

»letzten Endes drehen wir uns da in Spiralen und irgendwann ist dann der Punkt erreicht wo das europäische Partnerland sagen kann gut wir ham irgendwann mal zugestimmt die Person zurückzunehmen ihr habt das versucht ihr habt's nicht geschafft und jetzt ist die Zeit abgelaufen und dann das kann sein das dauert zwei Jahre bis dahin aufgrund welcher Umstände auch immer aber es kann sein das dauert zwei Jahre (.) dann entscheiden wir im nationalen Verfahren und die zwei Jahre dazwischen die sind für die Leute verloren ja die leben hier in Ungewissheit die leben hier in der Situation dass sie keiner geregelten Arbeit nachgehen können und so weiter (.) insofern ähm das ist n Verfahrensbereich ja das find ich nicht so toll ganz ehrlich Dublin-Verfahren hab ich keine große Sympathie für« (Interview Gabriel).

## 5.4 EUROPÄISIERUNG QUA WISSEN

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem setzt, wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, auf zwei Modi einer Europäisierung des Verwaltungshandelns, die für Bürokratien kennzeichnend sind: auf Recht und auf Verfahren. Beide Modalitäten sind eng verwoben. Allerdings hat die Europäisierung qua Verfahren gezeigt, dass es jenseits einer rechtlichen Fixierung von gemeinsamen Normen und Regeln auch organisatorischer Vorkehrungen bedarf, um die Behördenpraxis über Landesgrenzen hinweg zu harmonisieren und zu verschränken, d. h. sie auf gemeinsame Standards auszurichten, im Hinblick auf gemeinsame Verfahren zu synchronisieren und in Prozesse grenzüberschreitender Verwaltungskooperation zu integrieren. Die Verfahrensebene ist zentral für die bürokratische Implementation der europäischen Rechtsstandards. Dennoch kann sie eine Aufgabe nicht lösen: die Vereinheitlichung der Arbeitspraxis der Behördenmitarbeitenden über Landesgrenzen hinweg.

Das schwedische und deutsche Behördenpersonal ist sich bewusst, dass die verfahrensspezifischen Arbeitspraktiken zwischen den Ländern voneinander abweichen, wie die vorangegangenen Kapitel bereits veranschaulicht haben. Darüber hinaus sind sich die Mitarbeitenden auch bewusst, dass die Arbeitsweisen zwischen und innerhalb der Behörden divergieren. Für die Funktionsweise des GEAS ist dies ein Problem, da unterschiedliche Verfahrenspraktiken und unterschiedliche Schutzquoten (bei gleich gelagerten Fällen) mit Prinzipien der Rechtsgleichheit und Rechtseinheit, aber auch mit Vorstellungen der Fairness und Solidarität bei der Bewältigung der gemeinsamen Aufgaben kollidieren. Wie wir in Kapitel 3 gezeigt haben, hatten die Mitgliedsstaaten und die Verwaltungen selbst ein Interesse am Austausch über Informationen und Verfahrensweisen. War dieser zunächst eher informell und beschränkt auf eine kleine Zahl von Akteuren, wurde

er im Rahmen der Entwicklung des GEAS stärker formalisiert und bei Institutionen wie dem EASO angesiedelt – auch wenn dies die informelleren Formen der Zusammenarbeit nicht vollständig abgelöst hat.<sup>13</sup>

Allerdings waren diese Formen des Austauschs begrenzt, weshalb die europäischen Institutionen seit Längerem versuchen, das Handeln der Behörden über gemeinsame Wissensbestände zu verändern. Im vierten Kapitel hatten wir eines dieser Instrumente bereits genauer untersucht: das *EASO-Training-Curriculum* und das dazugehörige Trainingsprogramm. Die Fallanalyse eines Moduls hat gezeigt, wie sehr die europäischen Institutionen an einer ›Harmonisierung‹ der Verwaltungspraxis durch die Schulung des Personals interessiert sind, mit welchen Herausforderungen die Entwicklung und die Vermittlung eines europäischen Wissenskanons aber auch zu kämpfen hatten und in welchem Umfang eine Aneignung in der Praxis gelang. Die Befunde zeigen, dass die Aneignung durch das Behördenpersonal wie durch einen (Wahrnehmungs-)Filter erfolgte – ein Filter, der deutlich von der etablierten Berufspraxis im Hinblick auf berufliche Routinen und organisatorische Abläufe geprägt ist.

Die Frage nach der Europäisierung des Verwaltungshandelns qua Wissen ließ sich damit über das Instrument der ETC-Schulungen empirisch nuanciert beantworten. Allerdings bietet es nur einen partiellen Einblick, denn Wissen wird in den Asylverwaltungen nicht nur über Schulungsinhalte vermittelt und eingeübt. Wissen wird vielmehr auch in den Asylverwaltungen selbst institutionell fixiert, zum Teil vergegenständlicht und als handlungsleitend etabliert. Es lassen sich verschiedene Formen dieser institutionellen Fixierung von Wissen identifizieren, mit denen wir uns zum Teil bereits in den vorangegangenen Abschnitten befasst haben: die Fixierung von Wissen im Rechtskorpus, in den Verfahren, in der Behördenstruktur und in den Arbeitsmitteln.

*Erstens* ist beruflich relevantes Wissen in den Rechtstexten, Rechtskommentaren und behördeninternen Handlungsanweisungen fixiert, mit denen wir uns weiter oben bereits beschäftigt haben. Es zeitigt Europäisierungseffekte, sobald dieses Wissen in Form eines gemeinsamen Rechtskorpus etabliert und in den Behörden der Mitgliedsländer im Sinne gemeinsamer Problemdefinitionen, Rechtsvorstellungen und Verfahrensstandards handlungsleitend wird. Die bisherigen Ausführungen legen nahe, dass dieses Wissen auf dem *street level* besonders dann am wirkmächtigsten ist, wenn es sich von früheren Arbeits- und Interpretationsweisen unterscheidet sowie von behördeninternen Abteilungen für die lokale Pra-

---

13 Zum formellen wie informellen Austausch über Herkunftsländerinformationen siehe bspw. Engelmann (2015, insbesondere Kapitel 5) und Rosset (2019).

xis aufbereitet und in die behördeninternen Arbeitsabläufe eingespeist wird. *Zweitens* ist Wissen auch in die administrativen Verfahren eingeschrieben, denn die Arbeitsabläufe spezifizieren behördeninterne Zuständigkeiten, Aufgaben, Arbeitsvorgaben und Arbeitsschritte. Diese Arbeiten können nur erledigt werden, wenn die Beschäftigten das zu ihrer Erledigung vorausgesetzte Wissen erlernt und eingeübt haben. Europäisierungseffekte sind dort am größten, wo die Erledigung der Aufgaben ein spezifisches europabezogenes Dienstwissen und entsprechende Arbeitsroutinen voraussetzt. *Drittens* wird Wissen institutionell auch in der Organisationsstruktur und dem zugeordneten Behördenpersonal angelegt und fixiert. Ebenso wie die Behörden in verschiedene Abteilungen und Hierarchieebenen ausdifferenziert sind, müssen sich die Mitarbeitenden unterschiedliche Wissensbestände aneignen, sofern sie in den entsprechenden Positionen tätig sein möchten. Europäisierungseffekte sind zu erwarten, sobald die Behörden europarelevante Aufgaben und Tätigkeiten an bestimmte Positionen oder Einheiten binden, etwa an Europa- oder Dublin-Abteilungen, in denen ein spezifisches Wissen zentralisiert und an das Personal weitergegeben wird. Was Europäisierung als Wissen um wechselseitige Abhängigkeiten (Schicksalsgemeinschaft), gegenseitige Verpflichtungen (Solidargemeinschaft), aber auch um geteilte normative Vorstellungen (Wertegemeinschaft) betrifft, so scheint sie dann am stärksten zu sein, wenn die betreffenden Aufgaben nicht nur an Spezialabteilungen delegiert, sondern auch an den *street level* rückgebunden werden, wie am Beispiel des Dublin-Verfahrens innerhalb der Außenstellen des BAMF illustriert werden konnte. *Viertens* muss schließlich auf die behördeninternen Arbeitsmittel verwiesen werden, die dem Asylverfahren als Ganzem oder in Teilen zugeordnet sind. Sie bestehen heute zumeist aus digitalen Arbeitsplattformen und Softwareprogrammen, über die Asylanträge angelegt, bearbeitet und entschieden werden. Mit dieser Form der Europäisierung qua Wissen möchten wir uns im Folgenden eingehender befassen, denn sie ist für eine Untersuchung der *street level bureaucracy* in noch direkterer Weise relevant als die bislang beschriebenen Formen institutionalisierten Wissens. Während rechtsförmiges und verfahrensspezifisches Wissen, das originäre Bezüge zum GEAS aufweist, stärker an spezialisierte Abteilungen (die genannten Europa-, Rechts- oder Dublin-Referate) delegiert wird, um die Sachbearbeitenden von entsprechenden Arbeiten und der Aneignung des diesbezüglichen Sonderwissens zu entlasten, sind die digitalen Arbeitsmittel Teil des Arbeitsalltags auf dem *street level*.

### 5.4.1 Institutionelles Wissen und digitale Arbeitsmittel

Europäisierungseffekte sind auf der Ebene der Sachbearbeitung zu vermuten, sofern es digitale Arbeitsmittel gibt, über die ein gemeinsamer Wissensbestand gesammelt, für die berufliche Arbeit auf dem *street level* aufbereitet, vorgehalten und im Asylverfahren als verbindlicher Arbeitsschritt fixiert wird. Digitale Arbeitsmittel spielen hinsichtlich der institutionellen Fixierung von Wissen eine doppelte Rolle: Sie sind Träger von beruflich relevantem Wissen, in das die spezialisierten (rechtlichen, verfahrensspezifischen und organisationellen) Wissensbestände integriert sind; und sie sind ein Instrument der Europäisierung, denn sie erlauben es, einen europäischen Wissenskanon in die Arbeitspraxis der lokalen Behörden einzufügen.

