen Technologien bezeichnet, die die Welt verändern werden. Nicht zuletzt aus kommerziellem Interesse bot die biometrische Industrie technische Lösungen für Probleme an, mit denen sich in erster Linie Polizei und Grenzschutz praktisch auseinandersetzen müssen (Aus 2003, 2006). Firmen, die »Automated Fingerprint Identification System« (AFIS) und unterstützende Hilfsmittel anbieten, warben damit, dass diese Technik zur Kontrolle oder Bekämpfung von Migration, Kriminalität und Terrorismus dienen kann und verfolgten damit das Interesse, ihr Produkt möglichst vielseitig nutzbar für verschiedene Anwendungsfelder anzubieten und zu verkaufen (Aus 2006: 5). Biometrische Identifikationstechnologien wie AFIS wurden mit dem Versprechen von optimierter Effizienz und Effektivität von polizeilichen Kontrollen assoziiert. Mit dieser Technologie wurden Schnelligkeit und wissenschaftliche Genauigkeit in der Identifizierung und im Datenabgleich sowie vielfältige Suchmöglichkeiten in großen Datensätzen verknüpft, was den Anreiz für Polizei und Grenzschutz erhöhte (ebd.).

In der Anbahnung von EURODAC standen solche Technologien also für den Zweck der Vereinfachung und zunehmenden Wirksamkeit der Migrationskontrolle. Gleichzeitig gingen mit ihnen aber auch von Beginn an wenig explizite Gesellschaftskonzeptionierungen einher. Implizit blieb dabei, wie sie Festschreibungen des individuellen Körpers manifestieren, die diesen mit Identität und Identifizierungsmechanismen gleichsetzen. Verankert wurde diese Festschreibung durch die Verknüpfung der Entnahme von Fingerabdrücken, deren Sammlung und Aufbewahrung in einer zentralen Datenbank und der Kopplung mit

biometrischem Erkennungsequipment sowie der Möglichkeit der automatisierten Suche (vgl. Ploeg 1999: 301).

Die politischen Aushandlungsprozesse über die Ausgestaltung eines europäischen Datenbanksystems für Fingerabdrücke begannen 1992 auf EU-Ebene. Die technisch mögliche Ausweitung der Datenbank für andere Zwecke als die ursprünglich definierten weckte schnell das Interesse von rechten als auch linken Politikern gleichermaßen (vgl. Kasparek/Tsianos 2015). Insbesondere die Frage, wessen biometrische Daten gesammelt werden sollten, offenbarte die unterschiedliche Auslegung der Technologie unter den Mitgliedsstaaten. Während einige Staaten insbesondere den Schutz von Flüchtlingen betonten und damit die Gruppe von potentiellen Flüchtlingen im Sinne der Genfer UN-Flüchtlingskonvention als Zielgruppe sahen, standen demgegenüber jene Staaten, die dem Instrument den Zweck der Kontrolle von illegaler Migration im Zusammenhang mit Menschenhandel und organisierter Kriminalität einschreiben wollten. Damit vergrößerte sich die Zielgruppe um jene Personen, die auf irregulärem Weg europäische (Außen)Grenzen überschreiten oder sich illegal in einem EU-Mitgliedsstaat aufhalten (vgl. Aus 2006: 7). Mit der erweiterten Kategorie von Personen, die mittels EURODAC erfasst werden, wurde zunächst die Verbindung zwischen Asylsuchenden und Illegalität bzw. illegaler Migration forciert. Menschenrechtsorganisationen sahen von Beginn an in der routinemäßigen Personenkontrolle von Asylsuchenden auf der Grundlage von biometrischen Merkmalen eine Verletzung der Menschenrechte und insbesondere des Rechts auf Privatsphäre (vgl. Ploeg 1999: 300).

