

eine Europäisierung des Verwaltungshandelns ist sie aber trotzdem, denn sie erhöht – unter den Befragten der beiden untersuchten Behörden – die Bereitschaft, einer Harmonisierung des Asylrechts und einer grenzüberschreitenden Standardisierung des Verwaltungshandelns zuzustimmen. Wie die oben zitierte Sachbearbeiterin es ausgedrückt hat, liegt der Grund für die bewusste oder unbewusste Verschiebung von Aufgaben vor allem im Ausmaß der »harmonisation or non-harmonisation in Europe« (Interview Forsberg). Es ist nicht so sehr die Vorstellung einer rechtlichen Wertegemeinschaft, die die Befragten dazu antreibt, das Primat einer Europäisierung qua Recht anzuerkennen. Es sind eher die Vorstellung einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft und ein Interesse an einer effektiven oder fairen Verantwortungsteilung, die dazu beitragen, dass die Befragten eine Angleichung der Rechtsnormen und Verfahrensstandards mehrheitlich befürworten. Die sich daran anschließende Frage, ob sich diese Form der kognitiven Europäisierung als handlungsleitend durchsetzt und die Beschäftigten auch dazu veranlasst, ihre praktische Arbeit an den europäischen Rechtsstandards auszurichten, ist mit Vorsicht zu beantworten, denn beide Behörden sind in der täglichen Arbeit mit hohen Fallzahlen und organisatorischen Sachzwängen konfrontiert. Allerdings enthält der berufliche Alltag motivationale Anreize, die bei der Europäisierung der behördlichen Praktiken eine wichtige unterstützende Rolle spielen.

5.3 EUROPÄISIERUNG QUA VERFAHREN

Die Arbeit der lokalen Asylbehörden ist durch formalisierte Verfahren geprägt, die den Arbeitsprozess von der Erfassung eines Antrags über das Führen einer Akte bis zur Erstellung eines Bescheides strukturieren. Für staatliche Bürokratien ist diese Verfahrensmäßigkeit kennzeichnend, nicht zuletzt deshalb, weil sie der für die eigene Legitimation geforderten Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns entspricht. Behörden müssen ihre Arbeit an rechtlich gesetzten Zielen, Zuständigkeiten, Mindeststandards und Dienstwegen ausrichten, die letztlich festlegen, wer innerhalb welcher Abteilung mit welchen Teilaufgaben betraut ist und wie Entscheidungen getroffen und kommuniziert werden. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns qua Recht auch unmittelbare Auswirkungen auf die Veränderungen der behördlichen Asylverfahren hat, denn europäisches Recht legt Verfahrensvorgaben und -standards fest, die im lokalen Kontext zu beachten sind.

Im vorangegangenen Unterkapitel konnte gezeigt werden, dass die nationalen Asylverwaltungen in Schweden und Deutschland eine Europäisierung ihrer Verfahren qua Recht betreiben, indem sie die Entwicklungen der europäischen

Rechtssetzung und Rechtsprechung kontinuierlich beobachten und über interne Mitteilungen und Schulungen in der Praxis verankern. Allerdings muss zwischen Recht und Verfahren unterschieden werden, denn die Verfahren werden durch die nationalen Bürokratien definiert und ausgestaltet. Die Arbeitsprozesse der nationalen Verwaltungen müssen den (europäischen) Rechtsnormen zwar gerecht werden. Die konkrete Ausgestaltung aber hängt auch von den organisatorischen, technischen und personellen Verhältnissen im Mitgliedsland und in der jeweiligen Behörde ab. Die Entwicklung des GEAS scheint von dieser Erkenntnis beeinflusst zu sein, denn die Europäische Union setzt bei der Veränderung und Angleichung der lokalen Verwaltungspraxis nicht ausschließlich auf das Recht und den darin angelegten Wunsch nach einer rechtlichen Harmonisierung behördlichen Handelns. Unterstützende Maßnahmen suchen auch die organisatorischen, technischen und personellen Voraussetzungen für ›europäisierte‹ Verfahren zu schaffen. Ziel dieser Maßnahmen ist zum einen die Angleichung der Verwaltungspraktiken in den verschiedenen Mitgliedsländern, zum anderen aber auch eine intensivere grenzüberschreitende Verwaltungskooperation. Für das Dublin-System sind diese Bemühungen besonders gut belegt, denn im Anschluss an die Dublin-Verordnungen, die den rechtlichen Rahmen für die Verwaltungskooperation schufen, wurden elektronische Datenbanken und Kommunikationsplattformen eingerichtet sowie Abteilungen und Arbeitsprozesse in den nationalen Verwaltungen etabliert und mit ausgebildetem Personal bestückt (Aus 2006). Aus der Perspektive der Behörden sind darüber hinaus der grenzüberschreitende Erfahrungsaustausch und gegenseitige Amtshilfen wichtig, um den operativen Betrieb am Laufen zu halten. Diese Maßnahmen haben ein System der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation etabliert, das in seiner Funktionsweise und mit Blick auf seine Widersprüche, Paradoxien und humanitären Kosten bereits mehrfach untersucht worden ist (Schuster 2011; Kuster/Tsianos 2016; Tsianos/Kuster 2016).

Die Frage danach, ob und wie dieses System auf der Ebene des *street levels* aufrechterhalten wird, muss aber auch auf der Ebene der Verfahren selbst ansetzen. Den folgenden Ausführungen liegt die Annahme zugrunde, dass Verfahren ein Modus der Europäisierung der Verwaltungspraxis sind. Sollten nationale Mitgliedsstaaten ähnliche Arbeitsprozesse und Arbeitsmittel einführen, so dürfte dies einen unmittelbaren Einfluss auf die praktische Arbeit des Verwaltungspersonals haben. Darüber hinaus müsste die Einführung grenzüberschreitender Verfahren und Arbeitsmittel auch transnationale Verwaltungskooperation ermöglichen, gegebenenfalls auch grenzüberschreitende Arbeitsprozesse, an denen Behörden unterschiedlicher Mitgliedsländer beteiligt sind, forcieren. Allerdings sollte auch in dieser Hinsicht nicht von deterministischen Wirkungen ausgegangen werden, wie noch zu zeigen sein wird, denn der Umgang mit Verfahren und Verfahrensanteilen

divergiert zwischen Mitgliedsstaaten und Behörden in der praktischen Handhabung.

5.3.1 Nationale Asylverfahren in Deutschland und Schweden

Bei den Interviews und Beobachtungen vor Ort fiel zunächst die große Ähnlichkeit der Verfahren der schwedischen und deutschen Behörden auf. So bestehen die Asylverfahren in beiden Ländern aus verschiedenen Schritten, die teils parallel verlaufen und als Registrierung, Antragstellung, Zuständigkeitsprüfung, Beschaffung relevanter Dokumente, Anhörung, Entscheidungsfindung und Bescheiderstellung bezeichnet werden können. Die einzelnen Verfahrensteile weichen zwar voneinander ab, sobald die Ebene der konkreten Verfahrenspraxis in den Blick gerät, wie weiter unten noch erläutert werden soll, aber in der Gesamtstruktur des Verfahrens gibt es deutliche Parallelen.

In Deutschland erfolgte die erstmalige Registrierung der Asylsuchenden zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung zumeist durch die Bundespolizei oder die Behörden der Länder und Kommunen, die eine Bescheinigung über die Meldung als asylsuchende Person (BÜMA) bzw. einen Ankunftsnachweis ausstellten. Das Asylverfahren galt allerdings erst dann als förmlich eröffnet, wenn der Antrag bei einer der Außenstellen des BAMF gestellt wurde (während die in der Dublin-Verordnung definierten Fristen bereits ab Äußerung des Asylgesuchs zu laufen beginnen). Solche Außenstellen sind über das gesamte Bundesgebiet verteilt; zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung lag deren Zahl bei 22 bzw. 24.⁶ Im Rahmen der Antragstellung wird eine elektronische Akte beim BAMF angelegt. Hierzu werden von den Mitarbeitenden des Asylverfahrenssekretariats (AVS) in Zusammenarbeit mit den Dolmetschenden die persönlichen Daten der Antragstellenden aufgenommen. Es wird eine erkennungsdienstliche Behandlung (Lichtbilder, Körpergröße, Fingerabdrücke) vorgenommen und ein Datenabgleich mit dem European Dactyloscopy (Eurodac) sowie mit dem Visa-Informationssystem (VIS) durchgeführt. Die Daten werden zudem mit dem Ausländerzentralregister (AZR) abgeglichen und dorthin gemeldet. Die Antragstellenden werden über ihre Mitwirkungspflichten belehrt und erhalten allgemeine Verfahrenshinweise. Im Rahmen einer kurzen

6 Aktuell liegt sie bei 38, zwischenzeitlich lag sie auch einmal bei über 50. Neu eingerichtet wurden in den letzten Jahren im Rahmen eines »integrierten Flüchtlingsmanagements« sogenannte AnKER-Einrichtungen, Ankunfts-, Anhörungs- und Entscheidungszentren sowie »Bearbeitungsstraßen« und »Warteräume« (siehe den aus der Perspektive des BAMF erstellten *Leitfaden zum Aufbau eines Ankunftsentrums*, Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement 2016).

standardisierten Befragung werden Eckdaten zu Staats-, Stammes- und Religionszugehörigkeit, Reisewegen, Verwandten in Deutschland und anderswo u. Ä. erhoben. Anschließend erhalten die Antragstellenden die Aufenthaltsgestattung, die ihnen für die Dauer des Verfahrens einen legalen Aufenthalt in Deutschland verschafft. Falls sich bei dieser Erstbefragung Anzeichen dafür ergeben, dass ein anderer Mitgliedsstaat zuständig sein könnte, wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet.