Die Entwicklung europäischer Datenbanken und Kommunikationsplattformen (insbesondere Eurodac, DubliNet, VIS, EASO-COI und MedCOI) veranschaulicht dies besonders eindrücklich, denn sie wurden als Teil des GEAS geschaffen, um die mitgliedschaftlichen Verwaltungen mit gemeinsamen Arbeitsmitteln zu versorgen und auf diese Weise in einen gemeinsamen Verwaltungsraum einzubinden (Ploeg 1999; Gibb/Good 2013; Tsianos 2015; Kuster/Tsianos 2016; Tsianos/Kuster 2016). Diese digitalen Datenbanken und Arbeitsplattformen erlauben es, die im europäischen Raum aktenkundig gewordenen Asylsuchenden mit personalisierten Daten zu erfassen und das ›Fallaufkommen‹ abzustecken. Sie schaffen die Voraussetzungen für ein grenzüberschreitendes Verfahren der behördlichen Zuständigkeitsklärung sowie der Rückführung und Abschiebung. Schließlich versammeln sie entscheidungsrelevante Informationen zu Herkunftsländern, womit eine gemeinsame Wissensbasis für die Bearbeitung von Asylanträgen etabliert wird.

In diesem Sinne sind digitale Arbeitsmittel Instrumente einer europäischen Wissenskanonisierung, die sich auf zwei Dimensionen bewegt. Zum einen geht es um die standardisierte Erfassung und Speicherung von Daten, die die Person der Antragstellenden betreffen (Eurodac, VIS) und den Behörden in Europa einen gleichen Zugang zu den ›gläsernen Antragstellenden‹ ermöglichen. Zum anderen geht es darum, die – für die Entscheidungsfindung zunehmend wichtigen – Informationen in Bezug auf die Situation in den Herkunftsländern gemäß festgelegten Standards und einer gemeinsamen Methodologie zu recherchieren, aufzubereiten und zu bewerten. In Bezug auf beide Dimensionen geschieht dies aus einer rein bürokratischen Logik heraus: Es gilt das Arbeitsaufkommen zu definieren, die Zuständigkeiten zu klären, die Verwaltungsarbeit zu teilen und die Entscheidungsfindung als so weit wie möglich standardisierte, aber gleichzeitig möglichst rechtssichere Fallbearbeitung abzuwickeln. Diese Wissenskanonisierung ist für

die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation ›funktional‹, im Hinblick auf das asylrechtliche Ziel der Schutzgewährung aber auch sehr problembehaftet. Zum einen haben frühere Studien mehrfach dokumentiert, dass die in den digitalen Arbeitsmitteln hinterlegte Wissensbasis (insbesondere die Informationen zu den Herkunftsländern) oftmals fragwürdig, selektiv oder fehleranfällig ist (Rosset/Liodden 2015; van der Kist et al. 2019; van der Kist/Rosset 2020). Zum anderen ist der Verwendungszusammenhang solcher Wissensbestände zu berücksichtigen, der nicht primär auf das Ziel einer gemeinsamen Schutzgewährung ausgelegt ist. Gerade bei den zuerst genannten Formen digital vermittelter Verwaltungskooperation geht es vor allem um (die Verschiebung von) Zuständigkeiten, um Kontrolle und Abschiebung, das heißt um die Nichtgewährung von Schutz.

Der Hinweis auf den Verwendungszusammenhang europäisierter Wissensbestände betrifft aber auch die für unsere Untersuchung zentrale Frage nach dem Umgang mit den digitalen Arbeitsmitteln auf der Ebene der lokalen Behörden. Um klären zu können, ob es über diese Arbeitsmittel zu einer Europäisierung der Verwaltungspraxis kam, gilt es zu klären, wie die Sachbearbeitenden mit den digitalen Arbeitsmitteln und den darin eingeschriebenen Wissensbeständen umgehen – insbesondere in Bezug auf jene digitalen Arbeitsmittel, die eine dezidiert europäische Handschrift aufweisen. Denkbar ist, dass der *street level* sich die in den Arbeitsmitteln angelegte Standardisierung der Arbeitsprozesse und die darin enthaltenen Wissensbestände als Grundlage der Arbeit zu eigen macht. Denkbar ist aber auch, dass die Mitarbeitenden die gemeinsame Wissensbasis aufbrechen und entlang der lokal verankerten Wissensbestände und Praktiken ausdifferenzieren.

#### **5.4.2 Eurodac und DubliNet: die Verobjektivierung der Zuständigkeitsprüfung**

Eurodac und DubliNet sind für die Zuständigkeitsprüfung konzipiert worden und stellen die soziotechnischen Voraussetzungen für die gegenwärtige Dublin-Arbeit dar. Mit der Eurodac-Verordnung (EU Nr. 603/2013) wurde ein supranationales automatisiertes Fingerabdruckidentifizierungssystem (AFIS) institutionalisiert, das Asylsuchende und ›illegal‹ Migrierende biometrisch erfasst und diese Daten (unter anderem) den Asylbehörden der EU-Mitgliedsstaaten zugänglich macht (Aus 2006; Kuşkonmaz 2013; Töpfer 2015; Kuster/Tsianos 2016). Das Instrument ist eng verknüpft mit der Dublin-Verordnung und stellt die technologische Unterfütterung der Zuständigkeitsprüfung dar. Wenn wir im Folgenden den dem Verwaltungsjargon entnommenen Begriff ›Treffer‹ verwenden, so bezieht sich dies

auf das ›Hit/No-Hit-Verfahren‹, das der Datenbankabfrage zugrunde liegt. Die behördlichen Abfragen der Eurodac-Datenbank ergeben lediglich die Information, ob zu den biometrischen Spuren ein Datensatz im System vorliegt oder nicht. Im Falle eines Treffers erhält der jeweilige Mitgliedsstaat die Information darüber, welcher Staat die Daten unter welchem Index speichert und kann diesen direkt kontaktieren, um weitere Einzelheiten zu erfragen bzw. die Übermittlung des Datensatzes zu beantragen.

Für die diesbezügliche Kommunikation wurde mit DubliNet ein weiteres Instrument geschaffen, das in der praktischen Umsetzung der Dublin-Verordnung eine wesentliche Rolle spielt. Es soll die elektronische Kommunikation der mitgliedsstaatlichen Behörden untereinander ermöglichen und setzt unter anderem auf standardisierte Formulare, automatisierte Übersetzungen und automatisierte Sende- und Empfangsberichte. Für beide Arbeitsmittel gilt, dass sie nur für die Mitarbeitenden relevant sind, die etwas mit dublinspezifischen Aufgaben zu tun haben. Wie oben dargelegt, ist dies bei der schwedischen Behörde nicht der Fall, denn das Dublin-Verfahren ist beim *Migrationsverket* einer eigenen Abteilung zugeordnet; die Erfassung der Fingerabdrücke und eine erste Abfrage zur Person und zum Fluchtweg erfolgen bei der Registrierung durch die Aufnahmestelle. Das erklärt, warum die interviewten *case officers* und *decision makers* keinen Kontakt zu den beiden Arbeitsmitteln haben und warum sie bei Fragen zu Eurodac auf die *Application Unit* verweisen, deren Aufgabe es ist, Fingerabdrücke aufzunehmen und mit der Datenbank abzugleichen. Was genau dort abläuft, entzieht sich ihrer Kenntnis (»I don't know exactly what happens but they they check if the person appears in the Eurodac system«, Interview Andersson). Wichtig ist nur, dass diese Aufgabe vor der eigentlichen Fallbearbeitung erledigt wird. Im Falle einer späteren Klärung beschränkt sich die Aufgabe der Sachbearbeitung darauf, die Antragstellenden über den Treffer in Eurodac zu informieren (»if there is then a hit in Eurodac then, (.) then initially a dialogue, uhm where we say that we have a hit here, you have been in (.) in that country uhm our starting point is that you need to return to that country«) und den Vorgang der Dublin-Abteilung zurückzuübertragen (»and then everything gets sent back to the Dublin Unit in Stockholm«, Interview Petersson). Die Möglichkeiten, Einblicke in das Dublin-Verfahren zu nehmen, sind deshalb unter den schwedischen *street level bureaucrats* sehr begrenzt, das Gleiche gilt hinsichtlich des Wissens über mitgliedsstaatliche Zuständigkeiten, behördliche Überstellungsverfahren und zwischenstaatliche Abstimmungsprozesse.

In den Außenstellen des BAMF sah die Situation, wie bereits erwähnt, zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung anders aus. Zur Verfahrensbeschleunigung und

Entlastung des Dublin-Referats waren dort zwischenzeitlich auch Sachbearbeitende in den Außenstellen für die Prüfung der Zuständigkeiten und die Anfragen an die ausländischen Behörden eingesetzt worden. Ein Mitarbeiter schildert uns den hierfür vorgesehenen Verfahrensvorgang, der im Wesentlichen digital programmiert ist: Bei der Registrierung eines Asylantrags durch die Asylverfahrenssekretariate in den Außenstellen werden Fingerabdrücke und Fotos erstellt und mit der Eurodac-Datenbank abgeglichen. Sofern ein Treffer vorliegt, bedeutet dies für die Sachbearbeitenden vor Ort zunächst, die Treffermeldung auf ihre Aussagekraft hin zu überprüfen. Für das Behördenpersonal gilt es zum Beispiel zu klären, ob die Antragstellenden bei der Antragstellungangaben, Familienangehörige im Land zu haben. Womöglich wurde auch ein Visum ausgestellt, weshalb eine Überprüfung des Passes oder des Visa-Informationssystems (VIS) erforderlich wird. Sind »diese Formalitäten [...] erst mal abgeklärt«, so der Mitarbeiter, »wird im Rahmen von Dublin III ein Interview durchgeführt ein persönliches Gespräch«, bei dem ein Katalog von zwölf Fragen abgefragt wird. Meistens decke sich diese mündliche Information zwar mit dem Eurodac- oder VIS-Treffer, aber falls dies nicht der Fall sei, müsse »die Diskrepanz« besprochen werden:

»wo man dann nachfragen kann ja aber hier uns liegt der Treffer vor wieso sagen Sie in dem Fall ich wär nie in Italien gewesen aber ich hab hier doch n Treffer und so kommt man dann zu nem Ergebnis und es wird auch abgefragt ob etwas dagegen spricht wieder in dieses Land überstellt zu werden weil zum Beispiel dort Dinge vorgefallen sind weshalb er dort nicht mehr hin möchte oder unter anderm [unverständlich] also diese systemische Mängelabfragen und wenn dann dieses Interview da ist und ich die Treffer hab dann bekommt das der Dublin-Sachbearbeiter« (Interview Roth).