Die erste Regulierung von Dezember 2000 kreierte schließlich die Rechtsbasis für die umfassende und systematische Erfassung von biometrischen Daten. Es bedurfte einer weiteren Regulierung im Jahre 2002, die eine technische und administrative Umsetzung möglich machte. Daten wurden dann ab Januar 2003 erfasst. Neben den Juristen aus Innenministerien, die an der Entwicklung der Verordnung beteiligt waren, involvierte das Instrument naheliegenderweise Grenzschutz, Polizei und Ausländer- und Asylbehörden.

In der Implementierung von EURODAC stellten vor allem einzelne Mitgliedsstaaten wie Italien oder Griechenland, in denen besonders viele potentielle Asylsuchende über EU-Außengrenzen einreisten, durch die faktische Nichtanwendung der Verordnung sowohl das EURODAC-System als auch die Legitimation des Dublin-Systems in Frage. Dabei ging es vor allem um das den beiden Verordnungen inhärente politische Konzept der Lastenverteilung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, welches auf diesem Weg ausgehebelt wurde. Durch die in einzelnen Ländern praktizierte Nichterfassung von potentiellen Asylsuchenden und damit das Ausbleiben, die Verantwortlichkeit für die Durchführung des

Asylverfahrens festzulegen, fand EURODAC sehr unterschiedlich Anwendung (vgl. Kasperek/Tsianos 2015: 14).

Insbesondere zu dem Zweck der Terror- und Kriminalitätsbekämpfung kam es auf Initiative der Europäischen Kommission, die im Feld der Innen- und Justizpolitik in der Regel durch die Mitgliedsstaaten beauftragt wird, seit dem Jahr 2008 zu Versuchen, die EURODAC-Verordnung zu ändern. Diese stießen jedoch auf vielfältigen Widerstand. Im Jahr 2013 schließlich kam es zu einer Neufassung der EURODAC-Verordnung (Mendos Kuşkonmaz 2013: 99). In diesem Zusammenhang wurde das Zugriffsrecht auf Strafverfolgungsbehörden und Europol erweitert. Gleichzeitig wurden nach vorhergegangenen Beanstandungen der europäischen Datenschutzbehörde Datenschutzregelungen ergänzt und spezifiziert. Diese beinhalteten eine Informationspflicht gegenüber den von der Datenverarbeitung betroffenen Personen sowie geänderte Aufbewahrungszeiten für Daten (vgl. Kasperek/Tsianos 2015: 13–14). Eine weitere Zugriffserweiterung des Instrumentes hin zu einer Ausdehnung der zu erfassenden Daten steht mit einem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Novelle der EURODAC-Verordnung aktuell zur Diskussion. Europäischer Rat, Parlament und Kommission verhandeln seit 2016 darüber, auch persönliche Daten zur Gesichtserkennung und Reisedokumente zu erfassen, sowie die Altersgrenze der biometrischen Registrierung von 14 auf 6 Jahre zu senken (Europäische Kommission 2016).

Durch die Ausdehnung von Zugriffsmöglichkeiten auf EURODAC hin zur routinemäßigen Kriminalitätskontrolle von Personen, die durch EURODAC erfasst werden, haben sich schrittweise politische Repräsentationen ergeben, die eine Kriminalisierung der Migrationskontrollen (vgl. Aas 2011) und eine Digitalisierung der Außengrenzen, aber auch der Grenzkonflikte (vgl. Tsianos 2015) beschreiben. Der komplexe Apparat aus technischen Datenbanksystemen und administrativer Bearbeitung ist dabei sowohl anfällig für technische Fehler (z.B. in Einzelfällen die Feststellung von falschen Treffern, die nicht weiter verifiziert werden) als auch für menschliche Fehler (z.B. die Ergänzung falscher Angaben zur Person) (vgl. Töpfer 2015).

