

die lokale Verwaltungspraxis im Hinblick auf zentrale Verfahrensabschnitte prägen und verändern soll. Es wird zu klären sein, wie und mit welchem Ausgang es gelang, ein gemeinsames Schulungsprogramm zu entwickeln, das für alle mitgliedstaatlichen Verwaltungen Geltung beanspruchte. Darüber hinaus ist zu ermitteln, wie das Schulungsprogramm implementiert und damit in die Verwaltungspraxis vor Ort übertragen und angepasst wurde. Anzunehmen ist, dass die Entwicklung und Implementation der im europäischen Schulungsprogramm eingeschriebenen Wissensbestände mit ihren Deutungen, Beobachtungen, Normen und Bewertungen als ein mehrstufiger Prozess der Übersetzung und Aneignung organisiert wurde.

## **2.2 VERWALTUNGSHANDELN AUF DEM *STREET LEVEL*: ZUR MIKROSOZIOLOGIE DER BEHÖRDLICHEN PRAXIS**

In den feldtheoretischen Überlegungen zu einer Soziologie der Bürokratisierung Europas haben wir uns dafür starkgemacht, die Analysen auf die Ebene zu verlagern, die in der bisherigen Forschung weniger Beachtung fand, für eine soziologische Erörterung aber zentral erscheint: das praktische Verwaltungshandeln auf der lokalen Ebene. Wir haben eine Reihe von Argumenten vorgebracht, die nahelegen, dass eine Europäisierung des behördlichen Handelns durchaus möglich ist. Hierbei verwiesen wir auf Veränderungsimpulse, die nicht nur von den Institutionen der EU, sondern auch von den Mitgliedsländern und den Verwaltungen selbst über zwischenstaatliche Gremien, Entschließungen und Programme auf den Weg gebracht wurden. Ungeklärt blieb aber die Relevanz dieser Veränderungsimpulse angesichts der Trägheit und der Widerstände des lokalen Verwaltungshandelns, die von der mikrosoziologischen Verwaltungsforschung seit mehr als 60 Jahren mit Blick auf Implementations- und Vollzugsdefizite herausgearbeitet und immer wieder bestätigt wurden. Reproduzieren sich auf der Ebene des Behördenpersonals nicht eher lokal eingespielte und tradierte Handlungsmuster? Kommt es, sofern Veränderungen identifiziert werden können, nicht eher zu hochgradig selektiven Anpassungen an die europäischen Vorgaben? Werden Vorschläge und Vorgaben des GEAS nicht eher entlang bestehender Rechts- und Verwaltungstraditionen gedeutet, aufgegriffen und umgesetzt? Entwickeln sich deshalb nicht eher hybride, additive oder widersprüchliche Wissensbestände und Handlungsrouinen in der Vollzugspraxis der unterschiedlichen Mitgliedsländer?

Um diese Fragen beantworten zu können, ist es notwendig, die relevanten Ergebnisse der mikrosoziologischen Verwaltungsforschung darzulegen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens ist es wichtig, uns hinsichtlich der Analyse des Feldes

für die Schwierigkeit bzw. Unwahrscheinlichkeit einer administrativ-rechtlichen Harmonisierung des europäischen Asylsystems zu sensibilisieren. Diese Sensibilisierung soll aber auch den Blick dafür schärfen, welche Ansätze und Entwicklungen einer Europäisierung des (lokalen) Verwaltungshandelns bereits vorliegen. Angesichts der mikrosoziologischen Erkenntnisse über den Eigensinn des Behördenalltags könnten diese Veränderungen durchaus bemerkenswert sein. Zweitens regen die Forschungsbefunde dazu an, die Komplexität des Verwaltungshandelns anzuerkennen und entsprechend differenziert zu analysieren. Bürokratien entsprechen dem Idealtypus weberscher Prägung (Weber 1980) nur sehr eingeschränkt, da bürokratisches Handeln auf der Arbeitsebene mit Ambivalenzen, Dilemmata und Spannungen konfrontiert ist und eigenen Zwängen und Logiken folgt. Drittens möchten wir anhand der bisherigen Literatur forschungsleitende Annahmen und Fragestellungen spezifizieren, die sich im Laufe der empirischen Analysen als wegweisend und erkenntnisfördernd entwickelt und bestätigt haben. Sie bereiten insofern auf die empirische Ergebnisdarstellung und die in den Schlusskapiteln vorgenommene theoretische Reflexion und Abstrahierung vor.

### **2.2.1 Der Eigensinn des bürokratischen Vollzugs: Erkenntnisse der Verwaltungssoziologie**

Die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung hat sich seit den 1950er Jahren vermehrt in das Innenleben bürokratischer Apparate begeben, um die gesellschaftsanalytischen Diskussionen über moderne Staatlichkeit, Bürokratie und Herrschaft mit ihren makrostrukturellen Interessen und Schlussfolgerungen durch eine Analyse der organisationalen und handlungspraktischen Gegebenheiten in den Amtsstuben zu kontrastieren und zu erweitern. In mehr oder weniger expliziter Bezugnahme auf das Bürokratiekonzept Max Webers ging es darum, die empirischen Befunde und theoretischen Einblicke fortzuentwickeln. Die Vielzahl der Forschungsstudien teilte eine mikrosoziologische Orientierung und arbeitete unterschiedliche Erkenntnisse heraus, die allesamt beachtenswert sind. Wenngleich sie kein konsistentes Bild zeichneten, trugen sie dazu bei, das am Idealtypus bürokratisch-legaler Herrschaft (Weber 1980) orientierte Denken zu relativieren.