Was in dieser Passage undeutlich bleibt, ist die Beweiskraft der Eurodac- bzw. VIS-Treffer. Es bleibt bei dem unspezifischen Hinweis, dass »man zu nem Ergebnis« komme – ohne Angaben zum »Wie«. Allerdings scheint die Verwendung von »man« auf eine etablierte Praxis zu verweisen, die den Beweischarakter eines Treffers für den Fortgang des administrativen Verfahrens postuliert. Das Gespräch wird auch genutzt, um die Gründe zu erfragen, die gegen eine Überstellung sprechen könnten. Bezeichnend ist der Hinweis auf den scheinbaren Automatismus, der zwischen den »systematischen Mängelabfragen«, dem Interview sowie dem Treffer einerseits und der Weiterleitung der Akte an die Dublin-Sachbearbeitenden andererseits besteht. In der Theorie geschieht all dies, bevor der Asylantrag auf dem Tisch der Entscheidenden landet und die eigentliche Anhörung zu den Fluchtgründen stattfindet. In der Praxis kommt es allerdings vor, dass der Treffer erst vorliegt, wenn die Antragstellenden, teils mit anwaltlicher Begleitung, bereits

zur Asylanhörung in der Außenstelle erschienen sind. Wie ein Entscheider berichtet, muss er in solchen Fällen die Anhörung dann kurzfristig absagen:

»dann hab ich mir das zumindest jetzt schon angewöhnt ich hol die einmal kurz rein erklären den die Situation erklären den dass wir eben an dem Tag keine Anhörung durchführen dass wir entweder ein VIS-Treffer oder ein Eurodac-Treffer oder irgendwas vorliegen haben dass entsprechend ne Überstellung an das Land eben gemacht wird beziehungsweise wir ne Anfrage starten den kurz das Verfahren erklären und das auch protokollieren dass die zumindest Bescheid wissen warum sie überhaupt dass man überhaupt erst mal reinschreibt die sind zwar alle zum Anhörungstermin erschienen aber aus den und den Gründen wird keine Anhörung stattfinden und dann eben in dem Zusammenhang auch gleich fragt ob irgendwas gegen ne Überstellung in das jeweilige Land sprechen würde (.) dann ist man zumindest auf der sicheren Seite man hat alles dokumentiert und hat gegebenenfalls auch irgendwas was man später im Bescheid reinschreiben kann« (Interview Mayer).

Wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet, so erfolgt ein Ersuchen an den betreffenden Mitgliedsstaat über DubliNet. Die Sachbearbeitenden müssen hierfür PDF-Standardformulare ausfüllen. Es können aber auch unterstützende Dokumente angehängt und ein Freitext hinzugefügt werden. Ein Mitarbeiter betont das automatische Verfahren: »das wird dann ähm via Dublin Net versandt und bei uns automatisch in unser System eingespeichert und (wir) kriegen dann so ne Empfangsbestätigung immer automatisiert zurück vom Mitgliedsstaat« (Interview Roth). Seiner Wahrnehmung zufolge funktioniert die digital gesteuerte Kommunikation zwischen den mitgliedsstaatlichen Behörden aufgrund dieser Automatismen relativ reibungslos, auch wenn es immer wieder zu Unstimmigkeiten bei der Klärung der Zuständigkeiten und der Überstellungen komme, die bei bestimmten Mitgliedsländern eher zu erwarten seien.

Die Schilderungen bekräftigen, dass die Eurodac-Datenbank aus Sicht der Befragten sachdienliches Wissen vorhält. Bei der Kennzeichnung dieses Wissens wird der Beweischarakter hervorgehoben, da es sich bei Fingerabdrücken um objektive Fakten, um eindeutige Zeichen handle, die die persönliche Identität der Antragstellenden zweifelsfrei zu ermitteln helfen. Für die Klärung der Zuständigkeiten gilt diese Beweiskraft als sehr wichtig, erlaubt sie es doch auf verhältnismäßig einfache und vermeintlich eindeutige Weise zu bestimmen, wo die antragstellende Einzelperson aktenkundig geworden ist. Eine der Befragten unterstreicht in diesem Zusammenhang die Unterschiede, die die Einführung des VIS und des Eurodac-Systems mit sich gebracht haben:

»das Netz ist engmaschiger geworden ne? [unverständlich] internationaler [unverständlich] das sind Dinge das sind Informationen die hatten wir früher nich ja? Ob jemand in (.) Italien Frankreich oder England n Asylantrag gestellt hat da ham wir wenn der mal grade keine Papiere vorgelegt hat oder das gesagt hat und Sie ham mal nachgefragt konnten Se das gar nicht machen heute reicht der Fingerabdruck einmal ausgewertet bupp Eurodac-Treffer Sie sehen aha guck mal da warst du da bist du über die Außengrenze gereist« (Interview Pietsch).

Wie das Zitat deutlich macht, wird dem Eintrag in der Datenbank ein höherer Wahrheitsgehalt zugesprochen als den Aussagen der Antragstellenden. Bei den behördlichen Auseinandersetzungen über Zuständigkeiten gilt das Gleiche, aber auch für die Stellungnahmen anderer Mitgliedsbehörden. Wie ein weiterer Sachbearbeiter betont, ist ein Treffer in der Datenbank in seiner wahrgenommenen Eindeutigkeit und Aussagekraft von besonderem Wert für

»die rein praktische Bearbeitung eben wo's darum geht ist der eine Staat jetzt zuständig oder der andere wenn sobald da vielleicht äh wo (.) da manche Dinge sind eben ganz klar die sind vielleicht durch eindeutige Beweismittel wie jetzt [unverständlich] das sind ja sogenannte Eurodac-Treffer der ist [in] ner gewissen Form so aussagekräftig« (Interview Müller).

Der Begriff des »Treffers« suggeriert, dass ein Abgleich der Fingerabdrücke eine Person »ganz klar« zu identifizieren hilft, womit die Behörde ein »eindeutiges Beweismittel« für die Klärung der Zuständigkeit vorliegen hat. Für die »praktische Bearbeitung« der Fälle ist der Objektivitätsanspruch der Treffer sehr wichtig, da er hilft, Entscheidungen über die Weiterbehandlung des Antrags zu treffen. Allerdings unterstreichen die Befragten auch, dass die Aussagekraft dieser »Beweismittel« nicht immer klar ist. Zum einen merken sie an, dass die Eurodac-Datenbank unvollständig sei, da viele Geflüchtete im Ersteinreiseland nicht erkennungsdienstlich erfasst würden. Dieses Wissen schränkt die Aussagekraft der Datenlage zwar ein, nicht aber den Objektivitätsanspruch der »Treffer«. Es fördert vielmehr einen Generalverdacht, denn jeder vorliegende Antrag könnte potenziell ein Dublin-Fall sein, den es eindeutig zu ermitteln gilt. Ein »Eurodac-Treffer« behält seine objektive Beweiskraft, ein negativer Fund bedeutet nur, dass es andere Gründe geben könnte, die einer Erfassung entgegenstanden. Um Zweifel an der Aussagekraft der Datenbank auszuräumen – insbesondere die der negativen Funde –, bedienen sich die Sachbearbeitenden zweier Verfahrenspraktiken. Sie kontrollieren

die mitgeführten Dokumente (insbesondere Passdokumente) und sie befragen andere Datenbanken, wie z. B. das Visa-Informationssystem VIS, um ähnlich »eindeutige Beweise« zutage zu bringen.

Die Aussagekraft der Eurodac-Daten wird zum anderen aber auch durch rechtliche und administrative Regelungen relativiert, und diesmal betrifft diese Einschränkung die positiven »Treffer« selbst. Ein »Eurodac-Treffer« bleibt in der Wahrnehmung der Befragten zwar ein eindeutiges Beweismittel, aber verfahrenstechnische oder rechtliche Vorgaben können die Geltung und damit die administrative »Verwertbarkeit« eines Treffers einschränken. In diesem Zusammenhang werden vor allem die in der Dublin-III-Verordnung festgelegten Fristen genannt, die im Workflowmanagementsystem auch digital hinterlegt sind. Wird eine Überstellung an den zuständigen Mitgliedsstaat nicht innerhalb von sechs Monaten durchgeführt (bei Haft oder bei »Untertauchen« innerhalb von zwölf oder 18 Monaten), so wechselt die Zuständigkeit zur eigenen Behörde, womit ein »Treffer« seine Qualität als »Beweismittel« in den Verhandlungen und Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten potenziell verliert.

In der Wortwahl eines Sachbearbeiters läge die »Beweislast« dennoch erst einmal bei der Gegenseite, d. h. beim jeweils anderen Mitgliedsland, denn dieses müsse nachweisen, dass der »Treffer« keine Gültigkeit (mehr) besitze. Solange keine triftigen Gegenbeweise vorgelegt würden, läge die Zuständigkeit bei der Gegenseite:

»in der Regel ist das durch Eurodac belegt der Betreffende ist zuständig war zuständig und der bleibt zuständig wenn er nicht selbst beweisen kann dass er sich da dass es dass diese Zuständigkeit wegfallen ist das obliegt ihm dann weil man will ja auch einen gewissen Anker setzen ne?« (Interview Müller).

