

6.1 ZUR (PARTIELLEN) EUROPÄISIERUNG DES VERWALTUNGSHANDELNS

Die Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen, dass die europäischen Institutionen und mitgliedsstaatlichen Regierungen eine Reihe von Voraussetzungen für die gemeinsame Verwaltung von Asylanträgen geschaffen haben. Sie haben dafür gesorgt, dass die nationalen Behörden in ein europäisches Verwaltungssystem mit gemeinsamen Rechtsstandards, Verfahren, Wissensbeständen und Arbeitspraktiken eingebunden sind. Der Vergleich der schwedischen und deutschen Asylverwaltungen – des *Migrationsverket* und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge – hat offenbart, dass die asylrechtlichen Verordnungen der EU in nationales Recht und in behördenerne Anweisungen überführt, Arbeitsprozesse innerhalb der Verwaltungen synchronisiert und durch gemeinsame Verfahren der Verwaltungskooperation ergänzt sowie gemeinsame Wissensbestände auf der Ebene digitaler Informations- und Kommunikationssysteme und arbeitspraktischer Routinen implementiert wurden. In dieser Hinsicht konnte eine Europäisierung der Behördararbeit qua Recht, Verfahren und Wissen festgestellt werden. Diese Europäisierung schlägt bis auf die Ebene des *street levels* durch, ohne dass sich die beteiligten Beschäftigten dieses gemeinsamen Handlungsrahmens stets bewusst sind. Tatsächlich haben die Feldforschungen in beiden Ländern gezeigt, dass die Europäisierung des Verwaltungshandelns vor allem Hintergrundarbeit voraussetzt, die in Fachabteilungen innerhalb der nationalen und europäischen Asylbehörden erledigt wird, um den *street level* zu entlasten und zur zügigen Bearbeitung von vielen Asylanträgen zu befähigen. Innerhalb der nationalen Asylbehörden verfolgen diese Abteilungen die Rechtsentwicklungen auf der nationalen und europäischen Ebene und formulieren behördenerne Handlungsanweisungen. Sie synchronisieren Arbeitsprozesse und administrieren Verfahren der grenzüberschreitenden Zuständigkeitsprüfung, sie unterhalten Datenbanken und Kommunikationsplattformen, über die Informationen zu Herkunftsländern und über die Antragstellenden ausgetauscht werden, sie entsenden nationales Personal zu *Train-the-Trainer*-Workshops, um europäische Schulungsprogramme in die behördenerne Aus- und Fortbildung einzuspeisen. Damit ist die praktische Verwaltungsarbeit auf dem *street level* in dreifacher Hinsicht europäisiert: Sie folgt nicht nur nationalen Vorgaben, sondern wird auch von den innerhalb der EU verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien angeleitet; sie ist auf andere europäische Mitgliedsländer ausgerichtet, etwa im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsprüfung, dem Informationsaustausch und der Einspeisung und Nutzung gemeinsamer Datenbanken; und sie ist Teil gesamteuropäischer Schulungsprogramme, die verfahrensrelevante Wissensbestände vermitteln.