Ist ein Asylantrag gestellt, wird ein Verfahren in Gang gesetzt, in dessen Verlauf die Behörde verschiedene Dokumente (beispielsweise den Antrag, das Formular zur Erstbefragung, die Niederschrift zur Anhörung, den Bescheid) herstellt, auf die im weiteren Verlauf des Verfahrens immer wieder Bezug genommen wird und die eine Grundlage für die nächsten Verfahrensschritte darstellen. Im Verlauf des Verfahrens erhalten die Antragstellenden (teilweise erst erheblich später) eine Ladung zur Anhörung, bei der sie sich zu ihren Fluchtgründen äußern können. Für die Durchführung dieser Anhörungen und auch für die anschließende Entscheidungsfindung und Bescheiderstellung sind Mitarbeitende des gehobenen Dienstes zuständig. Der Austausch zwischen Asylsuchenden und Behörde erfolgt dabei meist über die Einbeziehung einer dolmetschenden Person. Dies hat einen erheblichen Einfluss auf die *Face-to-Face*-Interaktionen zwischen Behördenmitarbeitenden und Asylsuchenden (Scheffer 1997; Pöllabauer 2007; Dahlvik 2010; Gibb/Good 2014). Zudem wirkt sich die seitens des Amtes finanzierte Übersetzungstätigkeit in vielfältiger Weise auf die Auswahl, die Interpretation und die Archivierung von Informationen aus, die die Behörde in ihren Akten festhält. Eine kostenfreie, systematisch angebotene und unabhängige Rechtsberatung existiert in Deutschland nicht flächendeckend und die Antragstellenden haben keinen Anspruch auf eine Rechtsbegleitung während des Verfahrens. Sie können sich zwar von Rechtsanwältinnen und -anwälten begleiten lassen, müssen für die Kosten aber selbst aufkommen. Seitens des BAMF erhielten sie bislang meist standardisierte schriftliche Belehrungen über einzelne Verfahrensschritte. Seit 2018 wurde schrittweise mit der Einführung einer systematischen Verfahrensberatung begonnen,⁷ diese »unabhängige« Beratung soll allerdings durch das BAMF selbst geleistet werden (AIDA 2020: 65-68). Gegen die Bescheide des Bundesamtes kann vor den Verwaltungsgerichten geklagt werden. Eine rechtsanwaltliche Vertretung ist in der ersten Instanz nicht zwingend, in der zweiten aber vorgeschrieben. Die Kläger und Klägerinnen können Prozesskostenhilfe beantragen, diese wird jedoch nur bei ausreichender Erfolgsaussicht gewährt, sodass sie die Kosten für die rechtsanwaltliche Vertretung häufig selbst tragen müssen. (Ebd. 31-32)

7 Diese wurde mit §12a des »Zweite[n] Gesetz[es] zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht« (das sogenannte Geordnete-Rückkehr-Gesetz) eingeführt.

Das schwedische Asylverfahren durchläuft ähnliche Schritte. Asylanträge werden zwar auch an den Grenzen Schwedens gestellt, da Zoll und Polizei Kontrollen an Flughäfen, Brücken und Fährterminals durchführen und Asylgesuche registrieren können. Letztlich werden die Antragstellenden aber an das schwedische Migrationsamt *Migrationsverket* verwiesen, das für die Bearbeitung der Anträge zuständig ist und über Außenstellen in allen Kreisen verfügt. Nicht in allen Außenstellen werden Asylverfahren bearbeitet, manche der kleineren sind ausschließlich mit der Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden betraut. Ähnlich wie im BAMF werden bei der Registrierung Identitätsnachweise und persönliche Daten (Ausbildung, Familienstand und enge Familienangehörige) geprüft, auch werden die Gründe für die Ausreise aus dem Herkunftsland erfasst. Fotos werden angefertigt und Fingerabdrücke genommen und mit der Eurodac-Datenbank bzw. dem VIS abgeglichen, um festzustellen, ob bereits ein Antrag in einem anderen europäischen Land gestellt wurde und eine Überstellung in das für den Fall zuständige Mitgliedsland organisiert werden soll. Sofern das *Migrationsverket* die Zuständigkeit für den Fall übernimmt, wird auch in Schweden eine persönliche Anhörung der Antragstellenden zu den Fluchtgründen durchgeführt. Diese ist für das Verfahren von zentraler Bedeutung, da sie den Antragstellenden die Möglichkeit bietet, ihre Fluchtgeschichte und ihre individuelle Furcht vor Verfolgung darzulegen. Zudem bietet sie den Beschäftigten der Behörde Gelegenheit, zusätzliche Informationen zur Person und zu den Fluchtwegen einzuholen und die Aussagen zu den Fluchtgründen auf ihre Glaubhaftigkeit hin zu überprüfen.

Im schwedischen Verfahren werden die Fälle nach der Registrierung einem *case officer* zugewiesen, der für die Fallbearbeitung, die Anhörung und Sachstandsermittlung zuständig ist. Mit Abschluss der Beweisaufnahme wird der Fall einem *decision maker* übergeben, der zwar in enger Abstimmung mit dem *case-officer* den Verlauf der Fallbearbeitung begleitet und supervidiert hat, aber nun für die eigentliche Entscheidungsfindung zuständig ist. Antragstellende haben in Schweden einen Anspruch auf kostenlose Dolmetschdienste während des gesamten Verfahrens. Zudem wird ihnen für die Dauer des Verfahrens ein Rechtsbeistand zur Seite gestellt, der auch bei den Anhörungen anwesend und über alle Verfahrensschritte und die relevanten Entscheidungsgrundlagen zu informieren ist.⁸ Die Machtasymmetrien zwischen der Asylbehörde und den Antragstellenden werden davon allerdings nicht notwendigerweise beeinflusst (Joormann 2020), zumal die Geeignetheit und Qualifikation dieser vom *Migrationsverket* bestellten Rechtsbeistände wiederholt zum Gegenstand von Kritik wurden (AIDA 2021: 32-

8 Für Dublin-Verfahren gilt dies allerdings nicht (AIDA 2021: 42-43).

34). Gegen den Bescheid können die Antragstellenden vor speziellen Migrationsgerichten klagen: den vier *Migration Courts* und dem *Migration Court of Appeal*. Für die rechtliche Vertretung im Klageverfahren wird ebenfalls ein kostenfreier *public counsel* bestellt.⁹

An den deutschen und schwedischen Verfahren fällt zunächst die Synchronisierung ähnlicher Verfahrensschritte auf. Sie ist durch den Umstand zu erklären, dass staatliche Bürokratien in den verschiedensten Regelungsbereichen bestimmte Aufgaben festschreiben, die nacheinander administrativ abgearbeitet werden müssen. Anträge müssen gestellt, die Zuständigkeit geprüft werden, bevor die Fälle kategorisiert, die konkreten Rechtsansprüche überprüft und die staatlichen Leistungen erbracht werden. In diesem Zusammenhang sind Aktenförmigkeit und Schriftlichkeit von besonderer Bedeutung, die im Zuge der Digitalisierung nicht etwa an Relevanz verlieren, sondern eher noch an Prägekraft gewinnen. Während der Fallbearbeitung werden Dokumente eingeholt und erstellt, die sich zu einer in Textform festgelegten »Fallrealität« mit einer Eigendynamik entwickeln können, »der sich die kategorisierte Person, aber auch die damit beschäftigten Instanzen in der Folge nur schwer entziehen können« (Wolff 2009: 505).