Im weiteren Verlauf seiner Schilderungen verdeutlicht er aber am Beispiel des Umgangs mit den Asylbehörden in Frankreich, dass die Gegenseite durchaus erfolgreich die Geltung eines »Eurodac-Treffers« bei der Zuständigkeitsentscheidung anzweifeln kann:

»dann schreibt man denen wir sehen das so und so das (.) steht so (.) (im) Zusammenhang und so dürfte das klar sein ihr habt zu beweisen äh die sagen dann (.) der war irgendwo weg der ist lange weg wir haben den jetzt schon über ein Jahr nicht gesehen also wir vermute überwiegend weil der ja auch nirgendwo anders aufgetaucht ist und hier nicht ist er wird mit ziemlicher Sicherheit mehr als drei Monate irgendwo außerhalb« (Interview Müller).

›Eurodac-Treffer‹ verlieren demnach zwar nicht ihre objektive Qualität, aber doch ihre verfahrensspezifische Beweiskraft, sofern die Person im betreffenden Land nicht mehr aktenkundig, nicht mehr »gesehen« worden ist, »nirgendwo anders aufgetaucht ist«. Beim Ringen um die Klärung von Zuständigkeiten argumentieren die Asylbehörden unterschiedlicher Länder vor allem mit den digitalen Fußspuren, die die Antragstellenden hinterlassen oder eben nicht hinterlassen haben. Die Zuständigkeit für einen Fall erlischt, sobald eine Behörde nachweisen kann, dass die betreffende Person in den eigenen Datenbanken (in Deutschland beispielsweise dem AZR oder in den Akten der Ausländerbehörden) nicht mehr »aufgetaucht« ist und nach der bürokratischen Logik folglich nur ins Herkunftsland zurückgekehrt oder in einen anderen Mitgliedsstaat weitergereist sein kann. Die in den eigenen IT-Systemen erfasste Zeit spielt damit eine besondere Rolle, denn digital erfasste Nachweise über den Verbleib der Antragstellenden können einen Beweischarakter erlangen und ›Eurodac-Treffer‹ entkräften, wenn rechtliche Fristen überschritten werden. Das Problem mit der Beweiskraft der digital erfassten Belege (sei dies ein ›Eurodac-Treffer‹ oder seien es andere digitale Spuren über den Verbleib) liegt dem oben zitierten Beschäftigten zufolge nicht in den digitalen Systemen selbst, sondern in den unklaren Rechtsverordnungen, die Aushandlungen über die vorliegenden ›Beweise‹ provozierten. Der Grund liegt »in der Dublin-Verordnung« und »in der Durchführungsverordnung und in diesen andern dazugehörigen Gesetzen«, weil dies »vielleicht auch nicht klar genug geregelt ist jedenfalls dann gibt es in solchen Situationen auch mal Auslegungsunterschiede ne?« (Interview Müller).

Die Erledigung der eigenen Arbeit verlangt folglich nicht nur Wissen über die Fristen, die bei Dublin-Fällen einzuhalten sind, sondern auch Wissen bezüglich der konkreten Arbeit mit DubliNet selbst. Wie wir gesehen haben, wird DubliNet nicht nur mit dem digitalen Fußabdruck der Antragstellenden gefüttert, um Zuständigkeitsfragen in Aushandlung mit der Gegenseite klären zu können. Vielmehr muss der Umgang mit DubliNet selbst erlernt werden, wozu formalisierte Schulungsprogramme ebenso gehören wie die Einweisung durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen oder das eigene ›learning by doing‹. Die besondere Herausforderung liege zum einen in der schieren Zahl der Fälle, die im Blick behalten werden müssten. Dabei bestehe auch immer das Risiko, dass eine Überstellung nicht stattfinden könne, etwa aus Gründen von »Krankheiten« oder weil »die Frist dann abgelaufen ist« (Interview Roth). Zum anderen schildern die Beschäftigten, dass DubliNet selbst risikobehaftet ist, wenn es nicht sachgerecht genutzt wird, denn es ist ein System, dass im Überfluss mit Daten gefüttert wird, womit die Beschäftigten im Arbeitsalltag zurechtkommen müssen. ›Dublin‹ wurde ja bereits

als ein ›Verschiebebahnhof‹ beschrieben, bei dem ›Eurodac-Treffer‹ Übernahmeersuchen auslösen, unter Umständen auch im Zweifelsfall, um die Zuständigkeit einer anderen Behörde versuchsweise zu prüfen. Hinzu kommen die vielen fall-spezifischen Informationen, die bei diesen Anlässen mit versandt werden und das System an seine Grenzen bringen:

»dieses Postfach ist ähm überfüllt also schlicht und ergreifend inzwischen weil wenn wir 2.000 Ersuchen stellen kriegen auch 2.000 Antworten plus 2.000 Sendeberichte und wenn man das nicht immer wieder löscht ja? Also immer nicht direkt löscht dann haben die ja auch alle also zumindest die Zustimmung und die Ablehnung ja noch mal n Anhang dran das ist ja nicht nur die E-Mail, also das muss man sich mal so vorstellen was da an Daten durch die Welt geschickt wird ja« (Interview Roth).

Die Datenfülle ist nicht nur ein Problem, weil Sendeberichte nicht gelöscht oder Anfragen unbedacht versendet werden und »erboste E-Mail von den Mitgliedsstaaten« auslösen. Die Gefahr bestehe auch darin, Fälle und Fristen aus den Augen zu verlieren: »bei Dublin muss man wirklich strukturiert sein und muss wirklich strukturiert sein ja das muss man weil einem sonst ganz viel durch die Lappen geht einfach (und es sind) die Fälle weg« (Interview Roth). Auch andere Befragte berichten über die besondere Herausforderung der geänderten Fristen, die im Zuge der Dublin-III-Verordnung eingeführt wurden, denn zwischen der Anlage der Akte, der Feststellung eines Eurodac-Treffers, der Anfrage an die ausländische Behörde, deren Antwort und der vorgesehenen Überstellung können die vorgesehenen Fristen schnell überschritten werden (Interview Baier). Aus der Perspektive der Sachbearbeitung erhöht der rechtlich induzierte Zeitdruck die Fehleranfälligkeit der Arbeit mit DubliNet – gilt es doch, die Vielzahl an Fällen in ihrer engen Taktung im Blick zu behalten, Gesuche rechtzeitig zu stellen, auf eingehende Gesuche rechtzeitig zu reagieren und Überstellungen mit den Mitgliedstaaten, mit Ausländerbehörden und der Bundespolizei innerhalb der Fristen zu koordinieren.

Die Schilderungen zeigen in der Rückschau, dass am Anfang jedes Asylverfahrens hohe Betriebsamkeit herrscht, die von der Frage nach der mitgliedsstaatlichen Zuständigkeit angetrieben wird. Auslöser und Medium dieser zwischenstaatlichen Zuständigkeitsprüfung sind die digitalen Arbeitsmittel mit ihren Daten über aktenkundig gewordene Antragstellende. Entsprechende ›Treffer‹ werden als Beweismittel gehandelt, um Zuständigkeitsfragen zwischen Mitgliedsstaaten zu beantworten, und DubliNet soll als Kommunikationsplattform die diesbezügliche Verständigung und Kooperation zwischen den Behörden sicherstellen. Allerdings zeigt der praktische Umgang, dass diese Plattform auch als Medium behördlicher

Aushandlungen genutzt wird, womit die Geltung der gesamteuropäischen Wissensbestände zugleich untergraben wird. Einerseits eröffnet DubliNet den beteiligten Behörden die Möglichkeit, fallrelevantes Wissen strategisch zu nutzen, um die Beweiskraft der ›Eurodac-Treffer‹ zu relativieren und Zuständigkeiten abzuwehren. Den Behördenmitarbeitenden ist diese strategische Nutzung bewusst, da sie Dublin auch explizit als ›Verschiebebahnhof‹ betrachten, auf dem die involvierten Behörden versuchen, die Zuständigkeit für eingehende Fälle – auch mittels erkenntnisdienstlicher ›Beweise‹ – auf andere abzuwälzen. Je nach den bisherigen Erfahrungen nutzen die Beschäftigten beispielsweise unterschiedliche Strategien bei der Kommunikation via DubliNet. Bei den »Standardmitgliedsländern, die eigentlich relativ schnell antworten [...] wird einfach nur ne Mahnung hingeschickt freundliche Erinnerung«, während andere »eben gleich ein Verfristungsschreiben [bekommen]« (Interview Mayer).

Andererseits neigt DubliNet aber auch strukturell zum informationellen Überschuss. Mit dem Dublin-Verfahren wird ein Generalverdacht etabliert, es könne sich bei eingehenden Asylanträgen um Dublin-Fälle handeln, die es nicht nur durch eine Standardüberprüfung der Fingerabdrücke, sondern auch durch zusätzliche Befragungen selbst bei ausbleibenden ›Eurodac-Treffern‹ zu identifizieren gilt. DubliNet erleichtert angesichts der automatisierten Kommunikationsformen Übernahmeersuchen als Standardoption, und dieser inflationäre Gebrauch entwertet den Objektivitätscharakter der vorgelegten Daten, da personenbezogene Daten (Fingerabdrücke, Dokumente, mündliche Aussagen etc.) ›untergehen‹ oder verfristen.