Diese Öffnungs- und Europäisierungsprozesse geben aber nur die eine Seite unserer Befunde wieder, denn das Verwaltungshandeln ist in beiden Ländern auch durch Trägheiten gekennzeichnet. Die Beschäftigten beider Behörden berücksichtigen nationales Recht und behördeninterne Handlungsanweisungen, sie folgen den im Amt etablierten Verfahrensweisen und den dafür vorgesehenen Arbeitsmitteln, und sie nutzen bewährte Handlungsroutinen und praktisches Rezeptwissen. Europäisches Recht, grenzüberschreitende Verfahren der Verwaltungskooperation und europäische Wissensbestände und Datenbanken sind zwar in der behördlichen Praxis beider Länder fest verankert, aber diese Elemente heben die primär lokale Verankerung des behördlichen Handelns nicht auf. Dreh- und Angelpunkt des Verwaltungshandelns bleibt in beiden Ländern der Schreibtisch der *street level bureaucrats*, deren Arbeit auf die Erledigung der ihnen vorgelegten Fälle innerhalb der zeitlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen konzentriert ist. Damit reproduzieren sich einerseits länderspezifische Praktiken der Verwaltungsarbeit. Im schwedischen *Migrationsverket* ist die Fallbearbeitung durch das Personal in Teamstrukturen eingebettet und an eine konsensuell-kooperative Arbeitsweise rückgebunden, die sich gegen externe Anforderungen und Kritik partiell immunisiert. Tatsächlich identifiziert sich ein Großteil des befragten Personals mit dem schwedischen Asylrecht und Verwaltungssystem. Auch in Deutschland wird auf die besondere Bedeutung des deutschen Asylrechts und auf die eigenen hohen Standards des Verwaltungshandelns verwiesen. Innerhalb des BAMF wird die Fallbearbeitung aber anders organisiert, denn sie wird an individuelle Anhörende oder Entscheidende delegiert, die sich stärker an einem dezisionistischen Vorgehen und deutlich stärker formalisierten Regelungen und Beziehungen orientieren. Andererseits zeigen sich auch Divergenzen auf der lokalen Ebene des Verwaltungshandelns, denn unseren Ergebnissen zufolge unterscheiden sich die beruflichen Sozialisationsprozesse und die Strategien im Umgang mit Arbeitsbelastungen auch innerhalb der nationalen Asylbehörden.

Folglich ist das Verwaltungshandeln in beiden Ländern von Öffnungs- und Schließungs-, Veränderungs- und Beharrungsmomenten gekennzeichnet. In dieser Hinsicht war das europäische Schulungsprogramm des *European Asylum Support Office* (EASO) sehr instruktiv: Es vermittelte tiefe Einblicke in die Möglichkeiten und Grenzen einer Europäisierung des praktischen Verwaltungshandelns. Dieses Schulungsprogramm ist konzipiert und implementiert worden, um das Behördenpersonal in den europäischen Mitgliedsstaaten darin zu schulen, Asylanträge entlang gemeinsamer Wissensbestände und Handlungsroutinen zu bearbeiten. Darin dokumentiert sich der Anspruch einer faktischen Harmonisierung oder Vereinheitlichung der Arbeit auf dem *street level* auf der Basis geteilter Normen.

Unsere Analyse konzentrierte sich auf das Schulungsmodul zur ›Beweiswürdigung‹ und konnte darlegen, wie voraussetzungsvoll die Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsamen und praxisrelevanten ›Rezeptwissens‹ war. An der Entwicklung des Moduls waren Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Asylverwaltungen sowie externe Experten und Expertinnen beteiligt, die angesichts unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungstraditionen im Umgang mit ›Beweisen‹ und der ›Beweiswürdigung‹ Schwierigkeiten bei der Konsensfindung und bei der Formulierung eines gemeinsamen Verständnisses und Vorgehens hatten. Das Modul ist zwar kein Minimalkonsens, beruht aber durchaus auch auf Kompromissen, denn nationale Besonderheiten wurden bei der Konzeption bereits mitberücksichtigt, um die Anschlussfähigkeit des Moduls an die in den Mitgliedsländern etablierten Verständnisse und Handlungsroutinen zu garantieren. Diese Besonderheit des Moduls war nicht nur während der *Train-the-Trainer*-Workshops offensichtlich, sondern auch auf der Ebene der Schulungen des nationalen Behördenpersonals und der von den Befragten beschriebenen Art der Aneignung dieses ›europäischen‹ Vorgehens bei der Beweiswürdigung. Angesichts des hohen Arbeitsdrucks und der hohen Standardisierung des behördlichen Handelns auf dem *street level* der beiden Behörden wird die Aneignung der Inhalte des europäischen Schulungsprogramms sehr stark von einer praktischen Verwertungslogik angeleitet. Für die Mitarbeitenden war es vordringlich, ob das neue Wissen Lösungen für ihre Handlungs- und Entscheidungsprobleme bei der Bearbeitung der Asylanträge anbietet. Die Selektivität der Aneignung wird aber nicht nur von individuellen Einschätzungen bestimmt, sondern auch von den in den Behörden etablierten Arbeitspraktiken: Neue Wissensbestände müssen sich gegenüber den bestehenden bewähren, sie bedürfen der Patronage durch die Kolleginnen und Kollegen und beruflich Erfahrenen und sie müssen sich in die Personal- und Organisationsstrukturen einfügen lassen.