Der EURODAC-Fall zeigt erstens, wie unterschiedliche Akteure an der Modellierung und weiteren Konfigurierung des Instrumentes beteiligt sind und zweitens, wie diese im Zusammenspiel miteinander bestimmte Einschreibungen vornehmen. Dabei involviert EURODAC als kontinentale Datenbank mittlerweile über 32 Staaten und alle Ebenen des europäischen Mehrebenensystems. Das schließt Erstaufnahmestellen und Kontrollposten der Grenzpolizeien, sowie Einwanderungsbehörden und Akteure der zentralen Datenbank in Straßburg und deren Verwalter in Tallinn ein. Politische und gesellschaftliche Ordnungsentwürfe werden dabei implizit durch die Kopplung mit dem Instrument manifestiert,

wenngleich sie auch auf Abwehr stoßen können. Jedoch sind die zugrundeliegenden politischen Repräsentationen selbst kaum explizit Gegenstand des politischen Auseinandersetzungsprozesses. Das liegt nicht zuletzt daran, dass sie durch sozio-technische Verkopplungen in gewisser Weise verschleiert werden.

5. Schlussfolgerung: Möglichkeiten und Grenzen einer Analyse von Politikinstrumenten in der europäischen Asylforschung

In diesem Kapitel liegt das Hauptaugenmerk darauf, sozialkonstruktivistische Ansätze der Politikinstrumentenforschung als Alternative zu funktionalistischen Ansätzen für die europäische Asylpolitikforschung vorzustellen. Dabei ist ein besonderes Interesse, die Rolle von Expertise und Expertenkollektiven in den Fokus zu nehmen. Während vorhergehende Asylforschung (vgl. Boswell 2012) sich überwiegend auf ein wissenschaftsorientiertes Expertiseverständnis konzentriert, steht demgegenüber der Vorschlag, spezialisiertes Wissen von verschiedenen Akteuren zu erfassen, welches sich auf ein bestimmtes Politikinstrument richtet. Dabei steht nicht im Vordergrund, die Konstituierung eines asylopolitischen »Feldes« zu rekonstruieren (analog zu Bigo 2014), sondern die Einflüsse von Wissen auf die Politikentwicklung anhand eines ausgewählten Politikinstrumentes der Asylopolitik erkennbar zu machen. Der Wirkungszusammenhang, der sich offenbart, zeigt, wie spezialisiertes Wissen von verschiedenen professionellen Akteuren in kondensierter Form in die Modellierung von Politikinstrumenten einfließt und dabei Repräsentationen von politischen und gesellschaftlichen Ordnungen transportiert.

Das zuvor erläuterte Beispiel EURODAC illustrierte, welche heterogenen Akteure dabei involviert waren. Experten aus der biometrischen Industrie, Innen- und Sicherheitspolitik als auch Menschenrechtsgruppen und Datenschützer beteiligten sich an der Ausgestaltung und Entwicklung des Instruments. Anders als in bereits in der Asylopolitik genutzten Konzepten, wie das der epistemischen Gemeinschaften, haben diese Akteure kein oder nur teilweise ein geteiltes Set an Wertvorstellungen und gemeinsamen Überzeugungen von Kausalzusammenhängen. Was sie verbindet ist, dass sie als »instrument constituencies«, als eine Art Kollektiv, ohne dabei zwingend in direkter Interaktion zu sein, durch ihre Arbeitspraktiken und ihr spezialisiertes Wissen an der Entwicklung, Verbreitung und Modifizierung eines Instrumentes beteiligt sind. Das Zusammenspiel dieser Praktiken stellt das »soziale Leben« des Instruments dar. Lascoumes und Le Galès (2007) empfehlen, die Entwicklungsverläufe von Politikinstrumenten über

einen langen Zeitraum, die mit ihrer Entstehung einhergehenden Debatten, sowie ihre Anpassungen und Modifikationen als auch die entstehenden Kontroversen zu analysieren.