Europäische Arbeitsmittel wie Eurodac und DubliNet, so kann als Zwischenfazit festgehalten werden, schaffen eine gemeinsame Wissensbasis, die die Zuständigkeitsprüfung auf Grundlage personenbezogener, insbesondere biometrischer Daten zum Aufenthalt und zu den Reisewegen der Geflüchteten verobjektiviert. Im Schatten der politischen Konflikte zwischen nationalen Regierungen über die gerechte Verteilung von ›Lasten‹ kann ›Dublin‹ so als primär administrative Aufgabe gerahmt und erfüllt werden. Der Objektivitätsanspruch der Zuständigkeitsprüfung scheint unter den Befragten insofern grundsätzlich anerkannt zu sein, als sie vorhandene Belege in der täglichen Arbeit als solche nutzen. Gleichzeitig zeigt der behördliche Umgang mit dieser digitalisierten Wissensbasis, auf welche Weisen sich die im Dublin-System strukturell angelegten Widersprüche und Asymmetrien auf dem *street level* reproduzieren. Die Verfahrenspraxis ist nicht frei von Überforderung, Kalkül und Konflikten. Wie die oben angeführten Zitate gezeigt haben, ist die Zuständigkeitsprüfung insofern auch auf der Ebene der Sachbearbeitung – und allen Verobjektivierungstendenzen zum Trotz – eine

zutiefst spannungs- und konfliktreiche Angelegenheit. Ausdruck dieser Konfliktivität sind die Implementationsdefizite innerhalb des Dublin-Verfahrens. Damit ist nicht so sehr der Umstand gemeint, dass nur wenige Zuständigkeitsanfragen in erfolgte Überstellungen münden – Schätzungen sprechen von 23 %, bezogen auf die Zahl der Fälle, in denen einem Übernahmeersuchen zugestimmt wurde (EASO 2016a: 30). Denn hierfür sind zahlreiche Faktoren verantwortlich, die unter anderem mit den Abschiebungen selbst zu tun haben (Küffner 2017). Es ist vor allem der Abgleich der gestellten Ersuchen und der erfolgten Zustimmungen, der belegt, dass sich die beteiligten Behörden nur in jedem fünften Dublin-Fall überhaupt auf eine Zuständigkeitsübernahme einigen können (Lahusen/Wacker 2019). Diese Schwierigkeiten verweisen nicht nur auf die vielen rechtlichen, organisatorischen und logistischen Probleme der Verwaltungskooperation, sondern dokumentieren auch, dass die Auseinandersetzungen der nationalen Regierungen über die ungleiche Verteilung der Asylanträge auf das bürokratische Feld durchschlagen. Für die Schutzsuchenden mündet dies letztlich in längere Verfahrensdauern und länger anhaltende Ungewissheit bezüglich ihres Schutz- und Aufenthaltsstatus – ganz abgesehen davon, dass sie und ihre Fluchtgeschichte durch das Dublin-System und die damit einhergehende administrative Behandlung auf einen Fingerabdruck, einen Teil einer ›Verschiebemasse‹ reduziert werden und ihnen behördlicherseits jegliche Autonomie bezüglich ihrer Mobilitätsentscheidungen abgesprochen wird.

### 5.4.3 Herkunftsländerinformationen: Antragsbearbeitung als beständige Kategorisierungsarbeit

Im Vergleich zur Nutzung von DubliNet sind Herkunftsländerinformationen für den *street level* der eigentlichen Asylsachbearbeitung unmittelbar relevant, denn sie stellen einen zentralen Referenzpunkt für die Bearbeitung von Asylanträgen dar. Damit sind nicht nur Informationen zur Situation in den Herkunftsländern gemeint, sondern auch ganz grundlegend die Informationen zur Herkunft der Antragstellenden. Deren Abfrage ist in der für die Antragsbearbeitung genutzten Software standardmäßig vorgegeben und für den weiteren Verlauf des gesamten Verfahrens von Bedeutung. Grundsätzlich ist die Frage nach dem (vermuteten) Herkunftsland eine ganz entscheidende für das Anlegen der Akte und ihre Bearbeitung. Ist die Fallbearbeitung doch primär als Klassifikationsarbeit zu verstehen, die die in den nationalen und europäischen Arbeitsmitteln angelegten Daten nutzt. Die Unterteilung der Schutzsuchenden in bestimmte Gruppen, die wesentlich auf ihrem (vermuteten) Herkunftsland bzw. der Herkunftsregion basiert, hat beispielsweise Folgen für die Zuweisung eines geeigneten Sprachmittlers bzw. einer

Sprachmittlerin, denn spätestens bei den Anhörungen muss eine ausreichende Verständigung gewährleistet sein.

Daneben ist die Unterteilung nach Herkunftsländern von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Einschätzung und Bewertung des Asylantrags hinsichtlich der später zu treffenden Entscheidung. Das administrative Verfahren funktioniert in dieser Hinsicht wie eine selbsterfüllende Prophezeiung: Anträge aus Herkunftsländern mit einer niedrigen Schutzquote werden als wenig aussichtsreich bewertet und umgekehrt Anträge aus Ländern mit einer hohen Schutzquote eher als aussichtsreich eingestuft. In den beiden Behörden galt dies in noch verstärkter Weise aufgrund von 2015 bzw. 2016 zwischenzeitlich eingeführten Maßnahmen, die wesentlich auf einem ›Clustering‹ der Fälle basierten, noch bevor sie zur Anhörung gelangten und bei denen das Herkunftsland ein wichtiges Kriterium darstellte. In Deutschland betraf dies insbesondere die im Rahmen eines ›integrierten Flüchtlingsmanagements‹ eingeführten Ankunftscentren (AIDA 2017: 20). Zwar gab es in Schweden keine Priorisierung nach Herkunftsland und keine Listen ›sicherer Herkunftsländer‹ oder ›sicherer Drittstaaten‹, es wurde 2016 aber ein »neues internes Sortierungssystem für Asylfälle« (Parusel 2016: 10) eingeführt, das die Fälle je nach erwartetem Aufwand und Erfolgchancen verschiedenen ›tracks‹ zuwies (AIDA 2021: 23).

Eine deutsche Entscheiderin verdeutlicht, wie sehr die Kategorisierung nach Herkunftsland die zu treffende Entscheidung bereits vor der Einführung dieser Maßnahmen dominierte: »wenn das Amt sagt dieses Land ist so zu entscheiden dann wird das halt so entschieden dann musst du es halt nur so begründen dass es auch passt« (Interview Baier). Zwar müssen die Umstände des Einzelfalls berücksichtigt (und die Begründung gegebenenfalls passend gemacht) werden, letztlich spielt aber das Kriterium der Rechtsgleichheit auch hier wieder eine zentrale Rolle. Wie die Befragte weiter ausführt, geht es dabei vor allem darum, eine »einheitliche Linie« zu fahren und gleiche Fälle gleichzubehandeln:

»in der Entscheidung sollte schon ne Linie drin sein kann nicht sein dass ein Fall mit Flüchtlingsschutz gemacht der andere Fall der gleich gelagert ist wird mit offensichtlich unbegründet abgelehnt (.) das ist schwierig« (Interview Baier).

Für die Frage, wann ein Fall als »gleich gelagert« angesehen wird, stellt die Amtslinie bezüglich bestimmter Herkunftsländer oder Krisenregionen eine maßgebliche Grundlage dar. Dementsprechend sind die von der jeweiligen mitgliedsstaatlichen Behörde zentral produzierten und bereitgestellten Herkunftsländerinformationen (*Country of Origin Information*, COI) von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Vorliegende Studien zur Produktion von COI haben gezeigt, dass sowohl

die Zahl als auch die Qualität der verwendeten Quellen bisweilen fragwürdig ist und die COI häufig Lücken und einen Mangel an Aktualität aufweisen (Gibb/Good 2013; Rosset/Liodden 2015). Neben den dadurch aufgeworfenen Fragen hinsichtlich der Produktion, der konkreten Inhalte und der Legitimität der COI ist für unser Forschungsinteresse vor allem interessant, auf welche Weisen diese schriftlich vorliegenden Informationen in der Praxis genutzt werden. Denn auch im Hinblick auf COI-Datenbanken ist ein Prozess der zunehmenden Standardisierung und Zentralisierung zu beobachten, der die Fallbearbeitung in den Mitgliedsländern inhaltlich auf eine gemeinsame Datenlage ausrichtet und damit unter Umständen homogenisieren könnte.

Die beiden Behörden verfügen über eigene Datenbanken: Im BAMF wird MILo (für ›Migrations-Informationen-Logistik‹) genutzt, im *Migrationsverket* LIFOS (für: ›Landinformationssystem‹). In diese Datenbanken werden sowohl Berichte der eigenen *COI-Unit* als auch Informationen aus anderen nationalen (u. a.: die Verwaltungsrechtsprechung, Lageberichte des Auswärtigen Amtes, Berichte von Menschenrechtsorganisationen) und internationalen (u. a. Berichte von UNHCR, UN, Menschenrechtsorganisationen, COI anderer Partnerbehörden) Quellen eingespeist. Zu Letzteren zählen auch die Informationen und Länderberichte, die vom EASO bereitgestellt werden.

Die Interviews mit dem deutschen und schwedischen Behördenpersonal belegen, dass die Nutzung der COI integraler Bestandteil der Fallbearbeitung ist. Gleichzeitig gehen die Beschäftigten davon aus, dass ihnen die behördeninternen Datenbanken einen (zum Teil europäisch) zertifizierten Wissenskanon anbieten, der nach dem Verständnis der Behörde objektive und rechtliche Geltung beansprucht. Vor allem bei der Frage nach den Fluchtgründen, der Bewertung zukünftiger Gefahren und der Qualität des Schutzstatus spielen Herkunftsfragen und entsprechende Abfragen in den Datenbanken eine Rolle, wie ein schwedischer Entscheider ausführt:

»Then we get the case, and then we know for instance that this girl runs the risk of being killed by (.) yes (.) her parents, or honour problematics (.) from a particular country. Then we know what it is about. You can access, I mean you already have, the details necessary for a search in this big LIFOS jungle. Now it is often the case that you don't know why people are applying for asylum. Until they come for the interview« (Interview Viklund).