Dies traf noch nicht zwangsläufig auf die Anfänge dieser Forschungsdebatten zu. Noch Robert Merton hatte in einem Beitrag zur bürokratischen Struktur und Persönlichkeit von 1940 argumentiert, dass bürokratisch organisierte Gruppen und Organisationen sekundäre Normen zur eigentlichen Maxime des Handelns erheben, die einer dem bürokratischen Handeln und Denken eigenen formal-rationalen und instrumentellen Logik verpflichtet sind. Ihm zufolge ist dies insofern dysfunk-

tional, als die bürokratischen Normen den eigentlichen Organisationszielen entgegenstehen können (Merton 1940) – im Bereich staatlicher Verwaltung etwa den Zielen des ›öffentlichen Dienstes‹ im Sinne einer Orientierung am Gemeinwohl. Damit vertritt er die durch ihn bekannt gewordene These, dass Organisationen den eigenen Erhalt zur primären Zielsetzung erheben und damit sekundäre der Reproduktion der Gruppe verpflichtete Normen absolut setzen (Merton 1957). Hinzu kommt, dass Organisationen die Persönlichkeit ihrer Mitarbeiter prägen und deformieren, womit sie bürokratische Strukturen und Handlungsmuster auf Dauer stellen. Merton wollte gegen die modernisierungstheoretische Diktion deutlich machen, dass Bürokratien auch gesellschaftlich dysfunktional sind. Dieser Impetus trifft auch auf Michel Crozier (1964) zu. Ihm zufolge tendieren bürokratische Strukturen nicht nur dazu, ineffektiv zu sein, sondern auch unflexibel und unfähig, sich an veränderte Umweltgegebenheiten anzupassen. Sie perpetuieren sich dabei durch ihr Personal, wie bereits Merton meinte, da sie eine den Dysfunktionalitäten verpflichtete bürokratische Persönlichkeit hervorbringen (Crozier 1964: 198-203).

So weitverbreitet diese Kritik am bürokratischen Apparat und Personal auch ist und so sehr diese Positionen zu ihrer Zeit dazu beigetragen haben mögen, die Analysen legal-bürokratisch organisierter Gesellschaften für die in Bürokratien eingeschriebenen Dilemmata und Dysfunktionalitäten zu sensibilisieren, so sehr ist auch diese Bürokratiekritik einem eindimensionalen Bild verpflichtet. Die beschriebenen Strukturmerkmale bleiben dem weberschen Idealtypus treu; selbst die funktionale Bewertung ist mit Blick auf die webersche Bürokratiekritik (das »stahlharte Gehäuse der Hörigkeit«, die Dilemmata formaler Rationalität u. a.; Weber 1980 und 1988: 203) nicht sonderlich neu. Diese Bürokratiekritik arbeitet die idealtypischen Merkmale der Bürokratie (u. a. Rechtsförmigkeit, Verfahrensmäßigkeit, Unpersönlichkeit, Amtshierarchie) nur konsequenter in Bezug auf gesellschaftlich unerwünschte oder nachteilige Effekte aus (Merton 1940; Crozier 1964).

Die empirisch orientierte Verwaltungssoziologie, die sich seit den 1950er Jahren formierte, hat dieses überzeichnete Bild zurechtgerückt, in dem sie nachwies, dass Verwaltungshandeln ein komplexeres und widersprüchliches Phänomen ist, dessen Analyse überraschende Erkenntnisse generieren kann. Zwei klassische Studien möchten wir anführen, die die weiteren Diskussionen maßgeblich beeinflusst haben und für unsere Herangehensweise wichtige Impulse liefern. Peter Blau lieferte mit seiner frühen Forschungsarbeit eine soziologische Studie, in der er einzelne Bundes- und Landesbehörden mittels Beobachtungen, Interviews und Dokumentenanalyse unter die Lupe nahm. Als Schüler Robert Mertons war er an einer funktionalen Analyse von Bürokratien und einer Identifizierung ihrer Dysfunktionalitäten interessiert, kam aber auf Grundlage seiner Feldforschungen zu

neuen Erkenntnissen. Ihm zufolge sind Bürokratien keinesfalls rigide und unbewegliche Organisationen, sondern – wie der Titel seines Buches (*The Dynamics of Bureaucracy*, Blau 1955) behauptete – dynamische Gebilde. Staatliche Verwaltungen weisen zwar eine formal-rechtlich fixierte Organisationsstruktur auf. Allerdings entwickelt das Personal auf der Ebene der *operating officials* informelle Organisationsmuster und Arbeitsprozesse, die Bürokratien in Bewegung halten. Sehr oft weichen diese informellen Routinen von Organisationszielen und -erfordernissen ab, und zwar auch deshalb, weil sie für die Zielerreichung vorteilhafter sind. Am Beispiel der bundesstaatlichen Arbeitsverwaltungen konnte er zeigen, dass die informelle Praxis bei der Vergabe von Beratungsterminen die Zahl und Vielfalt der vermittelten Kunden nur deshalb erhöhte, weil sich das Personal an die vorgesehenen Anweisungen nicht hielt.

Ähnliche Ergebnisse arbeitete Blau in seiner Fallstudie über eine Behörde der nationalen Finanzverwaltung heraus. Unterhalb der formalen Dienstanweisungen hatte sich ein informelles Konsultationsnetz zwischen den Mitarbeitenden entwickelt, das der Lösung auftretender Probleme diente (Blau und Scott 1970). Er konnte zeigen, dass sich in ausreichend großen Gruppen zwangsläufig informelle Positions- und Statushierarchien durch den Tausch von Ressourcen herausbilden – ein austauschtheoretisches Postulat, das er auch auf makrostruktureller Ebene erhoben hat (Blau 1970, 1977). Damit wies Blau für die Verwaltungssoziologie nach, dass das operative Tagesgeschäft staatlicher Behörden eigenen informellen Logiken folgt, die für die Verwaltungspraxis konstitutiv und organisationsintern strukturbildend sind.

Ein politikwissenschaftlich motivierter Forschungsstrang geht auf Michael Lipsky zurück, der sich seit dem Ende der 1960er Jahre mit dem ausführenden Verwaltungspersonal befasste, das er aufgrund der hohen Kontaktdichte zu den Bürgerinnen und Bürgern mit dem Schlagwort der *street level bureaucracy* belegte (Lipsky 1969, 1980). Er war der Meinung, dass das Studium von politischen Institutionen und politischen Entscheidungen (*public policies*) letztlich die Ebene des Vollzugs und das damit beauftragte Behördenpersonal ins Visier nehmen muss, denn entscheidend für die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger sei das, was am Ende umgesetzt werde und auf welche Weise dies geschehe. Es sei schließlich paradox, dass vielerorts die Verwaltung trotz wohlmeinender Gesetze und gemeinwohlorientierter Leitbilder von den Menschen oft als vorurteilsbehaftet, unmenschlich und diskriminierend erlebt werde. Mit dieser Zielsetzung widmete sich Lipsky der Untersuchung der Bediensteten des öffentlichen Dienstes mit hohem Publikumsverkehr, wobei sein Interesse vor allem den Beschäftigten bei der Polizei und den Gerichten, in den Schulen und in der sozialen Arbeit galt. Diese Personengruppen übernehmen seiner Meinung nach eine ähnliche Aufgabe,

da ihr Tagesgeschäft dem direkten Kontakt zu Klientinnen und Klienten verpflichtet ist, deren Lebensumstände sie mit ihren Entscheidungen maßgeblich prägen. Zugleich sind sie ähnlichen Arbeitszwängen ausgesetzt, denn sie haben mit Ressourcenknappheit zu kämpfen, sind physischen oder psychischen Bedrohungen ausgesetzt und mit ambivalenten bzw. widersprüchlichen Rollenerwartungen konfrontiert.