Die einmal aufgenommenen Informationen spielen für die Beurteilung des Asylantrags seitens der Behörde eine erhebliche Rolle und werden in ihrer digitalen Form sowohl behördenintern als auch in der Kooperation mit anderen Behörden verteilt. Für den Verlauf der Verfahren ist diese sukzessive Sammlung von Informationen folgenreich, denn die digitalen Arbeitsplattformen kanalisieren die folgenden Arbeitsprozesse. Alle Bestandteile einer Akte erscheinen später im Blickfeld der Verwaltungsangestellten, die für die Anhörung der Asylsuchenden verantwortlich sind. In der Vorbereitung auf die Anhörung können sie als erste Hinweise darauf fungieren, wie und welche Fragen gestellt werden und welche Aspekte einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen (Probst 2012: 299). Nach dem Abschluss der Informationsaufnahme strukturieren sie in starkem Maße die Beweiswürdigung und Entscheidungsfindung (Schittenhelm 2015; Schittenhelm/Schneider 2017).

Dass die schwedischen und deutschen Asylverfahren so stark synchronisiert sind, hat insofern mit der inhaltlichen Dimension der zu bearbeitenden Vorgänge und insbesondere mit der Formalisierung, Digitalisierung und Aktenförmigkeit der Fallbearbeitung zu tun. Diese gewinnen bei Asylverwaltungen noch an Rele-

9 Auch hier gelten Ausnahmen für Dublin-Verfahren. Die Kosten für eine rechtsanwaltliche Vertretung vor Gericht müssen von den Klägerinnen und Klägern getragen werden (AIDA 2021: 42-43).

vanz, da die Antragstellenden in der Regel im Ankunftsland noch nicht aktenkundig sind und die Akten, auf denen die behördliche Arbeit beruht, ganz oder zu einem erheblichen Anteil erst innerhalb der Verfahren erzeugt werden (Scheffer 1997; Schittenhelm 2015: 140). Mit der Unvollständigkeit der Informationen zu dem Einzelfall steigt die Bedeutung von Informationen, die über Gruppen von Antragstellenden oder über ganze Herkunftsländer verfügbar sind. Auch aus diesem Grund gleichen sich die Verfahren in beiden Ländern, denn stets geht es um die Beschaffung entscheidungsrelevanter Informationen. Während der Registrierung der Anträge werden Informationen erhoben, um persönliche Daten aufzunehmen, die Akte anzulegen, den Fall gegebenenfalls vorzusortieren (zum Beispiel falls, wie in Schweden, besondere beschleunigte Verfahren vorgesehen sind) und die Zuständigkeit der eigenen Behörde zu ermitteln. Die eigentliche Fallbearbeitung stützt sich neben diesen kurzen Erstbefragungen zunächst vor allem auf die Einholung von schriftlichen Dokumenten, die aber die Sachlage hinsichtlich der für die Prüfung des Schutzstatus wichtigen Anknüpfungsmerkmale (hier insbesondere: wohlbegründete Furcht vor Verfolgung) nicht eindeutig genug zu bewerten erlauben, weshalb die mündliche Anhörung das zentrale Instrument der Beweisermittlung ist (Schneider/Wottrich 2017). Bei dieser Synchronizität der Verfahrensschritte spielt auch das GEAS eine wichtige Rolle, da es Verfahrensstandards festlegt, denen die Behörden genügen müssen und die auch die Rechte und Pflichten der Schutzsuchenden betreffen. Mit dem europäischen ETC-Schulungsprogramm werden diese Standards konkretisiert sowie Wissensbestände und Handlungsempfehlungen vermittelt, durch die vergleichbare Arbeitsprozesse in der Praxis verankert werden sollen. Über die Etablierung gemeinsamer elektronischer Datenbanken zur biometrischen Erfassung der antragstellenden Personen und zur Klärung der Zuständigkeit zwischen den Mitgliedsländern werden synchronisierte Arbeitsschritte über nationale Grenzen hinweg weiter forciert.

Die Asylverwaltungen der beiden Länder unterscheiden sich aber auch in wichtigen Punkten. Zum einen ist darauf zu verweisen, dass sie in sehr unterschiedlichem Maße unabhängig agieren können und zudem die Zuständigkeiten für asylsuchende Personen unterschiedlich stark unter dem Dach der Asylbehörden gebündelt sind. Das schwedische *Migrationsverket* ist dem Justizministerium zugeordnet, aber der Regierung als ganzer gegenüber rechenschaftspflichtig. Was die Entscheidungsfindung und die Anwendung des Rechts betrifft, so gilt in Schweden das Prinzip der Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden (*Migrationsverket* 2016: 10): »Das Migrationsamt trifft seine Entscheidungen unabhängig auf Basis des geltenden Rechts; Weisungen der Regierung oder einzelner Ministerien sind nicht zulässig.« (Parusel 2016: 12) Es zeigt sich zudem ein hohes Maß an

administrativer Dezentralisierung bei gleichzeitig hoher Bündelung der Zuständigkeiten und Aufgaben. Das *Migrationsverket* operiert zwar dezentral über zahlreiche Außenstellen, ist zugleich aber für sämtliche Aspekte des Verfahrens verantwortlich (Furre et al. 2010: 90). So ist die Behörde nicht nur für die Registrierung und Bearbeitung der Asylanträge zuständig. Sie ist auch für die Unterbringung verantwortlich und trifft dafür entweder Vereinbarungen mit den Kommunen oder muss im Zweifelsfalle selbst aktiv werden, um ausreichend Wohnraum anzumieten. Sie betreibt schließlich auch die Einrichtungen der Abschiebehaft und ist für freiwillige Rückführungen zuständig. Die Polizei ist zwar mit den Zwangsrückführungen betraut, aber die Meldeauflagen ausreisepflichtiger Personen kontrolliert neben der Polizei auch die Migrationsbehörde (Parusel 2016).

Diese Bündelung der Aufgaben hat Konsequenzen für das Personal, denn Abstimmungen in allen asylrelevanten Fragen finden im Wesentlichen innerhalb des *Migrationsverket* zwischen den verschiedenen Außenstellen und Abteilungen statt. Außerdem sind personelle Wechsel und Laufbahnen über die verschiedenen Aufgabenbereiche üblich. Dies trifft auf unsere Gesprächspartnerinnen und -partner ebenfalls zu. Beispielsweise hatte einer der befragten *decision makers* zunächst bei einer *detention unit* gearbeitet, bevor er zur Abteilung für die *refugee status determination* wechselte.

In Deutschland ist das BAMF als Bundesoberbehörde dem Bundesministerium des Innern unterstellt und an dessen Weisungen gebunden. Über seine vielen Außenstellen ist das BAMF zwar ebenfalls dezentral organisiert, hinzu kommt aber eine wesentlich engere Zuständigkeit für die Bearbeitung des eigentlichen Asylverfahrens. Zwar übernimmt die Behörde seit 2003 unter anderem auch allgemeine Aufgaben im Bereich der Integration (z. B. die Entwicklung und Koordination von Integrationskursen, Migrationsberatungsangebote, sowie die Förderung von integrationsbezogenen Projekten), für alle Aspekte, die die konkreten individuellen Lebensbedingungen, die Erbringung von Gesundheits- und Sozialleistungen und die Unterbringung der Antragstellenden vor, während und nach dem Asylverfahren betreffen, sind jedoch die Länder verantwortlich. Auch was die Konsequenzen der Entscheidungen des BAMF betrifft, zeigt sich eine starke Entkopplung. Es sind die Ausländerbehörden und die Bundespolizei, die Abschiebungen und Überstellungen letztlich durchführen, ebenso wie die Ausländerbehörden diejenigen sind, die sich um die aufenthaltsrechtlichen Belange, den Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt nach Beendigung des Asylverfahrens kümmern. Für viele der Befragten im BAMF endet ihr Wissen über den Fall mit der Zustellung des Bescheids; selbst wenn gegen die Entscheidung geklagt wird, werden sie nicht unbedingt davon erfahren. Einige der befragten Mitarbeitenden thematisieren dies auch explizit als Problem.

»das ist so'n bisschen das find ich unglücklich also ich denke es würden auch andere Entscheidungen manchmal getroffen werden wenn man einfach den restlichen Rattenschwanz auch noch mitkriegt egal jetzt in welche Richtung ja auch welche Auswirkung das hat wenn ich jemanden sechz- also 60 eins ist ja Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und Paragraf 60 zwei Aufenthaltsgesetz ist subsidiärer Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie das wirkt sich auf den Aufenthaltstitel unglaublich aus was Familiennachzug angeht was Erwerbstätigkeit angeht und so weiter und das ist so ne Sache jetzt entscheid ich halt irgendwas aber mir ist nicht bewusst was das für ne Folge für den Antragsteller hat« (Interview Roth).