Die empirischen Befunde sprechen folglich von einer partiellen Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns. Die Verwaltung von Asyl ist zwar weiterhin als eine lokal verankerte Praxis zu verstehen, die von den Verwaltungsstrukturen, Handlungsroutinen und Loyalitäten vor Ort geprägt ist. Diese Arbeit ist aber in einen europäisierten Handlungsrahmen eingebunden worden, der rechtliche, organisatorische, technische und kognitive Elemente aufweist. Die schwedische und die deutsche Asylverwaltung sorgen dafür, dass die innerbehördlichen Handlungsanweisungen fortlaufend an europäische Asylstandards und -verordnungen angepasst werden. Auch das Dublin-Verfahren der zwischenstaatlichen Zuständigkeitsprüfung ist fest in den Behördenstrukturen verankert, und die Beschäftigten haben diese Aufgabe während der gesamten Fallbearbeitung im Blick. Die Mitar-

beitenden bedienen sich digitaler Arbeitsmittel, zu denen europaweite Datenbanken (Eurodac, *general COI* und *medical MedCOI*) gehören. Aber auch die eigenen Datenbanken zur Situation in den Herkunfts ländern (Lifos und MILO) enthalten Informationen und Regelungen anderer EU-Mitgliedsländer. Die Beschäftigten haben nationale und europäische Schulungen durchlaufen, die für die europäische Dimension des eigenen Verwaltungshandelns sensibilisieren und im Hinblick auf das Schulungsprogramm des EASO bzw. der EUAA gemeinsames Rezeptwissen vorhalten. Und sie sind sich in ihrem Berufsalltag bewusst, dass sie Teil eines gesamteuropäischen Verwaltungsraums sind, der sich durch gemeinsame Grenzen, eine gemeinsame Arbeitslast und ein arbeitsteiliges System kennzeichnet. Das impliziert zwar keineswegs, dass sich das schwedische und deutsche Behördenpersonal mit einem gemeinsamen Asylverwaltungssystem der EU identifiziert; die Loyalität gilt eher der nationalen Behörde. Allerdings ist ein europäisches Bewusstsein erkennbar, denn die Beschäftigten beider Asylbehörden sehen sich als Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft, die mit unterschiedlichen aber komplementären Problemen zu kämpfen hat.

Unsere empirischen Einblicke in die lokale Praxis eines partiell europäisierten Verwaltungsraums sind auf die Jahre zwischen 2010 und 2014 datierbar, in denen die dazugehörigen Feldforschungen durchgeführt wurden. Die empirischen Ergebnisse sind damit nicht notwendigerweise auf die Verhältnisse davor oder danach zu übertragen. Sie können aber als besonders instruktiv gelten, da sie in eine spannungsreiche Zeit fallen. Zum einen war dies eine Zeit, in denen eine steigende Zahl von Menschen aus den Kriegs- und Krisengebieten im Nahen Osten, Afrika und Asien flüchtete, um in Europa Schutz zu suchen. Für die Asylverwaltungen der europäischen Mitgliedsländer bedeutete dies eine spürbare Erhöhung der Anträge und eine deutliche Erschwerung bei der Aufgabenerledigung, da die Europäische Union daran scheiterte, ein koordiniertes Vorgehen zu vereinbaren, das den humanitären Verpflichtungen der EU gerecht geworden wäre und die Handlungsfähigkeit der mitgliedsstaatlichen Verwaltungen gesichert hätte.