In diesem Handlungskontext entfaltet sich nun das Dilemma der *street level bureaucracy*, die als intermediärer Bereich zwischen den Regierungen einerseits und den Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger andererseits die Vollzugspraxis organisieren muss. In dieser Praxis stehen die *street level bureaucrats* vor dem Problem, eine Massенbearbeitung individueller Fälle unter Bedingungen knapper Zeit, mangelnder Informationen und unzureichender Ressourcen sicherstellen zu müssen. Als Folge dieser Dilemmata entwickeln sie Lösungsstrategien, die das Verwaltungshandeln insgesamt prägen: Sie vereinfachen und routinisieren Arbeitsabläufe, womit sie letztlich Produktivitätszwängen gehorchen, die es ihnen schwermachen, dem jeweiligen Fall gerecht zu werden; und sie entwickeln eine rechtfertigende Mentalität in Bezug auf ihre Arbeit, die das eigene Vermögen relativiert und Verantwortlichkeiten auf andere, insbesondere die Klienten und Klientinnen, verschiebt.

Für Lipsky steht damit das Verhältnis von Verwaltung und Bürgerschaft im Mittelpunkt seines Interesses, das insbesondere bei marginalisierten Adressaten und Adressatinnen (ethnische Minderheiten, von Armut und Arbeitslosigkeit Betroffene etc.) schwer belastet ist. Er erklärt dies durch selbsterfüllende Prophezeiungen, denn die hilfeschuchenden Personen reagieren auf die in den Verwaltungsroutinen eingeschriebenen Stereotypen und Handlungsrezepte mit Skepsis, Wut oder Rückzug, womit sich beide Seiten bestätigt sehen. Für das Studium der Verwaltungspraxis waren diese Forschungsergebnisse deshalb von besonderem Interesse, weil Lipsky belegen konnte, dass der Vollzug von den Handlungszwängen (Organisationsstrukturen, Ausstattungen, Rollenerwartungen) abhängt, mit denen *street level bureaucrats* zurechtkommen müssen. Gleichzeitig nutzen diese ihre Ermessens- und Entscheidungsspielräume, um Handlungslösungen zu entwickeln, die ihnen das Arbeiten praktisch und psychologisch erleichtern.

Beide Studien fügen sich in eine wachsende Schar von Forschungsarbeiten ein, die sich mit der alltäglichen Vollzugspraxis auf dem *street level* befassen. Zahlreiche dieser Studien haben die Genese informeller Kooperationsnetzwerke und Arbeitspraktiken innerhalb formaler Organisationsstrukturen in verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung unterschiedlicher Länder bestätigt (Corwin 1965; Kingfisher 1988; Johanson 2000; einen Überblick geben Flap/Bulder/Völker 1998). Dies gilt auch für den eigentlichen Bereich unserer Studie, d. h.

für Behörden, die sich mit Geflüchteten befassen (bspw. Heyman 1995; Scheffer 2001; Triandafyllidou 2003; Fuglerud, 2004; Bastien 2009; Eule 2014; Lahusen/Schneider 2017; Dahlvik 2018; Affolter 2021; Pörtner 2021). Die Asylverwaltungen zeichnen sich zwar durch ein sehr spezifisches Verhältnis zu ihrer Klientel aus, denn bei den Asylantragstellenden handelt es sich um Menschen, die im jeweiligen Land keine Staatsbürgerschaft besitzen, in der Regel noch nicht aktienkundig sind (Scheffer 1997) und bei denen es um grundlegende Fragen der Anerkennung oder Inklusion geht. Auch sind Asylbehörden in ihrer Position innerhalb des Migrationskontrollregimes letztlich mit der gleichzeitigen Erfüllung widersprüchlicher Ziele beauftragt – der Gewährung von Schutz und der Verhinderung einer übermäßigen Inanspruchnahme oder eines unterstellten »Missbrauchs« des Asylsystems (Scheffer 2001; Squire 2009; Mountz 2010; Pörtner 2021: 28-32) –, womit eine besonders ambivalente Beziehung zwischen Behördenpersonal und Asylantragstellenden etabliert wird. Aber die wesentlichen Erkenntnisse der frühen Studien scheinen auch für diesen Handlungsbereich zu gelten, denn formalrechtlich fixierte Organisationsziele und informelle Handlungsrouninen müssen nicht übereinstimmen und können daher Spannungen, Ambivalenzen oder Widersprüche hervorbringen. Entscheidend ist es für die mikrosoziologisch inspirierte Verwaltungsforschung daher, die Triebkräfte auf der Ebene des *street levels* auszumachen, die über die Umsetzung formal-rechtlicher Ziele und Vorgaben entscheiden.

Drei wesentliche Faktoren konnten identifiziert werden. Erstens konvergieren Blau (1955) und Lipsky (1980) weitestgehend darin, dass der administrative Vollzug ganz wesentlich von den eigenen Interessen der mit dem Publikumsverkehr betrauten Verwaltungsangestellten abhängt. »One can expect a distinct degree of noncompliance if lower-level workers' interests differ from the interests of those at higher levels, and the incentives and sanctions available to higher levels are not sufficient to prevail« (Lipsky 1980: 19). Die Bediensteten entwickeln ein Interesse an informellen Kontaktstrukturen und Arbeitsroutinen, die es ihnen erlauben, das Arbeitsvolumen und die psychische Arbeitsbelastung besser zu bewältigen, innere Sanktionen und äußere Bedrohungen zu minimieren, divergierende Erwartungen von Vorgesetzten, Kollegen und Klienten zu entschärfen oder Beförderungschancen zu erhöhen. Informelle Kontaktstrukturen und Arbeitsroutinen entwickeln sich umso stärker als gemeinsame Praktiken, je stärker die Interessenslagen auf dem *street level* konvergieren oder geteilt werden.