Auf der Ebene der Organisationsstrukturen werden also Unterschiede im Verhältnis zwischen der Behörde bzw. den Beschäftigten und den Antragstellenden deutlich. Wie der Befragte andeutet, kann sich dies auf die Wahrnehmung der eigenen Verantwortung wie auch auf die Wahrnehmung der Asylsuchenden auswirken. Zum anderen zeichnen sich Unterschiede auch hinsichtlich der Arbeitsweise der schwedischen und deutschen Asylbehörden auf dem *street level* ab. Besonders prägnant lassen sich diese Besonderheiten herausstellen, sobald gefragt wird, worauf sich die Behördenmitarbeitenden letztlich verlassen, wenn sie die bei der Antragsbearbeitung anfallenden Entscheidungen zu treffen haben. Immerhin besteht die besondere Herausforderung ihrer Arbeit darin, dass sie folgenschwere Entscheidungen häufig auf der Basis eines Mangels an eindeutigen Beweisen treffen müssen. Die Interviews lassen erkennen, dass die deutschen und schwedischen Asylbehörden eine jeweils andere Antwort auf dieses Problem entwickelt haben: Während das BAMF individuelle Verantwortlichkeiten an die Schriftlichkeit der formalisierten Verfahrensabläufe koppelt, dominieren in der schwedischen Migrationsbehörde Teamstrukturen und kooperative Formen der Sachbearbeitung (Schneider/Wottrich 2017). Diese Besonderheiten entsprechen weitestgehend dem, was zu den Verwaltungskulturen der beiden Länder insgesamt ermittelt wurde, denn für die schwedische Verwaltung scheint eine auf Konsens, Kooperation und Vertrauen orientierte Arbeit prägend zu sein, die durch eine »kooperative Kontaktkultur« gekennzeichnet ist, während die deutsche Verwaltung durch eine »formalisierte Regelungskultur« geprägt ist, die deutlich stärker auf formalisierte und vertraglich verankerte Beziehungen setzt (Jann 2002).

Diese generellen Unterschiede schlagen auf die Verwaltungspraxis innerhalb der Asylbehörden durch. Im BAMF dominiert das Prinzip der Aktenmäßigkeit, das die Arbeitsprozesse und Entscheidungen der einzelnen Sachbearbeitenden verregelt. Kontrollen werden über hierarchische Befehlsketten zum einen vor der Anhörung (in Gestalt von Dienstanweisungen, Leitsätzen, Fragebögen usw.), zum

anderen nach der Anhörung (vornehmlich in Gestalt des Abzeichnens der Kurzübersicht zum Bescheid) wirksam (Probst 2012; Schneider/Wottrich 2017). Es hängt vom beruflichen Selbstverständnis der individuellen Sachbearbeitenden und den lokalen Arbeitsbedingungen ab, wie genau die schriftlichen Informationen und Anweisungen in die Praxis einfließen und handlungsleitend werden. Ein systematischer Austausch untereinander ist – jenseits der Dienstbesprechungen und Entscheidertagungen – nicht vorgesehen, und auch ein informeller findet unter anderem aufgrund der räumlichen Gegebenheiten im Arbeitsalltag eher selten statt:

»ne Einzelplatztätigkeit ist es schon nach wie vor und anders als bei uns bei der Aktenanlage wo mehrere Personen in einem Zimmer sitzen und auch die Tätigkeit dann eben gemeinsam durchführen oder gleichzeitig verschiedene Personen die gleiche Tätigkeit durchführen könnte man eigentlich keine Anhörung unter geregelten Voraussetzungen mit zwei Personen im gleichen Raum machen also Mehrpersonenbüros für Entscheider wird es sicherlich nicht geben und da ist natürlich dann auch so der Kontakt zu anderen Entscheidern nur auf die Randstunden mehr oder weniger der Tage beschränkt vielleicht mal auf die Mittagspause (.) das ist dann auch individuell unterschiedlich« (Interview Gabriel).

In der schwedischen Migrationsbehörde werden Anhörungen in der Regel nicht an den Arbeitsplätzen der Sachbearbeitenden, sondern in eigens dafür eingerichteten *investigation rooms* durchgeführt. Während der Anhörungspausen und außerhalb der Anhörungen gibt es insofern mehr Gelegenheiten für formellen oder informellen kollegialen Austausch. Im *Migrationsverket* haben zudem zwar nicht zwingend die einzelnen Sachbearbeitenden, wohl aber die Behörde als Ganze einen häufigeren direkten Kontakt zu den Antragstellenden, was auch mit der bereits beschriebenen Bündelung der Zuständigkeiten und Aufgaben zu tun hat. Ansprechpartner der Asylantragstellenden bei fast allen Behördenfragen bleibt im Wesentlichen das *Migrationsverket*. Positive wie ablehnende Entscheidungen werden ihnen in und von der Behörde persönlich mitgeteilt. Innerhalb der Behörde liegt die Verantwortung für das Treffen der Entscheidung ebenfalls nicht bei Einzelnen, sondern ist auf die Mitglieder des Teams oder auf die in der Anhörungssituation anwesenden Akteure verteilt. Das betrifft zum einen das Tandem zwischen *case officer* und *decision maker*, denn obschon es eine Arbeitsteilung zwischen Antragsbearbeitung und Entscheidungsfindung gibt, begleitet, supervidiert und reflektiert der ranghöhere und zumeist auch erfahrenere *decision maker* die Arbeit der Sachbearbeitenden. *Case officers* sprechen zwar von einer größeren Autonomie bei sogenannten einfachen Fällen, weshalb das kooperative Element vor allem bei schwierigen Fällen relevant wird. Über die kollegiale Gesprächskultur in der

Behörde hinaus weitet sich der Kreis der beratenden und reflektierenden Personen bei besonderen Fällen nochmals aus, wie ein schwedischer Sachbearbeiter sagt:

»we talk quite a lot between colleagues in the unit about cases generally. (...) Then in certain cases you might have to go and have a talk with the team leader if there is some particular question. And then of course we have asylum experts we can turn to if need be« (Interview Sjöberg).

Diese im Verhältnis zur deutschen Asylbehörde deutlich kooperativere und verständigungsorientierte Praxis hat eine integrierende Wirkung nach innen. Unterschiedliche Deutungen eines Sachverhalts, Konflikte, Zweifel und Unsicherheiten werden im Laufe des Verfahrens, insbesondere aber während und nach der Anhörung im kollegialen mündlichen Austausch (auch unter Berücksichtigung der Eingaben der Rechtsvertreter:innen) bearbeitet, sodass in den meisten Fällen bereits Konsens über die zu treffende Entscheidung besteht, bevor der Entwurf zum Bescheid erstellt wird (Schneider/Wottrich 2017). Potenzielle Konflikte und Widersprüche werden auf diese Weise kleingearbeitet oder vermieden. Das Endprodukt erscheint in der Wahrnehmung der Befragten als etwas »kooperativ« und auf »gerechte« Weise Hergestelltes, die einzelnen Sachbearbeitenden sind niemals alleine verantwortlich.

Die integrative Wirkung dieser kooperativen und verständigungsorientierten Praxis zeigt sich aus Sicht der befragten schwedischen Mitarbeitenden auch darin, dass die Gesprächskultur zu weitgehend homogenen Deutungs- und Denkweisen innerhalb der Behörde führt: »I think because we talk so much to each other and because we informally teach each other we actually (.) get to think in the same way« (Interview Mårtensson, siehe auch Interview Eklund). Dieses integrative Element hat einen spürbaren Korpsgeist zur Folge. Im Interviewmaterial zeigt sich ein hohes Maß an Vertrauen in die Güte des schwedischen Verfahrens mit seinen *checks and balances*. Etablierte Routinen werden selten hinterfragt und die »neuen« Vorgaben, die über die ETC-Schulungen in den Arbeitsalltag eingeführt werden sollen, werden nicht als Infragestellung der etablierten Praxis verstanden, da sie schrittweise in die bestehende Praxis einbezogen werden können – was auch damit zusammenhängt, dass die schwedische Behörde an der Konzeptionierung einzelner ETC-Module maßgeblich beteiligt war und vornehmlich jene umgesetzt wurden, die der eigenen Praxis weitgehend entsprachen (Gespräche mit Behördenvertreter:innen, November 2013). In gewisser Weise ist das schwedische Modell damit hermetischer, denn das Team und die konsensuell-kooperative Arbeitsweise fungieren als »Puffer« zwischen *case officers* und externen Anforderungen.