Der Untersuchungszeitraum ist zum anderen aber auch deshalb instruktiv, da die EU die Bemühungen um eine Harmonisierung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraxis seit 2010 deutlich erhöhte – wofür das europäische Schulungsprogramm ein erhellendes Beispiel bot. Die Implementation der modulspezifischen Schulungen befand sich noch in einem frühen Stadium, weshalb sich empirisch klar abzeichnete, an welchen Punkten bei der Europäisierung des Verwaltungshandelns auf dem *street level* angesetzt wurde, wie das Behördenpersonal mit den neuen Handlungsanweisungen, Wissensbeständen und Arbeitsmitteln umging und an welchen Stellen eine Europäisierung an Grenzen stieß.

Seit dem Ende unserer Feldforschungen hat sich die politische Landschaft innerhalb der Europäischen Union und in den beiden hier untersuchten Ländern deutlich verändert. Rechtspopulistische Bewegungen haben in beiden Ländern verstärkten Zulauf gefunden, und die Etablierung entsprechender Parteien hat die parlamentarischen Verhältnisse nachhaltig verändert (Caiani/Graziano 2019; Grabow 2020). Die Asyl- und Zuwanderungspolitik blieb von diesen Ereignissen nicht unbeeindruckt. Sowohl in Schweden als auch in Deutschland kam es zu einer deutlich restriktiveren Politik gegenüber Geflüchteten und Zugewanderten (Canning 2021; Hentges/Wiegel 2021). Auch auf der Ebene der Europäischen Union brachten die EU-Kommission, der Ministerrat und das EU-Parlament eine Vielzahl an Initiativen und Positionspapieren auf den Weg (bspw. Europäische Kommission 2015 und 2016; European Council 2021). Allerdings konnte sich die EU nur auf ein koordiniertes Vorgehen bei den verschärften Grenzkontrollen und der Externalisierung der Migrationsabwehr einigen. Ein ebenso koordiniertes Vorgehen bei den Fragen der Zuwanderung, der Zuständigkeit der Mitgliedsländer für registrierte Asylanträge, der Unterbringung und Integration von Geflüchteten ist bislang ausgeblieben. Dadurch kann aber leicht übersehen werden, dass die bürokratische Verwaltung von Asyl auch heute noch im Wesentlichen entlang der mit dem GEAS einmal etablierten rechtlichen Standards, gemeinsamen Verfahren der Zuständigkeitsprüfung und der europäischen Informations- und Kommunikationssysteme abläuft. Trotz einer intensiven Debatte über die Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, seiner Akteure und Instrumentarien, sind substantielle Reformen hinsichtlich der Schutzgewährung unterblieben. Zwar ist davon auszugehen, dass sich das lokale Verwaltungshandeln vor Ort weiterentwickelt hat. So hat das europäische Schulungsprogramm mit seinen verschiedenen Modulen inzwischen einen größeren Anteil des Behördenpersonals erreicht. Auch haben sich im Rahmen des viel kritisierten *Hot-Spot*-Ansatzes und des *Resettlement* neue Formen transnationaler Verwaltungskooperation entwickelt, die stärker noch auf die operative Ebene des Verwaltungshandelns abzielen und an denen im Rahmen von *asylum support* oder *intervention teams* (bspw. in Griechenland oder Italien) auch Beschäftigte des BAMF und des *Migrationsverket* beteiligt sind.

Gleichzeitig aber ist die Kontinuität der etablierten Verwaltungsstrukturen und Praktiken innerhalb der beiden untersuchten Mitgliedsländer sehr ausgeprägt. Vor dem Hintergrund der vielen Konflikte und Blockaden im Feld der europäischen Asylpolitik scheinen die politischen Institutionen und Akteure darauf vertrauen zu wollen, dass die europäischen Asylverwaltungen ihre Arbeit unterhalb des Radars der politischen Auseinandersetzungen fortsetzen.