Dieser Bezug auf Interessen und interessensgestützte Handlungsstrategien ist in der späteren Forschung durch eine zweite – professionssoziologische – Komponente erweitert worden. Denn zahlreiche Studien konstatieren den Ausbau und die Professionalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung (Merten/Olk

1999; Ellis 2010; Evans 2010; Evetts 2013), die sich in einer qualifikationsbasierten Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung der *street level bureaucracy* dokumentiert. Diese Entwicklungen verändern die Gestaltungsansprüche der operativ tätigen Bediensteten. Zunächst stärken sie die Rolle ausgebildeter Fachkräfte in gehobenen Besoldungsstufen, die berufsgruppen- und statusspezifische Fertigkeiten, Kompetenzen und Identitäten reklamieren. Dies kann zu Spannungen oder Konflikten führen, sobald die *street level bureaucrats* ihre Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume innerhalb des formal-rechtlichen Korsetts der behördlichen Amtshierarchien und Arbeitsabläufe bedroht sehen. Entsprechende Konflikte zwischen administrativen und professionellen Positionen und Rollenerwartungen sind durch die Forschung hinreichend dokumentiert (Corwin 1965; Sorensen/Sorensen 1974; Dunkerley u. a. 2005; Ellis 2010; Evans 2011).

Für Evans (2010) markieren diese Prozesse aber auch eine Abkehr von den *street level bureaucrats* in der ursprünglichen Charakterisierung von Lipsky, da dieses Personal ebenfalls Schulungs-, Qualifizierungs- und Professionalisierungsprozessen unterworfen ist, weshalb wir es nunmehr mit *case workers* oder *case managers* mit professionell begründeten Handlungsmustern und Autonomieansprüchen zu tun haben. Dies läuft zum Teil auf eine Ausdifferenzierung des *street levels* entlang von Aufgaben, Kompetenzen und Statuspositionen hinaus. An der ursprünglichen Problemstellung der Studie Lipskys aber ändert dies wenig, denn diese Personalgruppen bleiben eine vermittelnde Instanz der Implementation, die gegenüber der Organisationsleitung eigene Interessen und Professionalisierungsansprüche vertritt. Die Vollzugspraxis ist weiterhin auf dem *street level* anzusiedeln und bleibt deshalb auch ein Produkt der aktiven Ausgestaltung durch das damit betraute Personal (Evans 2020). Zum einen liegt dies an den berufsständischen Interessen und professionellen Geltungsansprüchen der *case worker*; zum anderen ist dies eine Folge der spezifischen Erfordernisse der Berufsarbeit auf dieser Handlungsebene. »Gutes« Verwaltungshandeln kann aus der Perspektive des Verwaltungspersonals nicht auf ein blindes Befolgen formal-rechtlicher Vorgaben setzen, sondern bedarf der durchaus kreativen Anwendung erlernter und erprobter Standards, Handreichungen und Arbeitsroutinen. Zugleich soll es zwar pragmatisch, aber auch an der Klientel orientiert sein und normativen Erwartungen der Gleichheit und Fairness entsprechen (Maynard-Moody/Musheno 2000, 2012). Für die Verwaltungsforschung birgt dies Implikationen, denn bezüglich der Analyse der Implementation gilt es seitdem, professionelle Selbstverständnisse, Identitäten und Statuspositionen innerhalb des Organisationsgefüges zu berücksichtigen (siehe die Beiträge in Hupe et al. 2015).

Drittens ist zu vermuten, dass die *street level bureaucracy* auch als kollektiver Akteur mittels gemeinsamer Problemdeutungen, Mentalitäten und Identitäten

wirkmächtig ist. Auf diesen Punkt hatte die bürokratiekritische Forschung (insb. Merton 1940, Crozier 1964) mit despektierlichem Ton bereits verwiesen. Und auch Lipsky (1980) blies in dieses Horn, als er eine spezifische Mentalität der *street level bureaucrats* im Umgang mit ihrer Arbeit und ihrer Klientel herausarbeitete, die eine in der Öffentlichkeit deutlich kritisierte Verwaltungspraxis auf Dauer stelle. Die Folgeuntersuchungen behielten zwar die bürokratiekritische Blickrichtung bei, waren aber an Innenansichten stärker interessiert. In Bezug auf Prozesse wurde herausgearbeitet, dass das Behördenpersonal auf dem *street level* kollektive Weltbilder und Deutungen auf Grundlage gemeinsamer Ausbildungs-, Rekrutierungs- und Sozialisationsprozesse hervorbringt (Reichers 1987; Oberfield 2014), die das Verwaltungshandeln in der Behörde auch unabhängig von (und ggf. in Opposition zu) formal-rechtlichen Vorgaben prägen. Hinzu kommt, dass *street level bureaucrats* in ihren spezifischen Einsatzbereichen unter Umständen auch einen gemeinsamen Korpsgeist entwickeln können, wenngleich dieser unter negativen Vorzeichen firmieren kann, sofern sich die Behördenmitglieder verantwortlich für die Vollstreckung missliebiger Politiken sehen. Heyman (1995) hat diesen Vergemeinschaftungsprozess anhand der Einwanderungsbehörden der USA nachgezeichnet, denn die Beschäftigten des *Immigration and Naturalization Service* (INS) sehen ihre Aufgabe als eine öffentlich nicht wertgeschätzte und sachlich unlösbare Sisyphusarbeit. »The paradoxical pride in frustration is a negative esprit de corps. It favors internal closure (...), induces mistrust of criticism, and promotes mutual self-protection. Negative esprit de corps contributes to the INS's inability to remove abusive officers before major human rights violations occur« (Heymann 1995, S. 276).