Das lässt einen abrupten Wandel, ein schnelles Sich-Anpassen an veränderte Umweltbedingungen insgesamt unwahrscheinlicher erscheinen (Schneider/Wottrich 2017). Verstärkt wird dies noch durch die geteilte Wahrnehmung, dass das schwedische Asylsystem im europäischen Vergleich ohnehin eines der fortschrittlichsten und humanitärsten sei (vgl. Abschnitt 5.2.2).

Festzuhalten bleibt folglich, dass es auffällige Unterschiede in der Organisation der Arbeitspraxis in den beiden Ländern gibt. Für die Antragstellenden sind diese Unterschiede von großer Relevanz, da sie die Beziehungen zu den Behörden, ihre Stellung und ihre Rechte im Verfahren ebenso prägen wie die konkreten Chancen auf einen positiven oder negativen Bescheid. Der Umgang mit Asylantragstellenden hängt in Deutschland deutlich stärker vom jeweils für den einzelnen Fall zuständigen Behördenpersonal ab, während in Schweden Arbeitsprozesse und Fallbearbeitung in Teamstrukturen eingebunden und damit homogener sind. Potenziert werden diese Unterschiede noch dadurch, dass den Antragstellenden in Schweden für das Verfahren prinzipiell ein kostenfreier Rechtsbeistand zur Seite gestellt wird, während dies in Deutschland noch nicht systematisch der Fall ist. Im Rahmen der unterschiedlichen Organisationsstrukturen wird die grundsätzliche Machtasymmetrie zwischen Antragstellenden und Behördenpersonal in den beiden Behörden also auf jeweils verschiedene Weise reproduziert und auf unterschiedliche Quellen der Rechtfertigung gestützt.

Trotz der genannten Unterschiede sind die Gemeinsamkeiten der beiden Asylverwaltungen bemerkenswert. Gemein ist beiden Ländern eine lange asylrechtliche Tradition, eine geografische Lage fern der europäischen Außengrenzen und die Attraktivität als Ziel-, eher denn als Transitländer. Im Unterschied zu Behörden in Ländern an den Außengrenzen Europas oder auch in Ländern, die mit vergleichsweise niedrigeren Antragszahlen zu tun haben, sind die schwedischen und deutschen Behörden sowohl hinsichtlich der Zuständigkeitsprüfung im Rahmen des Dublin-Systems als auch hinsichtlich der Antragsprüfung als Massenbetrieb organisiert. Gemeinsamkeiten sind aber auch bei den Asylverfahren selbst vorzufinden, die nicht unmittelbar auf das GEAS zurückzuführen sind, obschon die EU eine stärkere Harmonisierung der Verwaltungspraktiken explizit anstrebt. Vielmehr sind die genannten Parallelen auch Folge einer spezifisch bürokratischen Form der Problembearbeitung. Hierfür bedienen sich Asylverwaltungen einer Verfahrenslogik, die fallspezifische Anspruchsberechtigungen entlang von formalisierten Arbeitsschritten zu erfassen, bearbeiten und beurteilen sucht. Für die Frage nach der Europäisierung des Verwaltungshandelns in den beiden Behörden sind deshalb drei zusätzliche Elemente von besonderer Relevanz: die Rechtsharmonisierung, die Verfahrenssynchronisierung und die Verwaltungskooperation. Europäisches Recht verändert die Verwaltungspraxis, wie im vorangegangenen

Abschnitt bereits herausgearbeitet wurde, weil es Rechtsnormen definiert, zu denen sich das lokale Behördenhandeln verhalten muss. Verfahren werden aber auch synchronisiert, da einzelne Verfahrenselemente (bspw. die Registrierung, Zuständigkeitsprüfung, Dokumentation, Anhörung oder Bescheiderstellung) und Verfahrensabläufe in den Mitgliedsländern Gleichwertigkeit garantieren müssen. Schließlich hat sich die Praxis der lokalen Behörden auch wegen der länderübergreifenden Verwaltungskooperation verändert, die Folge einer arbeitsteiligen Verwaltung des Asylrechts innerhalb des GEAS ist.

5.3.2 ›Dublin‹ als Verfahren der europäischen Verwaltungskooperation

Diese drei Elemente lassen sich besonders eindrücklich am sogenannten Dublin-System herausarbeiten. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem vergemeinschaftet das Rechtsgut des internationalen Schutzes insofern, als die Gewährung von Schutz als gemeinsame Aufgabe aller Mitgliedsstaaten definiert wird. Bereits mit dem 1997 in Kraft getretenen ›Dubliner Übereinkommen‹ wurden Fragen der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nach dem ›Verursacherprinzip‹ geregelt – danach ist im Regelfall das Land zuständig, in dem die Geflüchteten erstmalig behördlich erfasst wurden. Diese Arbeitsteilung, die auch mit den Dublin-Verordnungen II und III weiterhin Bestand hat, verlangt nach Verwaltungskooperation, denn lokale Behörden müssen klären, ob sie für die registrierten Asylanträge zuständig sind, und falls nicht, welches Land Verantwortung übernehmen muss und wie gegebenenfalls die Überstellung der Antragstellenden durchgeführt werden kann.

Die Herausforderung bei der Implementation der Dublin-Verordnungen bestand darin, Kooperationspraktiken zu entwickeln, die eine Zuständigkeitsprüfung und Überstellungsvorbereitung im Regelbetrieb unter Bedingungen hoher Fallzahlen und unterschiedlicher Sprachen ermöglichen. In dieser Hinsicht setzten die nationalen Verwaltungen auf zwei Maßnahmen, die sich im deutschen und schwedischen Fall in unterschiedlicher Gewichtung wiederfinden lassen, für Bürokratien aber gleichermaßen kennzeichnend sind: Spezialisierung und Schriftlichkeit. Zum einen wurden vielerorts spezialisierte Fachabteilungen eingerichtet oder fachliches Personal mit speziellen Aufgaben- und Kompetenzprofilen entwickelt, die die anderen Verwaltungsabteilungen von grenzüberschreitenden Verständigungs- und Kooperationserfordernissen entlasten. Zum anderen wurden schriftliche, aktenförmig formalisierte und digitalisierte Formen der Verwaltungskooperation entwickelt, die den Verständigungsbedarf zwischen den Behördenmitarbeitenden auf beiden Seiten der Grenzen auf ein Minimum reduzieren sollten.

Die erste Form einer ›Normalisierung‹ transnationaler Verwaltungskooperation – die Etablierung spezialisierter Fachabteilungen und Personalstäbe – ist von den deutschen und schwedischen Behörden gleichermaßen genutzt worden. Die Dublin-Arbeit wird in Interviews mit dem Personal des BAMF als hochgradig spezialisierter Tätigkeitsbereich beschrieben (Interview Pietsch, Interview Roth), der im Vergleich zum restlichen Asylverfahren zudem »sehr politisch geprägt« sei, u. a. da viele Betroffene den Petitionsweg wählen oder andere Mitgliedsländer Einwände gegen Überstellungen erheben würden (Interview Roth, Feldnotizen Dublin-Referat). Hervorgehoben wird zudem die zunehmende Komplexität des Rechts, insbesondere durch die Rechtsprechung auf europäischer Ebene. Den Schilderungen zufolge reagierte die deutsche Behörde darauf, indem sie den Dublin-Sachbearbeitenden umfangreiche Dienstanweisungen und Leitsätze an die Hand gab. Diese sind allerdings über die Jahre so umfangreich geworden, dass es eines erheblichen Aufwandes bedarf, um sie vollständig, aktuell und gleichzeitig für die Verfahrenspraxis übersichtlich genug zu halten.

»ja also wir haben zum Beispiel n Leitfaden für Italien gehabt der war 33 Seiten lang oder 34 Seiten lang natürlich mit Überschriften ja aber da scrollt man ja erst mal so paar Seiten durch und der wird jetzt auch aufgeteilt in verschiedene Textbausteine einfach zum Thema Unterbringung Unterbringung allgemein Unterbringung unbegleitete Minderjährige Unterbringung Familien und so der wird halt wirklich so ganz klein aufgeteilt dass man nur nach den Dokumenten suchen muss ja wir arbeiten dran« (Interview Roth).