In Fällen, in denen die Gefährdungslage der Antragstellenden durch die (nationale) Herkunft bereits bekannt ist und in der COI-Datenbank ermittelt werden kann, können die Behördenmitarbeitenden auf das kollektive Wissen (»we know«) zur Herkunftsregion zurückgreifen und dieses Wissen zur Vorbereitung

der Anhörung nutzen, die gerade in Asylverfahren strukturell von Nicht-Wissen geprägt ist (»you don't know«).<sup>14</sup> Dadurch verändert sich auch die Qualität der Anhörungen, denn die mündlichen Schilderungen werden mit den Angaben in den COI abgeglichen und auf Glaubhaftigkeit überprüft. Ein weiterer Entscheider aus Schweden betont, dass er die Datenbank LIFOS in der Vorbereitung, aber auch während der Interviews, mit dieser Zielsetzung nutzt:

»well it is very much centered on what they tell us and if it is true, (.) either in terms of the story itself if it could have happened or not, and also, sometimes you have to take a break and go onto Lifos and have a look (.) what does this look like, what this person is saying, does this occur at all in this country. Sometimes you can make use of this in the interview, well yes, the material says that this is not what it looks like. What is your response to that« (Interview Karlsson).

Obschon nicht ausgeschlossen wird, dass Antragstellende ihre Geschichte (»story«) glaubhaft darlegen und untermauern können, zeigt sich in dieser Passage doch die bereits genannte Vorstellung, dass die Beweislast letztlich bei den Antragstellenden liege. Die Behörde kann durch die COI auf vermeintlich verlässliche Beweismittel zurückgreifen, die eine zentrale Rolle für die Prüfung der Glaubhaftigkeit der Aussagen der Antragstellenden spielen. Dass die Beweislage durch den Geltungsanspruch der COI asymmetrisch ist, wird auch daran ersichtlich, dass die Datenbanken ein wichtiger Referenzpunkt für die Entscheidungsfindung und Bescheiderstellung bleiben. Eine den Verfahrensstandards genügende Begründung impliziert, dass entsprechende Informationen aus den COI konsultiert und zitiert werden (Artikel 4(3)(a) der Anerkennungsrichtlinie<sup>15</sup>). Für einen schwedischen Entscheider ist dies ein essenzielles Gütekriterium, denn als er gebeten wird, zu beschreiben, wie er eine Entscheidung niederschreibt, verweist er als Erstes auf LIFOS:

- 
- 14 Laura Affolter (2021: 76) macht vier solcher »known unknowns« aus: Die Entscheidenden können nie mit Sicherheit wissen, wie groß die Gefahr zukünftiger Verfolgung ist, was in der Vergangenheit ›tatsächlich‹ geschehen ist, ob die Aussagen zur Fluchtgeschichte der ›Wahrheit‹ entsprechen und ab wann etwas ›überwiegend wahrscheinlich‹ ist.
- 15 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

»Well, when I start writing it, everything has to be in place, so to speak. So then you have already checked Lifos and you have those documents. So I don't start writing until I believe I can finish writing it so to speak« (Interview Karlsson).

Von einer Anhörung spricht er in diesem Kontext nicht, womöglich, weil er einen der vielen Standardfälle im Blick hat, bei denen der Grund und die Asylberechtigung angesichts der vorliegenden Informationen und Rechtsvorgaben eindeutig sind. Die Entscheidung und Begründung stützen sich in diesen Fällen primär auf die COI und die entsprechenden Dokumente, die er dem Bescheid hinzufügen kann.

Die Europäisierung des Verwaltungshandelns scheint im Hinblick auf die Herkunftsländerinformationen begrenzt zu sein, denn zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung rekurrierten die Beschäftigten beider Länder bei der Bearbeitung der Asylanträge noch hauptsächlich auf die jeweiligen nationalen COI-Datenbanken, denen von den Befragten in beiden Asylverwaltungen eine hohe sachliche und rechtliche Geltung zugesprochen wurde. Ein Zugriff auf die vom EASO verwaltete COI-Datenbank ist für die Beschäftigten zwar möglich, zumal die verschiedenen Datenbanken eng miteinander verflochten sind. So speist sich die EASO-Datenbank letztlich aus den Länderinformationen, die von den Mitgliedsstaaten der EU, Norwegen und der Schweiz, dem EASO und anderen EU-Institutionen gestellt werden. Gleichzeitig übernehmen auch die nationalen Datenbanken Informationen aus anderen Ländern und dem EASO-COI. Bedeutsam ist aber, dass die Beschäftigten vornehmlich auf die von der eigenen Behörde gestellten Datenbanken rekurrieren und sich mit den jeweiligen Quellen nicht unbedingt eingehender auseinandersetzen. Aus den Interviews lässt sich ein eher pragmatisches Verhältnis zu den Länderinformationen und den zugrunde liegenden Quellen ablesen. Von den in der Behördenumwelt durchaus stattfindenden Auseinandersetzungen darüber, »what is considered relevant and accurate country information, or what it means to be a country expert« (van der Kist/Rosset 2020: 666) scheint der *street level* eher unberührt.

Mögliche Europäisierungseffekte sind zwar mit Blick auf die stärkere Berücksichtigung der EASO-Berichte zu erwarten, die in den beiden Behörden in die nationalen Datenbanken eingepflegt werden. Allerdings stößt auch dies an Grenzen, denn die Datenbanken werden von den Mitarbeitenden der Behörden unterschiedlich wahrgenommen, bewertet und genutzt (siehe auch Gibb/Good 2013; van der Kist/Rossett 2020). Im Hinblick auf den *street level* wird dies ersichtlich, sobald die Beschäftigten danach gefragt werden, welche Recherchemöglichkeiten sie nutzen, wie exklusiv die Recherchen nach Informationen zum Herkunftsland

auf die Datenbanken begrenzt und in welchem Maße auch alternative Quellen genutzt werden.

In Deutschland nimmt die nationale COI-Datenbank einen wichtigen Platz als Informationsquelle ein, allerdings liegen die für die Fallbearbeitung wichtigsten Informationen meist bereits in Gestalt der Herkunftsländerleitsätze, der Lageberichte des Auswärtigen Amtes und der relevanten Textbausteine für die Entscheidungsbegründung vor. Ähnlich wie wir dies bereits für die Europäisierung qua Recht und qua Verfahren festgestellt hatten, werden im Bereich der Herkunftsländerinformationen die meisten Recherchen von den Fachabteilungen (im deutschen Fall von den Analysereferaten) im Hintergrund durchgeführt und für die Sachbearbeitung aufbereitet. Ein Sachbearbeiter erläutert dies wie folgt:

»zunächst ist es ja so dass wir für ne Reihe von Ländern Entscheidungshilfen haben die liegen zum einen vor in Form von Entscheidungsleitlinien das heißt Empfehlungen der Amtsführung oder des Fachreferates das sich mit bestimmten Ländern auseinandersetzt wir haben verschiedene Analysereferate die das entsprechend aufbereiten von verschiedenen Quellen was an Informationen da ist in diese Leitsätze fließen natürlich auch immer die neusten Entwicklungen mit ein dann haben wir die Möglichkeit bei manchen Herkunftsländern bestimmte länderspezifische Texthandbücher zu verwenden (.) und natürlich hab ich die Möglichkeit selbst zu recherchieren sei es zum einen in unserer bundesamtsinternen Datenbank die ja auch von Rechtsanwälten und von Richter und so weiter genutzt werden kann und auch benutzt wird die teilweise Bestandteil von dem europäischen Informationsnetzwerk (.) und ich kann auch über die bundesamtseigene Datenbank hinaus selbst recherchieren da muss ich dann natürlich drauf achten dass ich nicht nur Wikipedia als Quelle nehme das ist ganz klar ähm (.) das ist aber relativ selten der Fall dass ich tatsächlich dann äh ne offene Internetrecherche sozusagen anstelle« (Interview Gabriel).

Eigene weitergehende Recherchen innerhalb der Datenbanken stellen die befragten Sachbearbeitenden meist erst dann an, wenn sie es mit einem besonderen Fall oder einer besonderen Fallkonstellation zu tun haben. Ergänzend nutzen sie auch alternative Informationen, insbesondere dann, wenn es um die Vorbereitung oder die Durchführung von Anhörungen geht. Landkarten spielen hier eine Rolle, teils in Papierform an der Wand, teils als digitale von Wikipedia oder Google Maps bereitgestellte Repräsentationen. Diese werden genutzt, um die Angaben der Asylsuchenden während einer Anhörung nachvollziehen und gegebenenfalls entsprechende Nachfragen stellen zu können (Interview Gabriel). Gerade die Neueinsteigenden berichten, dass sie in Vorbereitung auf eine Anhörung manchmal eine

schnelle offene Internetrecherche betreiben, wenn sie mit einem bestimmten Herkunftsland noch nicht vertraut sind. So attestiert eine Sachbearbeiterin MILo zwar, dass »ganz gute Informationen drin« seien,

»aber an an sich in der Anhörung kann man schnell bei Google eingeben (.) Stadt und das is eigentlich das Schnellste, also wenn man sich in (Milo) da muss man sich einloggen und dann dauert das und eh man sich dann durchgeklickert hat das is auch nicht gut wenn man ganze Zeit hier nur tippt und der Antragsteller sitzt da und sagt ja was ist jetzt ne?« (Interview Baier)

Mit zunehmendem Erfahrungswissen und wachsender Vertrautheit mit dem Herkunftsland nimmt die Bedeutung solcher von außen in die Situation importierter Informationsversatzstücke ab. Die erfahreneren Mitarbeitenden betonen im Interview auch, wie wichtig angemessene Quellen sind, sollten eigene Recherchen tatsächlich einmal nötig sein: »da muss ich dann auch schauen (.) ob ich vielleicht irgendwo Informationen herbekomme die verifizierbar sind und die verlässlich sind die valide sind« (Interview Gabriel). Als Beispiele nennt der Befragte das Analysereferat oder (an dieser Stelle nicht näher spezifizierte) Informationsnetzwerke, »wo mehr und und auch ähm verifizierte Informationen drin sind« (ebd.). Die Zitate zeigen, dass Verifizierbarkeit, Verlässlichkeit und Validität nicht unbedingt von den einzelnen Sachbearbeitenden selbst beurteilt werden. Vielmehr wird den von den behördlichen Spezialabteilungen und den behördlichen Informationsnetzwerken zusammengetragenen Informationen Geltungscharakter zugesprochen, der beachtlich ist und den Sachbearbeitenden weitere Analysen verzichtbar erscheinen lässt.