Diesen Forschungsarbeiten ging es allesamt darum, die Vollzugspraxis in ihrer Relevanz zu dokumentieren und mit Blick auf Eigenlogiken und Bedingungsfaktoren zu verstehen. Allerdings ist die postulierte Wichtigkeit der *street level bureaucracy* nicht unwidersprochen geblieben. Hierzu zählen die Stimmen von Evans (2011) oder Ellis (2010), die für eine Anpassung des Konzeptes an die organisationalen und berufsgruppenspezifischen Gegebenheiten der heutigen Verwaltungen, vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen, votieren. Damit aber stellen sie den analytischen Wert dieser Forschungsrichtung nicht infrage. Gravierender sind die Kritikpunkte derer, die die Relevanz dieser Akteursgruppierung insgesamt relativieren. Mit Lipsky (1969) ging die Verwaltungsforschung von der These aus, dass der Vollzug von Ermessens- und Entscheidungsspielräumen durchzogen ist, die den operativ tätigen Bediensteten eine gestaltende Rolle sichern. Tatsächlich hatte Lipsky die *street level bureaucrats* in seinen unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern über dieses Merkmal definiert: »Although he

works within a bureaucratic structure, his independence on the job is fairly extensive. One component of this independence is discretion in making decisions« (Lispy, 1969: 2).

Diese Annahme ist in der Folgezeit kontrovers diskutiert worden, wobei diejenigen, bei denen skeptische Haltungen überwiegen, im Wesentlichen drei Argumente vorgebracht haben. Zum einen wird auf die zunehmende Regulierung administrativer Prozesse hingewiesen (bspw. gesetzliche Vorgaben und Standards, dienstrechtliche Auflagen, Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, gerichtliche Urteile), die die Qualität administrativer Entscheidungen erhöhen und die Variabilität bzw. Willkür bei der Entscheidungsfindung mindern wollten. Ermessensspielräume wurden hierdurch zum Teil gezielt ausgeschaltet (bspw. Dunkerley u. a. 2005; Rosenberger/König 2012). Hinzu kommt, dass im Zuge der Verwaltungsmodernisierung auch Steuerungsmodelle (insb. das New Public Management) übernommen wurden, die das Verwaltungshandeln veränderten. Im Bereich der sozialen Dienstleistungen hat Howe insbesondere auf den Siegeszug des Managerialismus verwiesen, denn das Management innerhalb der Verwaltungsbehörden hat die Steuerung des Vollzugs auf eine Output-Orientierung umgestellt (bspw. mittels Budgetierung, Performanzkontrolle und Policy-Spezifizierung), womit das individuelle Ermessen eingeschränkt wurde, wie Howe (1986, 1992, 1996) für die soziale Arbeit argumentierte. Schließlich werden die Digitalisierung der behördlichen Verwaltungspraxis und die Rolle der Informations- und Kommunikationstechnologien als potenzielle Instrumente der Standardisierung behördlicher Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse hervorgehoben (Bovens/Zouridis 2002; Ducheneaut 2002; Heller et al. 2010; einen allgemeinen Überblick geben Danziger et al. 2002; Chan 2001). Für diese Vermutung spricht die Nutzung gemeinsamer Software-Programme mit einheitlichen Arbeitsabläufen, Formulare und Bewertungskriterien, die Zentralisierung von Informationen in zentralen Datenbanken, die Kanalisierung inner- und zwischenbehördlicher Kommunikationsprozesse durch elektronische Plattformen, die Generierung von Performanzindikatoren und Kennziffern und dergleichen mehr. Unklar ist allerdings, wie deutlich und auf welche Weisen diese Technologien auf die Praxis durchschlagen, denn gegen einen Technologiedeterminismus spricht der wiederkehrende Hinweis darauf, dass die Entwicklung, Einführung und Nutzung elektronischer Programme und Plattformen wiederum erkennbar von den gegebenen Organisationsstrukturen, -kulturen und -kontexten geprägt wird (bspw. Ruppel/Harrington 2001; auch Danziger et al. 2002; Chan 2001).

Die genannten Bedenken regen dazu an, die Ermessensspielräume und die Gestaltungsmacht der operativ tätigen Verwaltungsmitarbeitenden nicht als gegeben anzusehen. Im englischsprachigen Raum hat sich deshalb eingebürgert, zwischen

›formal‹ und ›informal discretion‹ zu unterscheiden (Bastien 2009; Ellis 2011), eine Gegenüberstellung, die mit der Unterscheidung von Ermessens- und Entscheidungsspielräumen übersetzt werden kann. Allerdings sollte die vermutete Beschränkung der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten des *street levels* nicht unhinterfragt bleiben, denn das Verhältnis zwischen Steuerungsvorgaben und Verwaltungspraxis bleibt ambivalent. So haben Evans und Harris (2004) argumentiert, dass Entscheidungsspielräume schwerlich zu eliminieren seien, denn *discretion* ist in Verfahrensteilen auch gesetzlich vorgeschrieben, da die Arbeit dem Einzelfall gerecht werden muss. *Discretion* ist aber auch Folge unklarer oder widersprüchlicher gesetzlicher Regelungen, weshalb eine stärkere Verrechtlichung auch mehr Ermessensspielräume provozieren kann. Und schließlich ist nicht ausgeschlossen, dass Behördenmitarbeiter *discretion* subversiv nutzen, um formale Organisationsziele und -regeln, die als unangemessen gewertet werden, zu unterlaufen. Alles in allem spielen informelle Entscheidungsspielräume trotz der angenommenen Einengung formaler Ermessensfreiheiten weiterhin eine Rolle (Gilboy 1991). Sie scheinen aber in Abhängigkeit von Kontextbedingungen deutlich zu variieren. Vollzugspraxis scheint im Bereich der Informationsverarbeitung stärker standardisiert und automatisiert zu werden, während die Entscheidung beim Einzelfall durch die jeweiligen *case worker* oder Sachbearbeitenden weiterhin eine mit Unsicherheiten und Abwägungen verknüpfte Aufgabe bleibt und auch bleiben soll (Høybye-Mortensen 2015). In vielen Behörden gilt es zudem, die grundsätzliche Frage nach der Glaubwürdigkeit der Antragsstellenden und ihrer Eingaben zu beantworten, weshalb die Einschätzung der Entscheidenden für den Ausgang des Verfahrens maßgeblich wird. Entscheidungsspielräume können und sollen demnach nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, obschon sie entlang von Verfahrensabläufen unterschiedlich organisiert bzw. zugeteilt werden können.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Ermessens- und Entscheidungsspielräume eine rechtlich und organisatorisch konstruierte Größe sind, die zwischen Verwaltungszweigen ebenso variieren kann wie zwischen Ländern. Solche Länderunterschiede sind zum Gegenstand von Studien geworden, die sich für die Bemühungen der Europäischen Union um eine Harmonisierung des Vollzugs interessieren. Obwohl die EU ein besonderes Interesse daran hat, länderspezifische Unterschiede einzugrenzen, hat die bisherige Forschung übereinstimmend herausgestellt, dass die Spielräume bei der Entscheidungsfindung zwischen den Ländern deutliche Unterschiede aufweisen (Jordan et al. 2003; Meyer-Sahling 2006; Meyer/Hammerschmid 2010). Dies scheint davon abzuhängen, wie zentralistisch oder dezentral Verwaltungsabläufe organisiert sind und wie strikt oder lax die

dienstrechtlichen und organisationsinternen Abläufe reguliert werden. Kaum Einblicke gibt es in die Art, wie der *street level* mit europäischen Regelungen und Wissensbeständen umgeht, denn die in der vorliegenden Untersuchung behandelten ›weichen‹ Europäisierungsmaßnahmen können aus der Perspektive der *case worker* als Chance der Erweiterung beruflicher Handlungsspielräume ebenso genutzt werden, wie sie als regulatorische Zumutungen abgewehrt werden können.