Auf die im Rahmen der europäischen Rechtsprechung zu ›systemischen Mängeln‹ in den Mitgliedsstaaten entstandene Herausforderung, nicht nur die Situation in den Herkunftsländern, sondern auch die in den Mitgliedsländern einschätzen und bewerten zu müssen, reagierten die Asylbehörden beider Länder mit der Etablierung spezialisierter Abteilungen und Personalstäbe – gleichwohl mit unterschiedlicher Ausprägung. In Schweden lag die Zuständigkeitsprüfung und Überstellung zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung in den Händen einer zentralen Abteilung in Stockholm, die alle Dublin-Aufgaben übernahm. Im Regelfall wurden die Asylsuchenden bereits bei der Antragstellung in der Empfangsabteilung zum Reiseweg befragt sowie ihre Fingerabdrücke erfasst und mit der Eurodac-Datenbank abgeglichen. Im Falle eines ›Treffers‹ wurde der Fall anschließend an die zentrale Dublin-Abteilung weitergeleitet. Dieses Prozedere hatte zur Folge, dass in der Regel nur die Asylanträge in den Zuständigkeitsbereich der befragten *case officers* und *decision makers* gelangten, bei denen außer Frage stand, dass das *Migrationsverket* für den betreffenden Fall zuständig war. Allerdings gab es hier auch Ausnah-

men, denn nicht immer wurde ein ›Dublin-Fall‹ bei der Registrierung aktenkundig. Gleichzeitig übernahm die nationale Behörde die Zuständigkeit für Fälle, in denen eine Überstellung nicht fristgerecht gelang oder andere Umstände (bspw. familiäre Bindungen, Minderjährigkeit, systemische Mängel) die Zuständigkeit der schwedischen Asylbehörde begründeten.

Deutschland ist ebenfalls der Praxis einer behördeninternen Zentralisierung des Dublin-Verfahrens gefolgt, zumindest bis Ende 2013 und so auch wieder seit dem Frühjahr 2016. Grenzüberschreitende Kontakte blieben zu Beginn unserer Feldforschung noch weitestgehend auf die spezialisierten Dublin-Referate in der Zentrale sowie in Dortmund beschränkt, während die Sachbearbeitung im nationalen Verfahren verhältnismäßig isoliert innerhalb der Außenstellen ablief. Dies änderte sich im Zuge der Dublin-III-Verordnung¹⁰ und im Kontext steigender Antragszahlen: Auf die geänderten Fristen reagierte das Amt mit einer Dezentralisierung des Verfahrens, sodass seit Herbst 2013 auch einzelne Sachbearbeitende in den Außenstellen für die Erstellung von Dublin-Ersuchen zuständig waren. Bereits zuvor war das Dublin-Referat kaum in der Lage gewesen, die Verfahren fristgerecht zu einem Abschluss zu bringen, mit der Konsequenz, dass viele Verfahren wegen Verfristung doch wieder in die eigene nationale Zuständigkeit fielen (Feldnotizen Dublin-Referat, Interview Gabriel). Diese Situation hatte sich mit der Dublin-III-Verordnung nochmals verschärft,¹¹ weshalb sich das BAMF veranlasst sah, die innerbehördlichen Zuständigkeiten neu zu organisieren. Während unserer Feldforschungen führte diese Teildezentralisierung dazu, dass manche der von uns befragten Asylsachbearbeitenden in den Außenstellen sowohl für Dublin-Fälle als auch weiterhin für die inhaltliche Entscheidung im eigentlichen Asylverfahren zuständig waren (Interview Seidel). In anderen Außenstellen wurden die Funktionen

10 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

11 Nach der Verordnung müssen (Wieder-)Aufnahmegesuche innerhalb von zwei bzw. drei Monaten gestellt werden, ansonsten geht die Zuständigkeit auf den Mitgliedstaat über, in dem der (neue) Antrag gestellt wurde. Antworten sollen so schnell wie möglich, in jedem Fall aber innerhalb der Frist von einem Monat (bei Wiederaufnahmegesuchen) bzw. zwei Monaten (bei Aufnahmegesuchen) erteilt werden. Stützt sich ein Wiederaufnahmegesuch auf Daten aus dem Eurodac-System, verkürzt sich die Antwortfrist auf zwei Wochen (Artikel 21 bis 25 der Verordnung).

personell differenziert und rotierten teilweise unter den Mitarbeitenden (Interviews Baier, Gabriel, Roth). Das Verfahren rückte damit insgesamt näher an die Ebene der Asylsachbearbeitung und wurde zum Teil der beruflichen Erfahrungswelt des dafür zuständigen Personals. Inzwischen sind die Verantwortlichkeiten für Dublin-Verfahren allerdings wieder stärker zentralisiert worden und werden außer von den zwei Referaten in der Zentrale in Nürnberg (hauptsächlich zuständig für die operative Steuerung sowie Übernahmeersuchen und Koordinierung von Überstellungen aus den Mitgliedstaaten) von vier Zentralreferaten mit Dienst-sitz außerhalb Nürnbergs übernommen (zuständig für Koordinierung von Überstellungen an die Mitgliedsstaaten bzw. für Übernahmeersuchen an die Mitgliedsstaaten, Dublin-Bescheide, Aufgriffe und Haftfälle).¹²

Die zweite Maßnahme einer ›Normalisierung‹ der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation, die auf die Schriftlichkeit des Verfahrens setzt, recurriert im Wesentlichen auf die Standardisierung, Formalisierung und Digitalisierung der Arbeitsprozesse, was zur Folge hat, dass die bilaterale Zuständigkeitsprüfung bei ›Dublin-Fällen‹ hochgradig automatisiert abläuft. Damit hält sich der direkte Kontakt zu anderen Behörden europäischer Mitgliedsländer im operativen Bereich der Dublin-Anfragen und Überstellungen sehr in Grenzen – unabhängig davon, ob hier spezialisierte Fachabteilungen oder die Sachbearbeitenden in den Außenstellen zuständig sind. Auf das Problem der sprachlichen Verständigung wird mit einheitlichen Formularen (*take-back-* und *take-charge-requests*), einem standardisierten Kommunikationssystem (DubliNet) und automatisierten Übersetzungen reagiert. Sende- und Empfangsbestätigungen werden ebenfalls zu einem großen Teil automatisch generiert. Da die Beweisführung und -anerkennung auch zwischen den Mitgliedsstaaten mitunter schwierig ist, kommt biometrischen Daten in der Umsetzung der Dublin-Verordnung eine zentrale Rolle zu. AFIS, das Automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem, und Eurodac stellen zentrale technische Elemente des Dublin-Verfahrens dar (s. auch Kuster/Tsianos 2014; Tsianos/Kuster 2016), da sie den Sachbearbeitenden in allen mitgliedsstaatlichen Behörden einen gemeinsamen Bezugspunkt für die Klärung von Zuständigkeiten für Asylanträge und damit für möglicherweise zu stellende Übernahmeersuchen zur Verfügung stellen.

Das Delegieren von Dublin-Aufgaben an spezialisierte Fachabteilungen und die Digitalisierung und Automatisierung der zwischenbehördlichen Kommunikation führen dazu, dass die nationalen Asylverfahren zunächst keinen größeren Veränderungen ausgesetzt sind. Zum einen entlastet die Aufgabendelegation die

12 Die Angaben sind dem Organigramm des Bundesamtes entnommen (Stand: 01.07.21): <https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Aufbau/Organigramm/organigramm-node.html>

eigentliche Fallbearbeitung von den vielen und mitunter komplizierten Abstimmungen mit den Asylbehörden anderer Mitgliedsländer. Tatsächlich beginnt die eigentliche Arbeit am Fall für die involvierten Sachbearbeitenden erst nach der Zuständigkeitsprüfung, obschon dies in der Praxis nicht immer vorher geklärt werden kann. Dies führt dazu, dass die Beschäftigten auf dem *street level* von der konkreten »Dublin-Arbeit« recht wenig erfahren. In den Interviews wird dies immer wieder unterstrichen. So berichtet eine schwedische Entscheiderin, dass sie zwar regelmäßig Kontakt zur zentralen Dublin-Abteilung habe, aber in die eigentliche Dublin-Arbeit habe sie keine Einblicke:

»you have a lot of contact with the Dublin Unit too (.) then of course it is the Dublin Unit in Stockholm that (.) is in charge of it so we, we draft the enquiry and then we send it to the Dublin Unit and they are the ones who contact (.) the other country other member country« (Interview Karlsson).

In den deutschen Außenstellen hatte sich diese Situation zwar mit der Teildezentralisierung kurzzeitig verändert, denn nun waren dort auch einzelne Asylsachbearbeitende mit »Dublin-Fällen« und Übernahmeersuchen betraut. Aber auch diese Arbeitsteilung hatte das restliche Behördenpersonal von der Zuständigkeitsprüfung und der Kommunikation mit den Mitgliedsstaaten entlastet.