Welchen Mehrwert bringt eine sozialkonstruktivistische Perspektive auf Politikinstrumente in der europäischen Asylpolitik- und Asylverwaltungsfor-schung? Lascoumes und Le Galès sehen den Mehrwert der von ihnen vorge-schlagenen Analyseperspektive darin, Naturalisierungs- und Neutralisierungs-prozesse von Politikinstrumenten in deren Entstehung, Einführung und Modifi-zierung offen zu legen. Davon versprechen sie sich, »to make visible some of the invisible – hence depoliticized – dimensions of public policies« (Lascoumes/Le-Gales 2007:17). Um welche Art von Naturalisierungs- und Neutralisierungspro-zessen es sich dabei handelt, lässt sich anhand des vorgestellten Beispiels weiter präzisieren. EURODAC ist nach seiner Einführung nicht so grundsätzlich in Frage gestellt worden, als dass seine weitere Institutionalisierung gefährdet wor-den wäre. Auch wenn einzelne Mitgliedsstaaten ihre faktische Mitwirkung unter-ließen und es von verschiedenen Akteuren Kritik an der Ausgestaltung von EURODAC gab, entwickelte sich das Instrument mit spezifischen Eigendynami-ken weiter. Die Modifizierungen und die weitere Ausgestaltung des Instruments, die eine Ausweitung der Gruppe der Datensubjekte, deren Fingerabdrücke ge-nommen werden, sowie die Ausweitung der Zugriffsrechte auf die Datenbank beinhalteten, waren dann nicht mehr Gegenstand ausgeprägter öffentlicher poli-tischer Kontroversen. Auch weil einzelne Kritikpunkte, wie zum Beispiel Daten-schutzbedenken, berücksichtigt wurden, konnte sich das Instrument in korrigier-ter Form stärker manifestieren. Eine zentrale Rolle in dessen Depolitisierung spielte dabei die technische Komponente des Instrumentes. Im Fall EURODAC war das vor allem die Prägung durch die technischen Möglichkeiten der biomet-rischen Datenverarbeitungstechnologien. In anderen Fällen können es Kalkulati-onen, Berechnungen und standardisierte Prozedere sein, die als die technische Komponente des Instrumentes prägen, was durch die beteiligten Akteure als des-sen technische Möglichkeiten verstanden wird. Das, was technisch machbar ist, unterstützte hier die Entwicklungsdynamik des Instrumentes. Die erheblichen Umdeutungen von den vorher eingeschriebenen politischen und gesellschaftli-chen Konzeptionalisierungen blieben dabei weitestgehend implizit. Dabei wurde sowohl die schrittweise Kriminalisierung und Illegalisierung von Flüchtlingen naturalisiert, als auch die politische Dimension von identitätsbestimmenden Technologien, basierend auf Körpermerkmalen.

Ein Mehrwert dieser Perspektive lässt sich vor allem für bestimmte Instru-mente in der Asylforschung annehmen. In Anlehnung an Heidbreder's (2011) Unterscheidung von verwaltungsorientierten Politikinstrumenten lassen sich Ex-

perten- und Expertisekonzepte vor allem für die nicht-hierarchischen, impliziten und indirekten Instrumente fruchtbar machen (Konformitätskontrolle und Verwaltungsanleitungen). Bei ihnen, wo nicht in erster Linie eine strikt hierarchische und sanktionierte Rechtsauslegung maßgeblich ist, kann der Blick auf Wissen die »softeren« strukturierenden Effekte offen legen. Aber auch bei den anderen Instrumenten, die hierarchisch angelegt sind, kann ein Blick auf Experten und Expertise sinnvoll sein, sofern sie eine herausragende Rolle spielen.