Im *Migrationsverket* lässt sich ein ähnlicher Umgang mit Länderinformationen nachzeichnen. Als wichtigste und verlässlichste Quelle dient den Beschäftigten LIFOS: »If we are looking for information about a country, or about the situation for a particular group, or, yes, then that is of course mainly where we search« (Interview Petersson). Sollten Informationen zu bestimmten Herkunftsländern und Fluchtursachen fehlen, richten die Befragten zunächst eine Nachfrage an die zentrale COI-Stelle in Stockholm, deren Antworten zumeist als sehr zweckdienlich beurteilt werden (Interview Johansson). Dennoch wird von zusätzlichen Recherchen berichtet, unter anderem auch deshalb, weil die Zentrale bis zu sechs Wochen Zeit für die Bearbeitung benötigen könne, wodurch eine Berücksichtigung unter Umständen für den konkreten Fall nicht mehr praktikabel sei. Eigene Suchen im Internet gehören deshalb auch in Schweden zum Handlungsrepertoire, wie eine schwedische Entscheiderin am Beispiel von »LGBT cases« veranschaulicht: »There isn't always that much about that on LIFOS, rather you have

to look around, perhaps human rights organisations that are active in that country, if there are any, and that kind of thing« (Interview Johansson).<sup>16</sup>

Der Vergleich der Interviews aus beiden Ländern zeigt, dass der COI-Abteilung weitestgehend ein Wissensmonopol zugesprochen wird. Für das *Migrationsverket* scheint diese Aussage besonders zu gelten, da seltener von alternativen Informationsquellen gesprochen wird. Für einen schwedischen Sachbearbeiter ist das LIFOS ganz zentral: »They are meant to make everything available that is good. It would be a bit dodgy to start using your own sources. You wouldn't know where it comes from in that case. So rather, uhm no, stick almost entirely to Lifos« (Interview Petersson). Die Datenbank ist in seiner Wahrnehmung nicht nur vollständig, sondern gegenüber anderen Quellen auch glaubwürdiger. Die Alternative bestünde in persönlichen Quellen (»your own sources«), wobei er dieses Vorgehen als zwielichtig abqualifiziert.

In den deutschen Interviews ist etwas häufiger von eigenen zusätzlichen Recherchen die Rede, insbesondere wenn es um besondere Fallkonstellationen geht oder wenn es sich bei den Befragten um Neueinsteigende handelt, die sich erst noch mit bestimmten Herkunftsländern vertraut machen müssen. Die grundsätzliche Deutungshoheit wird zwar auch hier den Analysereferaten zugebilligt und diese werden bei komplexeren Sachverhalten entsprechend kontaktiert. Im alltäglichen Arbeitshandeln scheinen die für den praktischen Gebrauch aufbereiteten Hilfsmittel der Behörde (die Leitsätze, Kurzberichte und Texthandbücher) aber eine größere Rolle zu spielen als die MILO-Datenbank.

»B: Ja wir haben Leitsätze wir haben Informationsquellen wie s Internet zum Beispiel oder auch das Milo also es gibt verschiedenste Arten von Informationsmöglichkeiten können auch das Auswärtige Amt mit einschalten also da gibt's unheimlich viele Möglichkeiten wie zum Beispiel auch die Sprach- und Textanalyse ne?

I: Was würden Sie sagen nutzen Sie so am häufigsten? So in der täglichen Arbeit?

B: Ich würd sagen die Leitsätze mhm (.) und die Länderinformationen die wir halt auch immer oft- also immer einmal die Woche kriegen das sind dann so aktuelle Nachrichten sozusagen« (Interview Seidel).

Die Schilderungen zeigen, dass die nationale Datenbank im schwedischen Arbeitsalltag von größerer Bedeutung ist als in der deutschen Asylverwaltung. Dies lässt sich mit der Besonderheit des schwedischen Verfahrens erklären. Zum einen ist die Fallbearbeitung in Schweden an ein Tandem mit *case officer* und *decision-*

16 Die begrenzte Verfügbarkeit von LGBTI-spezifischen Herkunftsländerinformationen wurde auch in anderen Ländern beobachtet (Danisi et al. 2021: 234-240).

*maker* und an das assistierende Team rückgebunden. Zum anderen übernimmt der Rechtsbeistand eine proaktive Rolle innerhalb des schwedischen Asylverfahrens, und die Entscheidenden müssen sämtliche Dokumente, die sie dem Bescheid zugrunde legen, auch dem Rechtsbeistand vorlegen: »all documents that we use in a decision uhm we have to communicate, to public counsel, to the lawyer in the case« (Interview Johansson). Nicht zertifizierte Quellen oder persönlich recherchierte Informationen haben in einem solchen Setting geringere Chancen, als glaubwürdig oder rechtssicher akzeptiert zu werden. In Deutschland wiederum sind es jeweils einzelne Sachbearbeitende, die für die Bearbeitung eines Falles zuständig sind, weshalb die Praxis der Informationsbeschaffung etwas weniger unter Beobachtung steht, obwohl die Befragten betonen, dass die Auswahl und Verwendung der Quellen bei der Erstellung des Bescheids mit Bedacht erfolgen muss.

Die unterschiedliche Nutzungsintensität der COI ist aber nicht das einzige Indiz für Grenzen einer Europäisierung qua digitale Arbeitsmittel. Ein strukturelles Problem besteht in der prinzipiellen Begrenztheit der vorliegenden Informationen, die Nachfragen in der Zentrale oder eigene Recherchen notwendig machen. Allerdings arbeiten die Behörden an einer graduellen Behebung dieses Problems, denn mit der Zeit wächst der Umfang der nachgeforderten Informationen und eingepflegten Dokumente. Viel eher sind es die umständliche Handhabung und die Komplexität der Datensätze, die eine Nutzung erschweren. Der bereits zitierte *decision maker* hatte nicht ohne Grund die Datenbank als »this big LIFOS jungle« (Interview Viklund) bezeichnet. Auch für einen deutschen Sachbearbeiter sind die Wege im Umgang mit der Datenbank verschlungen: »und wenn ich dann vielleicht mit Milo oder so anfang dann hab ich mein Passwort vergessen dann muss ich erst mal wieder gucken da muss ich erst noch mal den Pfad suchen wie ich überhaupt dahinkomm« (Interview Mayer; s. auch das Zitat aus Interview Baier weiter oben). Die wahrgenommene Komplexität ist auch in der schierenden Menge der dort bereitgestellten Informationen und Dokumente begründet: »So there is an awful lot of country information in both decision making and appeal situations and so on, and interpretation of country information« (Interview Johansson). Zudem ist die Komplexität in der Diversität und der unterschiedlichen Qualität der Dokumente verankert. Es liegen nicht nur Informationen zu den Ländern und Gefährungskriterien vor, sondern auch Rechtstexte, Rechtskommentare und Interpretationen. Manche Informationen können veraltet sein. Hinzu kommen Sprachprobleme, die eine *case officer* im Blick hat: »and to some extent there is of course also a need for English... A knowledge of languages« (Interview Nyström). Gerade für jüngere Kolleginnen und Kollegen sei dies alles sehr herausfordernd, wie eine *decision-maker* verdeutlicht:

»we work a great deal with LIFOS and that is tough for many case officers who are new, and so on, they don't know what (.) because there is loads, if you take Somalia, there is, like, thousands of documents. And then of course we who have worked here for a while, we know: OK then we access, we normally use perhaps British uhm country information. Normally you pick out two sets of country information from different countries, preferably, and then perhaps something from UD, the Ministry for Foreign Affairs' country information about the country then perhaps there is something specific concerning homosexuals in Uganda, then you look out a specific uhm report, from Norway or somewhere« (Interview Johansson).

Die Passage verdeutlicht, dass die Nutzung für Neulinge ein schwer zu überwindendes Problem darstellt und ihrer Einschätzung zufolge jahrelanger Praxiserfahrung bedarf. Nur diejenigen, die schon eine ganze Weile im Amt arbeiten, haben sich eine Strategie im Umgang mit der Informationsflut zurechtgelegt. Es ist dieses Wissen (»we know«), das ihnen den Weg durch das Labyrinth weist: Es ist das Wissen, welche Quellen Priorität besitzen (»British country information«, »Ministry for Foreign Affairs' country information«), wie viele Quellen zu kombinieren sind (»you pick out two sets«) und welche Informationen nun genau benötigt werden (»perhaps there is something specific concerning homosexuals in Uganda«). In diesem Sinne müssen die Nutzerinnen und Nutzer bereits vor der Recherche wissen, wonach sie suchen, um in diesem Urwald den Weg zum Ziel zu finden. Und in dieser Strategie liegt nun eine Grenze der Europäisierung: die Selektivität der Suchstrategien. Sachbearbeitende grenzen die Suche nicht nur auf fallrelevante Dokumente ein, sondern auch auf Dokumente in einer für sie verständlichen Sprache oder aus einer bestimmten Quelle. Sie legen sich damit Suchstrategien zurecht, die über die Jahre entwickelt und routinisiert werden.