Zum anderen führt die Digitalisierung und Automatisierung der Dublin-Anfragen über DubliNet dazu, dass die Beschäftigten, die mit solchen Ersuchen betraut sind, im Normalbetrieb auf persönliche Kontakte mit ausländischen Asylbehörden weitestgehend verzichten können. Wie im folgenden Abschnitt genauer dargelegt werden soll, erfordert diese Aufgabe das Ausfüllen von Formularen, das Anhängen von Dokumenten und die Erstellung standardisierter Erläuterungen, aber auch die regelmäßige Kontrolle des elektronischen Postkorbs und der Sendeberichte. In den schwedischen und deutschen Behörden ist der Arbeitsaufwand angesichts der Vielzahl der Ersuchen und des drohenden Damoklesschwertes der Verfristung sehr hoch, weshalb persönliche Kontakte im Normal- und Massenbetrieb jenseits der digitalen Arbeitsmittel aus Sicht der Befragten schier unmöglich wären. So erwähnt eine deutsche Befragte zwar Arbeitskontakte ins Ausland, die sie bei früheren Gelegenheiten geknüpft habe und die auch gelegentliche Telefongespräche beinhalteten, im Wesentlichen verweist sie aber auf die elektronischen Anfragen über DubliNet, die sie als »sehr angenehm« kennzeichnet:

»da haben Sie halt schon den Kontakt ne? Dass Sie das auch machen können (.) also sei es per Telefon wenn da was ist Sie können da jeden anrufen (.) und äh oder sei es halt per E-

Mail über DubliNet ist das auch möglich ne? Das ist ja diese diese technischen Möglichkeiten sind ja gerade was den Bereich Dublin angeht eigentlich sehr sehr angenehm« (Interview Pietsch).

Die Interviewpassage unterstreicht, dass die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation aus der Perspektive der Beschäftigten durch die formalisierten und digitalisierten Abläufe vereinfacht wird. Auf berufliche Kontaktnahmen ins Ausland kann aber scheinbar nicht gänzlich verzichtet werden. Tatsächlich verdeutlichen die Interviews, dass eine persönliche Abstimmung immer dann erforderlich wird, sobald ein (Wieder-)Aufnahmegesuch Rückfragen oder Widerstände auf den Plan ruft. Dies kann bereits an unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb der Mitgliedsstaaten liegen. Die Zusammenarbeit mit Frankreich wurde in Deutschland zum Beispiel als problematisch beschrieben, da die Präfekturen für das Dublin-Verfahren zuständig, aber nicht an DubliNet angeschlossen waren, weshalb die Ersuchen per Fax und auf Französisch gestellt werden mussten. Darüber hinaus müssen sich die Mitarbeitenden bilateral auch über die für die Fallbearbeitung nötigen Kriterien verständigen. Dies betrifft eine Reihe von Fragen, etwa die Klärung, bei welchem Mitgliedsstaat die Beweislast liegt, welche Nachweise gefordert werden (etwa Geburts- oder Heiratsurkunden, DNA-Nachweise, Sprachgutachten, Nachweise zu Aus- oder Einreisen oder zur Reisefähigkeit) und welche Belege unter welchen Umständen akzeptiert werden und als ausreichend gelten können.

Selbst diese »persönlichen« Kontakte aber reichen für einen reibungslosen Ablauf nicht aus. Vor allem den sogenannten Liaison-Beamten kam und kommt eine wichtige Rolle zu. Sie treten als Übersetzerinnen und Übersetzer sowie Vermittelnde zwischen den mitgliedsstaatlichen Behörden auf, um die Wirksamkeit der Verwaltungskooperation in der Praxis zu erhöhen. Es werden aber auch andere Amtshilfen genannt, etwa Mitarbeitende des BAMF, die in die Ausgestaltung der praktischen Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedsländern einbezogen sind und aufgrund der notwendigen Sprachkenntnisse häufiger Auslandsdienstreisen machen. Am Beispiel der Mittelmeeraanrainer beschreibt eine befragte Person aus dem BAMF, wie wichtig persönliche Kontakte zu den dortigen Behörden während des Aufbaus der Verwaltungsstrukturen zu Dublin und dessen Vorläufern waren und, was die praktische Zusammenarbeit betrifft, auch heute noch sind.

»Frankreich Spanien Italien Griechenland das sind so richtig personenbezogene Länder da ist die Zusammenarbeit eigentlich erst dann richtig gut wenn man sich kennenlernt wenn man sich gegenüber sitzt wenn man sich sympathisch ist wenn man sich austauscht (.) ne? (.) Da konnt man also einiges erreichen ja (.) grad so wie Italien ist ja eins der schwierigsten

Länder am Anfang gewesen muss man ja sagen ne? Weil 7.000 Kilometer Küste kann ich ja net schützen das geht nicht ne? Und von daher haben die natürlich versucht manches ein bisschen restriktiv zu handhaben was für uns dann wieder sehr schwierig war« (Interview Peters).

Die lange Grenze Italiens verursache hohe Einreisezahlen und erhöhe die grundsätzliche Zuständigkeit des Landes für viele Personen, die ihren Antrag erst in Deutschland formal eingereicht haben. Die als restriktiv wahrgenommene Haltung Italiens hinsichtlich der Bereitschaft, der Überstellung von Dublin-Fällen zuzustimmen, war aus der Perspektive der befragten Person für die deutsche Behörde anfangs »sehr schwierig«. Es bedurfte persönlicher Kontakte durch Liaison-Beamte, die vor Ort vorstellig wurden, um die notwendige persönliche Überzeugungsarbeit zu leisten. Erst auf dieser Basis gelängen Überstellungen, denn diese hätten mit einer ganzen Reihe von praktischen, zum Teil unvorhergesehenen Hürden zu kämpfen:

»dann hatt ich eben Freunde dort (.) und dann hab ich eben angerufen wenns neblig war Hallo wie siehts aus (.) Flug ist gecancelt kann ich ihn in die nächste Maschine setzen ja [Vorname] kein Problem ich sag der Polizei Bescheid so und dann ging das« (Interview Peters).

Verwaltungskooperation – hier hinsichtlich einer Verschiebung von Zuständigkeiten – baut damit zu einem bedeutenden Anteil auf Arbeitskontakte zu Kolleginnen und Kollegen im Ausland. Die Dublin-Regelungen können in der Praxis nur umgesetzt werden, wenn Verständigungsschwierigkeiten ausgeräumt und grenzüberschreitende Abstimmungen bei der Klärung der Zuständigkeiten und Rückführungen stattfinden können. Für einen weiteren deutschen Befragten sind diese persönlichen Kontakte die große Stärke der deutschen Asylverwaltung, denn sie helfen, die »Reibereien« bei den Überstellungen zu überwinden. »[W]ir haben den Vorteil als Deutschland dass wir einfach auch sehr viele Verbindungsbeamte auch in den Mitgliedsstaaten haben« (Interview Roth). Er listet Liaisonbeamte in einer ganzen Reihe von Städten und Ländern auf – »in Paris haben wir jemanden in London in Schweden ab 1.10. ne? In Warschau Budapest Rom und Athen ja und dann haben wir ja noch aus den Niederlanden Belgien« –, die bei einem auftretenden »Problemfall« für Rückfragen und Hilfestellungen bereitstehen. Die Möglichkeit, sich immer direkt an diese Verbindungsbeamten wenden zu können, stellt er als große Erleichterung für die eigene Arbeit dar.

Auch in Bezug auf die Ersuchen und die Zuständigkeitsprüfung setzt der Regelbetrieb innerhalb der beiden Asylbehörden »Hintergrundarbeit« voraus, und in

dieser Hinsicht betreiben die nationalen Asylverwaltungen einen hohen Aufwand: Sie entsenden Liaison-Beamte, um Überzeugungsarbeit zu leisten und die konkrete Zusammenarbeit zu beflügeln; sie richten spezialisierte Fachabteilungen ein und setzen geschultes Personal ein, das sich mit den identifizierten »Dublin-Fällen« und der dazugehörigen bilateralen Abstimmungsarbeit befasst; sie unterhalten elektronische Kommunikationsplattformen, die inner- und zwischenbehördliche Abfragen erleichtern und kanalisieren; und sie verfassen Leitsätze und Dienstanweisungen für das zuständige Personal, um ihm die für die Fallarbeit notwendigen Entscheidungshilfen an die Hand zu geben.