Begrenzungen der unterbreiteten Vorschläge liegen darin, dass die Konzepte bislang in anderen Politikbereichen Anwendung gefunden haben. Sozialkonstruktivistische Politikinstrumentenforschung wurde bislang vor allem für Beispiele aus der europäischen Umwelt-, Forschungs-, Gleichstellungs- und gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unternommen (vgl. Bruno/Jacquot/Mandin 2006; Menon/Sedelmeier 2010; Voß 2010). Das Konzept der »instrument constituen-
cies« wurde anhand von Instrumenten in ausgewählten Politikbereichen in der Umwelt- und Sozialpolitik entwickelt und getestet. Jedoch steht der empirische Nachweis aus, für welche Politikinstrumente in der europäischen Asylpolitik und Asylverwaltung diese Konzepte besonders relevant sind. Des Weiteren sollte der jeweilige Kontext der Asylverwaltung, zum Beispiel Wissenskulturen, weiter spezifiziert werden. Gerade hinsichtlich der Verwaltungspraxis spielen Bürokratiekulturen eine wesentliche Rolle dafür, welche spezifische Bedeutung den jeweiligen Wissensformen zugeschrieben wird. Boswell hat das in ihren Fallstudien anhand der angelsächsischen und der Weberianischen Bürokratiekultur und der entsprechenden Bedeutung, die akademischer Expertise zugeschrieben wird, verdeutlicht (Boswell 2012).

Sofern dieser Beitrag sein Argument überzeugend entwickeln konnte und zur Inspiration für weitere theoretische und empirische Untersuchungen dienen kann, empfiehlt es sich, nötige konzeptionelle Modifizierungen zu erwägen und empirische Erkenntnisse über (europäische) asylpolitische Instrumente zu sammeln.

Literatur

- Aas, Katja Franko (2006): »The Body Does Not Lie«: Identity, Risk and Trust in Technoculture«, in: *Crime, Media, Culture* 2(2), S. 143-158.
- Aas, Katja Franko (2011): »Crimmigrant« Bodies and Bona Fide Travelers: Surveillance, Citizenship and Global Governance«, in: *Theoretical Criminology* 15(3), S. 331-346.