### 2.2.2 Europäisierung der *street level bureaucracy*: Prozesse und Widerstände

Die beschriebenen Forschungsergebnisse zum administrativen Vollzug sind für die europasozilogische Untersuchung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) unmittelbar relevant. Sie lassen erahnen, warum die Umsetzung der im GEAS formulierten Ziele, Standards und Kriterien einer gemeinsamen Verfahrenspraxis in den Mitgliedsländern so schleppend und lückenhaft verlief, dass die EU und einzelne Mitgliedstaaten und Behörden wiederholt Versuche unternahmen, den Angleichungsprozess neu zu beleben und voranzubringen (bspw. Europäische Kommission 2015). Sollte eine für die EU pessimistische Prognose gegeben werden, könnte auf gleich mehrere Hemmnisse hingewiesen werden. Zum einen ist die EU ebenso wie jede Regierung auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene darauf angewiesen, dass sich die *street level bureaucracy* die beschlossenen Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Erlasse in vollem Umfang zu eigen macht. Anders als die Mitgliedsländer aber können die EU-Institutionen Abweichungen nicht kontrollieren und sanktionieren, denn die Aufgabe der Implementation europarechtlicher Vorgaben liegt alleine in den Händen der Mitgliedsstaaten, weshalb die EU nur über Vertragsverletzungsverfahren und die europäische Gerichtsbarkeit aktiv werden kann. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die Behördenmitglieder die in den Ländern etablierten und eingespielten Arbeitsabläufe prioritär behandeln, denn die Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung liegt in den Händen der Mitgliedsländer und ihrer territorialen Gliederungen. Hinzu kommt, dass die Beschäftigten behördeninterne Sozialisationsprozesse durchlaufen, die lokale und nationale Verwaltungstraditionen und -kulturen sowie entsprechende Identifikationen und Loyalitäten stärken. Sofern der nationale Gesetzgeber und die Vorgesetzten in Ministerien und Verwaltungen nicht auf eine schriftgetreue Übernahme europäischer Vorgaben bestehen, diese kontrollieren und sanktionieren, ist zunächst nicht zu erkennen, warum das Behördenpersonal eingespielte und verinnerlichte Problemdeutungen, Wissensbestände und Arbeitsroutinen aufgeben und neue Leitbilder, Standards und Kriterien der Verfahrensabwicklung und Entscheidungsfindung aufgreifen sollte.

Der Annahme einer Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns muss deshalb zunächst mit einer gewissen Skepsis begegnet werden. Vor allem ist es notwendig, empirisch zu überprüfen, wie weit die im GEAS angelegte Konvergenz und Verzahnung der behördlichen Praxis überhaupt geht. Zugleich muss ermittelt werden, auf welche Weise eine Europäisierung im behördlichen Arbeitsalltag wirksam wird. Unsere bisherigen Erörterungen legen nahe, dass in dieser Hinsicht zwei Aspekte zu berücksichtigen sind. Zum einen ist davon auszugehen, dass die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns auf verschiedene Modalitäten zurückgreift – Recht, Verfahren und Wissen –, die sich differenziell auf die Asylverfahren und die Behördenpraxis auswirken. Zum anderen ist anzunehmen, dass in all diesen Aspekten eine Europäisierung kein deterministischer und linearer, sondern vielmehr ein Prozess der Übersetzung und Aneignung ist, bei dem das Behördenpersonal eine ganz entscheidende, vermittelnde und gestaltende Rolle spielt.

Schließlich muss berücksichtigt werden, dass viele der Instrumente des GEAS nicht einfach nur den Mitgliedsländern auferlegt wurden; viele sind auch unter Einbindung von nationalen Verwaltungsmitgliedern sowie von Expertinnen und Experten entwickelt worden. Gerade mit Blick auf das europäische Schulungsprogramm, das in den folgenden Analysen im Mittelpunkt des Interesses stehen wird, ist festzustellen, dass hier Wissensbestände entwickelt wurden, die differenzielle Anschlussstellen an lokale Verwaltungspraktiken enthielten und gleichzeitig über die Schulungsprogramme an die Spezifika der nationalen Behörden angepasst und dorthin vermittelt werden mussten. Die Impulse, die von den Schulungen ausgingen, waren damit letztlich ein Produkt der Aushandlungen, Übertragungen und Anpassungen, an denen Verwaltungsakteure aus verschiedenen Ländern mitwirkten.

Die Untersuchung des Schulungsprogramms wird es uns vor allem ermöglichen, die Rolle von Wissen als Modus der Europäisierung zu klären. Damit steht das Schulungsprogramm nur exemplarisch für ein viel breiteres Themenfeld, denn gemeinsame Wissensbestände sind für das GEAS von herausragender Bedeutung und werden als Instrument einer Harmonisierung des Verwaltungshandelns offensiv genutzt. Das GEAS propagiert gemeinsame Situations- und Problemdeutungen, forciert die Informations- und Datenbündelung, formuliert Handlungsanleitungen und Verfahrenswissen zu allen relevanten Schritten der Antragsbearbeitung und postuliert damit auch Leitbilder eines ›guten‹ bürokratischen Handelns. In dieser Hinsicht ist das europäische Schulungsprogramm besonders instruktiv, da es diese Wissens Elemente in ein integriertes Curriculum einzubinden, durch Trainingsmaßnahmen zu verbreiten und als handlungsleitenden Instrumentenkasten in der Behördenpraxis zu fixieren sucht. Damit ist den am Schulungsprogramm

beteiligten Akteuren eine gewisse Kanonisierungsabsicht zu attestieren, die sich förderlich auf eine kognitive Europäisierung des Behördenpersonals über Landesgrenzen hinweg auswirken soll.