Diesen Suchstrategien ist bereits eine Vermeidungsstrategie inhärent, die auf eine weitere Grenze eines europäisierten COI-Wissensreservoirs verweist: Sofern es sich vermeiden lässt, setzt sich das Personal nicht der ungefilterten Komplexität der COI aus, da die Fallbearbeitung dadurch aufwendiger und schwerfälliger wird. Zwar spielen verschiedene Informationsquellen bei der Fallbearbeitung eine Rolle, wie ein schwedischer *case officer* ausführt, als er danach gefragt wird, auf welche Informationen er die Entscheidungsfindung gründet: »it is a combination of Lifos and of established practice, and uhm (.) Then of course there is the oral information. That's what it is« (Interview Petersson). Bei der Gewichtung der beiden erstgenannten Informationsquellen scheint es vor allem eine Rolle zu spielen, ob es sich um »einfache« oder »schwere« Fälle handelt. Bei dieser Frage sind zwar viele Faktoren entscheidend, denn »schwierige Fälle« zeichnen sich insgesamt durch Komplikationen und hohen Zeitaufwand aus. Hier können Umstände

der internen Fallbearbeitung relevant werden, die zu einer umfangreichen Akte und langen Verfahrensdauern führen. Eine Erschwernis in der Fallbearbeitung kommt aber hinzu, wenn Asylsuchende aus Herkunftsländern stammen, über die wenig bekannt ist. In diesen Fällen ist der Aufwand der Informationsbeschaffung höher, denn es gilt innerhalb der COI-Datenbank nach passenden Einträgen und Dokumenten zu suchen, Anfragen an die Fachabteilungen in der Zentrale zu stellen oder alternative Informationsquellen aufzusuchen. Zentral sind aber auch die Kategorisierungen nach der Begründungsbedürftigkeit der Bescheide, die wiederum auf Kategorisierungen nach Herkunftsland basieren. Fordert die Amtslinie beispielsweise, dass Personen aus bestimmten Ländern prinzipiell ein Schutzstatus zugesprochen werden soll, so werden diese Fälle als eher ›leicht‹ zu bearbeitende wahrgenommen. Fälle, die Länder mit einer hohen Ablehnungsquote betreffen, können zwar ebenfalls relativ schnell abgearbeitet werden, dennoch sind ablehnende Bescheide mit einem hohen Begründungsaufwand verbunden.

»also wie gesagt morgens ist dann so Postbearbeitung und da werden dann auch schon die ersten Fälle entschieden bevor es dann also ab halb neun ist bei uns Anhörungszeit (.) schafft man ja also einen schafft man auf jeden Fall einen Fall kommt drauf an wie umfangreich die sind die Syrienentscheidungen gehen relativ schnell Westbalkan sind da n bisschen umfangreicher« (Interview Baier).

Wie sich in diesem Auszug zeigt, beruht die Unterscheidung zwischen ›schwierigen‹ und ›einfachen‹ Fällen zunächst nicht auf dem konkret vorgetragenen Sachverhalt, sondern auf dem Blick in eine Akte und hier insbesondere auf die Information zum Herkunftsland. Vor allem hat diese Unterscheidung Konsequenzen für den fallspezifischen Informationsbedarf. Insbesondere bei ablehnenden Bescheiden muss die Informationsbeschaffung relativ umfassend sein und die Begründung möglichst rechtssicher und auf den Einzelfall bezogen formuliert werden. In dieser Hinsicht stellt sich eine paradoxe Situation ein. Kann der COI-Datenbank eine Kanonisierung des Wissens attestiert werden, die auf die Fallbearbeitung in den mitgliedsstaatlichen Verwaltungen homogenisierend wirkt, so müsste dieser Effekt bei den ›schwierigen Fällen‹ am größten sein, weil die Sachbearbeitenden stärker auf die in diese Datenbank eingepflegten Informationen angewiesen sind. Demgegenüber sind die Beschäftigten bei den ›einfachen Fällen‹ weniger auf die COI angewiesen, denn entweder ist der Begründungszwang geringer oder es gibt behördliche Leitlinien bzw. in der Behörde eingespielte Praktiken, die eine gesonderte Suche nach Informationen überflüssig machen. Zwar

wird für die Begründung der Entscheidung auch in diesen Fällen auf die Herkunftsländerinformationen rekurriert, es greifen aber selektive Suchstrategien, die den eingespielten Praktiken verpflichtet sein dürften.

Damit zeichnet sich hinsichtlich der Nutzung von COI-Datenbanken ein Ergebnis ab, das den Ausführungen zu Eurodac und DubliNet entspricht. Im Kern ist festzuhalten, dass die COI einen Wissensbestand zu den Herkunftsländern und Gefährdungslagen institutionell fixieren, der die Sachbearbeitung in entscheidender Weise anleitet und dessen Geltung auf dieser Ebene kaum infrage gestellt wird. Die Gespräche mit den Beschäftigten zeigen, dass diese die eingepflegten Informationen und Dokumente zumeist als sachlich korrekt und rechtlich einschlägig behandeln – wenn sie auch zuweilen deren mangelnde Aktualität beklagen oder Informationen zu spezielleren Sachverhalten vermissen. Ähnlich wie den Eurodac-Treffern wird auch den COI eine Geltungskraft verliehen, die jene der Aussagen der Antragstellenden tendenziell übersteigt. Die Herkunftsländerinformationen beeinflussen nicht nur den Inhalt und den Verlauf der Anhörungen, sondern sind auch für die Entscheidungsfindung zentral, da sie Entscheidungs- und Begründungshilfen vorhalten.

Die Fallbearbeitung ist damit einer Eigendynamik ausgesetzt, in der Herkunftsländerinformationen eine wichtige Rolle spielen. Über die Bündelung von COI beim EASO dürften die diesbezüglichen Wissensbestände zumindest hinsichtlich ihrer Produktion zunehmend europäisiert werden. Was deren Nutzung im administrativen Asylverfahren betrifft, so sind Homogenisierungseffekte auf das Verwaltungshandeln vor allem in jenen Behörden zu erwarten, die bislang über keine eigenen größeren *COI-Units* verfügen. Für die Beschäftigten in den beiden von uns untersuchten Behörden gilt jedoch, dass sie seitens der Fachabteilungen und über die nationalen Datenbanken in einem Umfang mit Informationen versorgt werden, der eine zusätzliche Recherche in den EASO-Datenbanken verzichtbar erscheinen lässt. Zwar enthalten die nationalen Datenbanken auch vom EASO bereitgestellte Informationen oder Informationen aus anderen Partnerbehörden. Wie wir weiter oben gesehen haben, ist deren Nutzung aber abhängig von zeitlichen und sprachlichen Faktoren.

Für eine Europäisierung qua Wissen haben wir damit auch Grenzen herausgearbeitet. Zum einen liegt dies an den digitalisierten Arbeitsmitteln selbst, denn die Komplexität und Dynamik der COI schafft ein Überangebot an Informationen und Dokumenten, das eine selektive Nutzung geradezu provoziert. Zum anderen bricht sich die Nutzung europäischer COI am Umfang der nationalen COI und an dem Grad, zu dem diese Informationen von anderen Akteuren einbindet, ferner an der

Struktur des nationalen Fallaufkommens, den behördeninternen Handlungsanweisungen und den eingespielten Arbeitsroutinen, die vor allem bei Standardfällen oder ›einfachen‹ Fällen wirksam sind.

## 5.5 FAZIT

Die Analyse der Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns ist als Spurensuche betrieben worden, denn wir waren ausschließlich an der *street level bureaucracy* und damit an der Ebene der Asylsachbearbeitung interessiert. Uns ging es um das Behördenpersonal, das den Antragstellenden persönlich begegnet und mit der konkreten Bearbeitung von Asylanträgen betraut ist. Sowohl vom Aufgaben- als auch vom Personalprofil her fanden wir eine primär lokale Verankerung ohne unmittelbaren Bezug zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem vor. Wie wir gesehen haben, ist die Verfahrenspraxis in den beiden hier untersuchten Behörden jedoch von einer Reihe administrativer Zwänge gekennzeichnet, die das Verwaltungshandeln darauf ausrichten, die Fallbearbeitung – im Sinne der Behörde – so effizient und effektiv wie möglich zu gestalten. Gesonderte Kenntnisse europarechtlicher Bestimmungen, eine gesamteuropäische Informationssuche oder direkte Arbeitskontakte zu anderen Mitgliedsstaaten sind eher nicht zu erwarten, da die Asylverwaltungen solche Aufgaben normalerweise an spezialisierte (Fach-) Abteilungen delegieren, um die eigentliche Fallbearbeitung zu entlasten und auf die Kernarbeit auszurichten. Vieles, was mit dem europäischen Asylrecht und der zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation zu tun hat, wird als ›Hintergrundarbeit‹ in den nationalen Behörden erledigt und ist für die Mitarbeitenden, die mit dem Einzelfall befasst sind, wenig sichtbar. Tatsächlich sind es die Europa- und Rechtsabteilungen, die die europarechtlichen Bestimmungen für den *street level* aufbereiten; es sind die Dublin-Referate, die sich mit Ersuchen und Überstellungen befassen; und es sind zentralisierte Stellen, die sich mit der Entwicklung und Operabilität digitaler Arbeitsmittel, inklusive der europaspezifischen Datenbanken und Kommunikationsplattformen beschäftigen.

Unsere Untersuchung aber wollte es genauer wissen. Verwaltungssoziologisch wollten wir nicht nur nachprüfen, ob das GEAS politische und rechtliche Geltung beansprucht, sondern auch, ob es administrative Realitäten beeinflussen und prägen konnte. In diesem Zusammenhang galt es empirisch nachzuweisen, ob sich die Verwaltungsarbeit auf dem *street level* europäisiert hat, d. h., ob sie entlang gemeinsamer Rechtsvorgaben, Verfahren und Wissensbestände verändert, homogenisiert, synchronisiert oder in gemeinsame Handlungszusammenhänge in-