- Adler, Emanuel/Haas, Peter M. (1992): »Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program«, in: *International Organization* 46(1), S. 367-390.
- Amelung, Nina/Grabner, Louisa (im Erscheinen): »Making citizen panels a ›universal bestseller‹: Transnational mobilization practices of public participation advocates«, in: Laurence Bherer/Mario Gauthier/Louis Simard (Hg.), *The Professionalization of the Public Participation Field*, London/New York: Routledge.
- Antoniades, Andreas (2003): »Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics«, in: *Global Society* 17(1), S. 21-38.
- Aus, Jonathan P. (2006): »Eurodac: A Solution Looking for a Problem?«, in: *European Integration online Papers (EIoP)* 10, www.eiop.or.at/eiop/pdf/2006-006.pdf
- Aus, Jonathan P. (2003): »Supranational Governance in an ›Area of Freedom, Security and Justice‹: Eurodac and the Politics of Biometric Control«, in: *Sussex European Institute (SEI) Working Paper 72*, www.sussex.ac.uk/sei/documents/sei-working-paper-no-72.pdf
- Béland, Daniel/Howlett, Michael (2015): »How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process «, in: *Governance* (First published online), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12179/epdf> vom 03.05.2016.
- Bigo, Didier (2006): »Globalized-In-Security: The Field and the Ban-Opticon«, in: Naoiki Sakai/Jon Solomon (Hg.), *Translation, Biopolitics, Colonial Difference*. Hong Kong: University of Hong Kong Press, S. 109-156.
- Bigo, Didier (2014): »The (in)securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy - Border Guards/Police - Database Analysts«, in: *Security Dialogue* 45(3), S. 209-225.
- Bonelli, Laurent/ Bigo, Didier (2005): »Mapping the European Union Field of the Professionals of Security, A Methodological Note on the Problematique«, *Synthesis Report of Two Seminars Organized at Science Po Paris*, <http://www.open.ac.uk/researchprojects/iccm/library/63.html> vom 10.06.2016.
- Boswell, Christina (2005) »Migration in Europe. A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration«, https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS4.pdf vom 10.06.2016.
- Boswell, Christina (2012): *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Boswell, Christina/Geddes, Andrew (2011): *Migration and Mobility in the European Union*, Houndmills/Basingstoke/Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan.
- Bruno, Isabelle/ Jacquot, Sophie/Mandin, Lou (2006): »Europeanization through Its Instrumentation: Benchmarking, Mainstreaming and the Open Method of Co-Ordination ... Toolbox or Pandora's Box?«, in: *Journal of European Public Policy* 13(4), S. 519-536.
- Brunsson, Nils (2002): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, Kopenhagen/Oslo: Abstrakt.
- Bueger, Christian (2014): »From Expert Communities to Epistemic Arrangements: Situating Expertise in International Relations«, in: Maximilian Mayer/Mariana Carpes/Ruth Knoblich (Hg.), *The Global Politics of Science and Technology - Vol. 1: Concepts from International Relations and Other Disciplines*, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 39-54.
- Byrne, Rosemary/Shacknove, Andrew (1996): »The Safe Country Notion in European Asylum Law«, in: *Harvard Human Rights Journal* 9, S. 185-226.
- Cross, Mai'a K. Davis (2013a): »Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later«, in: *Review of International Studies* 39(01), S. 137-160.
- Cross, Mai'a K. Davis (2013b): »The Military Dimension of European Security: An Epistemic Community Approach«, in: *Millennium - Journal of International Studies* 42(1), S. 45-64.
- Djelic, Marie-Laure/Quack, Sigrid (2010): *Transnational communities: Shaping global economic governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- El-Enany, Nadine/Thielemann, Eiko R. (2011): »The impact of EU asylum policy on national asylum regimes«, in: Sarah Wolff/Flora Goudappel/Jaap W. de Zwaan (Hg.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, The Hague: Asser Press, S. 97-116.
- Europäische Kommission (2016): »Towards a Sustainable and Fair Common European Asylum System. Press Release (4 May 2016)«, Brüssel, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm
- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (2014): *EASO Schulungsprogramm*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Favell, Adrian/Guiraudon, Virginie (2011): »Sociology of the European Union: An Introduction«, in: Dies. (Hg.), *Sociology of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1-24.
- Geddes, Andrew (2015): »Temporary and Circular Migration in the Construction of European Migration Governance«, in: *Cambridge Review of International Affairs* 28(4), S. 1-18.
- Goodwin-Gill, Guy S. (1992): »Safe Country? Says Who?«, in: *International Journal of Refugee Law* 4(2), S. 248-250.

- Guiraudon, Virginie (2003): »The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach«, in: *Journal of European Public Policy* 10(2), S. 263-282.
- Gurzu, Anca (2012): »Safe country of origin list at the EU level: The bargaining process and the implications«, in: *Review of European and Russian Affairs* 7(1), S. 1-15.
- Haas, Peter M. (1992): »Introduction: epistemic communities and international policy coordination«, in: *International organization* 46(1), S. 1-35.
- Hajer, Marteen A. (2006): »Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning«, in: Margo van den Brink/Tamara Metz (Hg.), *Words matter in policy and planning: Discourse theory and method in the social sciences*, Utrecht, S. 65-74.
- Halpern, Charlotte (2010): »Governing Despite Its Instruments? Instrumentation in EU Environmental Policy«, in: *West European Politics* 33(1), S. 39-57.
- Heidbreder, Eva G. (2011): »Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration«, in: *Journal of European Public Policy* 18(5), S. 709-727.
- Hood, Christopher (2007): »Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades«, in: *Governance* 20(1), S. 127-144.
- Hunt, Matthew (2014): »The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future«, in: *International Journal of Refugee Law* 26(4), S. 500-535.
- Huysmans, Jef (2006): *The politics of insecurity: fear, migration, and asylum in the EU*, Abingdon/New York u.a.: Routledge.
- Kasperek, Bernd/Tsianos, Vassilis S. (2015): »Back to the Future: Blair-Schily reloaded«, in: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1(1), S. 1-30.
- Lascoumes, Pierre/Le Galès, Patrick (2007): »Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation«, in: *Governance* 20(1), S. 1-21.
- Linder, Stephen H./Peters, B. Guy (1990): »The design of instruments for public policy«, in: Stuart S. Nagel (Hg.), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*, Westport, CT: Greenwood Press, S. 103-119.
- Mann, Carsten/Simons Arno (2015): »Local Emergence and International Developments of Conservation Trading Systems: Innovation Dynamics and Related Problems«, in: *Environmental Conservation* 42(4), S. 325-334.