Für die empirische Untersuchung ist es vordringlich zu klären, ob sich *street level bureaucrats* tatsächlich auf den Referenzrahmen des europäischen Schulungsprogramms einlassen und ihn in ihren Arbeitsalltag übernehmen. Folgen wir der bisherigen Forschung, so ist eine solche Veränderung in dreierlei Hinsicht denkbar: in Bezug auf die eigene Arbeit, auf die Klientinnen und Klienten und auf die *street level bureaucracy* als kollektivem Akteur (Lispky 1980; Heyman 1995; Loyens/Maesschalck 2010). Greift das Personal auf dem *street level* das Wissens- und Deutungsangebot des GEAS auf, um seine Vorstellungen über die eigene Verwaltungsarbeit zu reflektieren und zu verändern? Führt der europäische Referenzrahmen dazu, dass die Beschäftigten der Behörden die gängige Wahrnehmung und Klassifizierung der Klientel ändern, oder dominieren weiterhin behörden- bzw. landesspezifische Vorstellungen und Weltbilder? Und greifen die Behördenmitglieder die Identifikations- und Legitimationsangebote des GEAS auf – verändert sich dadurch die Selbstwahrnehmung, der Gemeinschaftssinn des *street levels* in den untersuchten Behörden? Es ist davon auszugehen, dass die Bemühungen der EU um eine Kanonisierung der Wissensbestände auf dem *street level* nicht un widersprochen bleiben, da der Prozess der Wissensvermittlung und -aneignung von verschiedenen zum Teil gegenläufigen Kräften begleitet wird. Der Prozess wird nicht nur durch Ministerien und Behördenleitungen gesteuert (hier: mittels Rekrutierung, Aus- bzw. Fortbildung), sondern auch vom Personal selbst geprägt. Gehen wir dieser Vermutung nach, so können wir Annahmen über die kognitive Europäisierung der Behördenpraxis konkretisieren.

Zum einen ist belegt, dass Behörden die Aus- und Fortbildung sowie die Rekrutierung und Personalentwicklung nutzen, um ihr Personal mit Blick auf Fertigkeiten, Wissen und Einstellungen zu formen (Reichers 1987; Heyman 1995; Fuglerud 2004). Bereits in dieser Hinsicht ist es empirisch unklar, wie deutlich die Behörden das europäische Schulungsprogramm propagieren. Die Rekrutierung und Ausbildung des Personals liegt in den Händen der Mitgliedsländer und folgt etablierten Ausbildungs- und Besoldungssystemen sowie personal- und dienstrechtlichen Vorgaben, womit sich die Auswahl und die Ausbildung des Personals womöglich nur selektiv auf das GEAS einstellen. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass die Wissensbestände der *street level bureaucrats* nicht nur von Ausbildungsgängen und der behördlichen Personalentwicklung ausgeformt werden, sondern gerade auch Produkt einer behördeninternen Sozialisation sind. Studien belegen, dass der lokale Arbeitsalltag zu einem großen Teil auf eingespielten Verwaltungsabläufen beruht und die bestehenden Praktiken und Wissensbestände,

Normen und Einstellungen von den Beschäftigten – vor allem wenn es um Berufseinsteigerinnen und -einsteiger geht – übernommen werden (Reichers 1987; Heyman 1995; Schneider/Wottrich 2017; Dahlvik 2018: 53-63; Affolter 2021, insb. Kapitel 5), weshalb diese sich folglich auch innerhalb einer Behörde erheblich unterscheiden können.

Die Kanonisierung von Wissensbeständen dürfte folglich auf Grenzen stoßen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die beschriebenen Formen der Wissensvermittlung eine kognitive Europäisierung befördern könnten. Wie wir noch zeigen werden, stehen die Mitgliedsländer unter Druck, das GEAS in seinen verschiedenen Komponenten zu übernehmen – und damit auch die eigenen Rekrutierungs- und Ausbildungsgepflogenheiten zu verändern. Damit könnte eine kognitive Europäisierung vor allem jüngere Mitarbeitende betreffen, die ein reformiertes Ausbildungsprogramm durchlaufen, in das Module des europäischen Schulungsprogramms eingebunden sind. Wie Oberfield (2014) herausgestellt hat, passen sich jüngere Beschäftigte keinesfalls den behördeninternen Gegebenheiten unilateral an, denn sie erhalten ihre Motivationslagen, Vorstellungen und Identitäten aufrecht und vertreten diese auch gegenüber den etablierten, ›veralteten‹ Routinen. Womöglich sehen auch länger Beschäftigte in den neuen Schulungsinhalten eine Chance, ihre eigene Berufsarbeit zu verbessern.

Nicht unerheblich könnte schließlich sein, dass das GEAS den Behördenmitgliedern einen Referenzpunkt für eine erweiterte berufliche Selbstwahrnehmung bietet. Für Sozialverwaltungen ist herausgearbeitet worden, dass *street level work* moralisch aufgeladen ist, weil es moralische Anforderungen auch gegenüber unberechtigten Ansprüchen durchzusetzen hat (Hasenfeld 1992, 2000). *Operating officials* haben deshalb nicht nur eine oftmals negative Meinung über ihre Klientel (Lipsky, 1969; Kingfisher 1988). Sie sehen sich selbst auch als administrative *underdogs*: Sie rechnen mit öffentlicher und zum Teil auch politischer Missbilligung, da sie eine Aufgabe ausführen, die in breiten Teilen der Öffentlichkeit mit Vorbehalten betrachtet und auch von der Politik nicht rückhaltlos unterstützt wird (Fuglerud 2004). Im lokalen Kontext führt diese Situation zu einer Solidarisierung, die zwei komplementäre Orientierungspunkte besitzt: einerseits eine legalistische Selbstkonzeption, wonach sich die Beschäftigten in ihrem Amt und ihrer Arbeit als streng konform zum geltenden Recht beschreiben und damit ›im Recht‹ sehen; andererseits ein negatives, womöglich heroisches Selbstkonzept, durch das sich die Mitarbeitenden mit der Unlösbarkeit und Unpopularität des politischen Auftrags identifizieren (Heyman 1995). Nicht auszuschließen ist es, dass das GEAS vom Behördenpersonal als Referenzpunkt für die Rechtfertigung der eigenen Arbeit und für die Identifikation mit einem großen Ganzen gesehen wird. *Street level bureaucrats* dies- und jenseits der Ländergrenzen könnten sich als Teil

eines gesamteuropäischen Asylsystems und damit einer bürokratischen Arbeits- und Schicksalsgemeinschaft sehen, die sich der Bewältigung einer gemeinsamen Aufgabe verschrieben hat.