- Mendos Kuşkonmaz, Elif (2013): »The Eurodac Debate: Is It Blurring the Line Between Asylum and Fight Against Terrorism?«, in: *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul* 45(62), S. 79-102.
- Menon, Anand/Sedelmeier, Ulrich (2010): »Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy«, in: *West European Politics* 33(1), S. 75-92.
- Mouzourakis, Minos (2014): »Wrong Number?« The Use and Misuse of Asylum Data in the European Union«, in: *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* 69, <http://www.ceps.eu/system/files/Use%20and%20Misuse%20of%20Asylum%20Data.pdf> vom 02.06.2015.
- Pelzer, Marei (2012): »Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur ›Dublin-II-Verordnung‹. Keine Überstellungen bei Grundrechtsverletzungen aufgrund systematischer Mängel«, in: *Asylmagazin* 4, S. 102-108.
- Ploeg, Irma van der (1999): »The illegal body: ›Eurodac‹ and the politics of biometric identification«, in: *Ethics and Information Technology* 1(4), S. 295-302.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (1993): *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, CO: Westview Press.
- Schuster, Liza (2011): »Dublin II and Eurodac: Examining the (un)intended(?) Consequences«, in: *Gender, Place & Culture* 18(3), S. 401-416.
- Tholen, Berry (2010): »The Changing Border: Developments and Risks in Border Control Management of Western Countries«, in: *International Review of Administrative Sciences* 76(2), S. 259-278.
- Thym, Daniel (2013): »Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien«, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 33, S. 331-334.
- Tömmel, Ingeborg (2014): *Das Politische System der EU*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Töpfer, Eric (2015): »Ein Ding, sie zu finden... Eurodac und die biometrische Erfassung asylsuchender und irregulärer Migranten«, in: *Datenschutz Nachrichten* 2, S. 64-68.
- Trauner, Florian/Wolff, Sarah (2014): »The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework«, in: *European Journal of Migration and Law* 16(1), S. 1-18.
- Tsianos, Vassilis S. (2015): »Die (Un-)Durchlässigkeit der europäischen Außengrenzen für Geflüchtete. Der Fall Eurodac«, in: *Soziale Probleme* 26(2), S. 189-204.
- Velutti, Samantha (2014): *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, New York: Springer.

- Voß, Jan-Peter (2007a): Designs on Governance. Development of Policy Instruments and Dynamics in Governance, Enschede: University of Twente, http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis_Voss.pdf vom 04.03.2010.
- Voß, Jan-Peter (2007b): »Innovation processes in governance: the development of »emissions trading« as a new policy instrument«, in: Science and Public Policy 34(5), S. 329-343.
- Voß, Jan-Peter (2010): »Innovation of Governance: the Case of Emissions Trading«, in: Maarten J. Arentsen/Wouter van Rossum/Albert E. Steenge (Hg.) Governance of Innovation. Firms, Clusters and Institutions in a Changing Setting, Edward Elgar, S. 125-148.
- Voß, Jan-Peter/Simons, Arno (2014): »Instrument Constituencies and the Supply Side of Policy Innovation: The Social Life of Emissions Trading«, in: Environmental Politics 23(5), S. 735-754.
- Woodward, Susan L. (2004): »Enhancing Cooperation against Transborder Crime in Southeast Europe: Is There an Emerging Epistemic Community?«, in: Southeast European and Black Sea Studies 4(2), S. 223-240.