Über das europäische Schulungsprogramm könnte das GEAS folglich die Verwaltungspraxis in den Mitgliedsländern prägen, sofern das lokale Behördenpersonal die darin eingeschriebenen Deutungen, Wissensbestände und Handlungsanleitungen internalisiert und den beruflichen Arbeitsroutinen zugrunde legt. Von Bedeutung ist allerdings, dass diese Wissensbestände mit anderen Modalitäten einer Europäisierung, nämlich mit Recht und Verfahren in engem Wechselverhältnis stehen. Die EU drängt auf die Harmonisierung und Verzahnung der Verwaltungspraxis in allen Mitgliedsländern, indem sie Recht setzt und Verfahrensstandards definiert, die das Behördenhandeln über die Ländergrenzen hinweg vereinheitlichen und auf Verwaltungskooperation verpflichten soll. Diese Europäisierung qua Recht und Verfahren rekurriert allerdings auch auf Wissen, denn die Implementation der betreffenden Rechtsnormen und Verfahrensstandards setzt eine Qualifizierung des Behördenpersonals voraus. Das europäische Schulungsprogramm übernimmt in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle, denn es versammelt die für ein einheitliches und kohärentes Verfahren wichtigen Wissensbestände (Informationen, Deutungen, Arbeitstechniken und -mittel). Es kanonisiert damit auch das, was ein ›gutes‹ Verfahren an Aufgaben, Arbeitsmitteln und Arbeitsschritten der Verwaltungspraxis beinhaltet, und es entwickelt Vorschläge für eine Formalisierung und Standardisierung von Verfahrensabläufen. In dieser Hinsicht ist das Schulungsprogramm den Zielen einer Formalisierung verpflichtet, die die Planbarkeit, Sachbezogenheit und Rechtmäßigkeit des behördlichen Handelns über alle Mitgliedsländer hinweg garantieren soll.

Schließlich nimmt die Verdinglichung des Verwaltungshandelns auch innerhalb des GEAS eine wichtige Rolle ein. Für Bürokratien ist die Materialität insgesamt kennzeichnend, wie bereits erörtert wurde, denn Verfahrensförmigkeit impliziert auch Aktenförmigkeit: In Asylverfahren muss nicht nur eine Vielzahl von Dokumenten (bspw. Identitätspapiere, Urkunden, Gutachten, Rechtsvorschriften, Verfahrensabläufe etc.) beschafft und berücksichtigt werden, sondern diese Verfahren veranlassen und generieren auch selbst weitere Dokumente (Anhörungsprotokolle, Stellungnahmen, Bescheide, Gerichtsurteile etc.). Für die Europäisierung der Behördenpraxis sind vor allem Arbeitsmittel von Bedeutung, etwa gemeinsame Datenbanken (insb. Eurodac oder gemeinsam genutzte COI-Portale) oder elektronische Kommunikationsplattformen (DubliNet). Auch diese Arbeitsmittel fixieren und materialisieren Wissen, weshalb der Umgang mit ihnen erlernt werden muss. Aus diesen Gründen strahlen die europäischen Arbeitsmittel in das

hier untersuchte Schulungsprogramm hinein, denn das Personal wird auch im Umgang mit solchen Datenbanken und Informationsplattformen geschult. Ziel ist es, implizite und explizite Wissensbestände (Problemdeutungen, normative Rechtfertigungen, Handlungserwartungen und Routinen) zu vermitteln.

Auch diese Europäisierung qua Verfahren und Dingen wird nicht ungefiltert bis auf die Ebene der *street level bureaucracy* durchschlagen. So ist bekannt, dass die Behörden der Mitgliedsländer mit den elektronischen Arbeitsmitteln unterschiedlich umgehen (Gibb/Good 2013; van Kist/Rossett 2020), und Ähnliches gilt auch für die europäischen Rechtsvorgaben, etwa in Bezug auf das Dublin-Verfahren, die in den Ländern unterschiedlich in die Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe eingepflegt werden (siehe Kapitel 5.2). Die unterschiedliche Aneignung betrifft insofern auch die Module innerhalb des europäischen Schulungsprogramms, die sich mit diesen europäisierten Verfahrenselementen und Arbeitsmitteln befassen. Die Übernahme der diesbezüglichen Schulungsinhalte im beruflichen Alltag kann durch die in den Behörden etablierten administrativen Strukturen erschwert werden. Relevant können aber auch Widerstände oder Trägheiten beim lokalen Verwaltungspersonal sein, sofern die Neuerungen den etablierten Arbeitsroutinen und Überzeugungen widersprechen. Das Schulungsprogramm schlägt nämlich Leitlinien und Arbeitstechniken vor, die bestimmte Problemdeutungen, normative Orientierungen und praktische Regelungen präferieren und damit die in den lokalen Behörden verbreiteten professionellen Selbstverständnisse und etablierten Routinen herausfordern.

## **2.3 ZWISCHENFAZIT: ZUR FELDTHEORETISCHEN EINORDNUNG DES STREET LEVELS**

Die bisherigen Ausführungen haben sich zum Ziel gesetzt, die Genese eines europäischen Verwaltungsfeldes in seinen Voraussetzungen, Strukturelementen und Entwicklungsprozessen nachzuvollziehen. Wie wir beschrieben haben, legen wir unseren Fokus dabei nicht primär auf die Veränderungen von staatlichen Verwaltungsstrukturen und politisch-bürokratischen Eliten (Bach 1999; Haller 2009), sondern auf die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns. Damit haben wir gleichzeitig auf die mikrosoziologische Verwaltungsforschung verwiesen, da sie es erlaubt, die Europäisierungsdebatte zu erden. Denn die angestrebte Harmonisierung der Verwaltungspraxis auf der lokalen Ebene trifft auf Widerstände und Hemmnisse, die trotz wiederholter Bemühungen der EU-Institutionen, der natio-