Die Europäisierung der lokalen Verwaltungspraxis ist im Bereich des Dublin-Verfahrens insofern sehr hoch, als dieses formal gleiche Rechtsstandards und Verfahrensvorgaben vorschreibt, zur Synchronisierung behördlicher Arbeitsprozesse beiträgt und die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation trotz der zahlreichen Probleme und Konflikte verstetigt. Hinzu kommt, dass diese Europäisierungseffekte vor allem auf die Abteilungen und Mitarbeitenden beschränkt sind, die mit Dublin zu tun haben. Allerdings strahlen die dublinspezifischen Aufgaben und Arbeiten auch auf andere Verfahrensteile und damit auf die Behörden insgesamt aus. Mitarbeitende in der Empfangs- und Registrierungsabteilung bzw. beim Asylverfahrenssekretariat müssen die Antragstellenden nach ihren persönlichen Daten und dem Reiseweg befragen, um zu klären, ob ein Dublin-Fall vorliegt. Aber auch die für Asylanörungen zuständigen Sachbearbeitenden müssen bei der mündlichen Anhörung auf Reisewege achten, um unentdeckte Dublin-Fälle zu identifizieren bzw. der Dublin-Abteilung Hinweise für Überstellungen an andere EU-Mitgliedsländer zu liefern. Fragen zum Reiseweg und nach den dazugehörigen Belegen sind deshalb zu einem wichtigen Teil der Asylanörung geworden (Interview Pietsch). Diese Praxis kann für die antragstellenden Personen wiederum Folgeprobleme schaffen, denn als widersprüchlich oder unwahrscheinlich wahrgenommene Angaben zum Reiseweg können auch die Glaubhaftigkeitsbeurteilung als solche beeinflussen, selbst wenn sie mit den Fluchtgründen im engeren Sinne nicht zusammenhängen und für die Beurteilung des Asylantrags insofern keine Rolle spielen (sollten). Darüber hinaus bleibt die Frage der Zuständigkeit im gesamten Verlauf des Asylverfahrens auch deshalb im Fokus, weil die Einleitung und Durchführung eines Dublin-Verfahrens für die Sachbearbeitenden eine reale Arbeitsentlastung darstellen kann. Diese Möglichkeit jedenfalls beschreibt eine deutsche Sachbearbeiterin im Hinblick auf einen als kompliziert wahrgenommenen Fall: »der war meines Erachtens in Frankreich und kann sein dass er dahin muss und dann kann sich Frankreich damit rumärgern ja also manchmal kann man auch über Dublin schwierige Fälle umgehen« (Interview Baier).

5.3.3 ›Dublin‹ und der europäische Verwaltungsraum

Das Dublin-System ist für das Verwaltungshandeln aber nicht nur deshalb bedeutsam, weil es auf die gesamte Verfahrenspraxis ausstrahlt. Es schärft auch das Bewusstsein dafür, dass das eigene Mitgliedsland Teil eines gemeinsamen europäischen Verwaltungsraums ist. Für die Beschäftigten ist das Dublin-Verfahren das spürbarste Zeichen dafür, dass die eigene Behörde in ein gemeinsames, arbeitsteiliges Asylsystem eingebunden ist. Dies muss, wie bereits ausgeführt wurde, nicht notwendigerweise zu einer Identifikation mit dem europäischen Rechts- und Verwaltungsraum und zu einer Solidarisierung mit den Behörden anderer Mitgliedsländer führen. Im Gegenteil: Um die Arbeitsteilung wird zwischen den Mitgliedsländern gerungen, und zwar bis auf die lokale Ebene und im Hinblick auf jeden einzelnen Asylantrag. Sehr oft führen Dublin-Anfragen ins Leere und misslingen Überstellungen, wofür rechtliche, organisatorische und logistische Probleme verantwortlich gemacht werden. Behörden ringen aber auch deshalb miteinander, weil die ›Arbeitslast‹ im Hinblick auf Asylverfahren zwischen den Mitgliedsländern sehr ungleich verteilt ist und das Dublin-System diese Schieflage insofern zementiert, als es Ländern wie Deutschland und Schweden eine rechtlich zertifizierte Möglichkeit bietet, Verantwortung im Zweifelsfall an die Außengrenzen Europas zu übertragen, was die hohe Anzahl der Übernahmeersuchen und den geringen Anteil der tatsächlich erfolgten Überstellungen erklärt (Lahusen/Wacker 2019).

Die befragten Mitarbeitenden der deutschen Asylbehörde thematisieren diese Probleme und Schieflagen besonders deutlich, denn mit der zwischenzeitlichen Dezentralisierung des Dublin-Verfahrens hatten auch Sachbearbeitende auf dem *street level* mit diesbezüglichen Aufgaben zu tun, während die in Schweden befragten *case officers* und *decision makers* keine entsprechenden Erfahrungen gemacht hatten. Das grundsätzliche Problem der im Dublin-System zementierten Schieflagen benennt ein Mitarbeiter mit einem Vergleich. Dublin schaffe eine Situation wie »aufm Verschiebebahnhof es wird hin und hergeschoben« (Interview Altmann). Das Problem ist ein eminent politisches, weil die Verwaltungen ein System umzusetzen haben, das die Politik zu verantworten hat. Der Befragte leitet diese Passage mit dem Hinweis ein, dass er dieses politische Konstrukt nicht besonders gerecht finde, er sich als Teil der Verwaltung aber damit abfinden müsse, ein System zu implementieren, von dem er persönlich nicht überzeugt sei: »also wird eigentlich mein ich der Sache nicht so ganz gerecht aber na ja (.) das haben halt Staaten mal politischer äh Politiker entschieden und wir sind hier die (.) Administration wir haben das nur umzusetzen ne?« (Interview Altmann). Neben den

negativen Konsequenzen für die Asylsuchenden und für den Flüchtlingsschutz allgemein (die mit »der Sache« hier nur angedeutet werden), thematisiert der Mitarbeiter ein Gerechtigkeitsproblem, das aber auch ein Solidaritätsproblem impliziert. Ihm zufolge profitiert die deutsche Verwaltung von diesem System allein durch ihre geografische Lage, während die eigentliche Verantwortung an die europäische Peripherie verschoben wird. Mit

»Dublin-Regeln können Sie natürlich (.) Deutschland speziell als Inselstaat sag ich mal umgeben von sicheren Herkunftsstaaten und EU-Staaten (.) haben wir natürlich leicht zu reden ja? Während natürlich sagen mal die außenstehenden Küstenländer Griechenland Italien oder so was äh die haben einfach ihre Probleme dadurch ja? Weil die halt Anlaufstelle Nummer eins sind ne?« (Interview Altmann)

Er stört sich an »diesem Hin- und Hergeschiebe da in Europa« und favorisiert ein »gerechteres Verteilsystem meinetwegen«, bei dem die Asylanträge nach „»Quoten oder sonst was äh (.) auf die unterschiedlichen Länder verteilt« werden könnten. Zwar erkennt er die Schwierigkeit, ein solches Quotensystem politisch durch- und umzusetzen, aus seiner Perspektive würde es jedoch Sinn machen, mit diesem »Hin- und Hergeschiebe« aufzuhören.

Mit der Metapher des »Verschiebebahnhofs« umschreibt der Mitarbeiter eine (nicht zwingend intendierte) Folge der Zuständigkeitsprüfung, die deshalb administrativ so relevant ist, weil sie es den Beschäftigten erlaubt, die eigene »Arbeitslast« zumindest kurzfristig zu reduzieren. Deshalb haben »Eurodac-Treffer« nach Einschätzung einer jungen Berufsanfängerin unmittelbare Folgen für ihre Arbeit: »wenn einer n Eurodac-Treffer hat kommt er gar nicht hierher das hilft mir schon ne? Dass der Arbeitskorb nich mit Sachen voll ist die eigentlich gar nicht hierher gehören« (Interview Kriegel). Diese Situation wirft für sie ein moralisches Dilemma auf, denn zum einen schafft Dublin für die deutsche Behörde Vorteile, die auch genutzt werden. Zum anderen weiß sie, dass die Länder, in die überstellt wird, nicht immer die gleichen Standards bieten und ebenfalls mit einer hohen Arbeitsbelastung zu tun haben. Auch hier also stellt sich das Gerechtigkeitsproblem ein.

»also man nutzt es jetzt aus dass es dieses europäische Verfahren gibt und überstellt die auch dorthin aber (.) es hat glaub ich noch nich so viel in manchen Ländern bringt das noch nich viel die jetzt grade stark belastet sind so wie Italien und Bulgarien Bulgarien is ja selber son Land sicherlich ist das auch schon weit entwickelt aber (.) irgendwie hat das wahrscheinlich auch noch die eigenen Probleme die viel zu groß sind um jetzt für Flüchtlinge irgendwie was zu bieten« (Interview Kriegel).

Die Kritik am Dublin-System verdeutlicht, dass das Dublin-Verfahren das Bewusstsein für einen gemeinsamen europäischen Verwaltungsraum praktisch greifbar gemacht hat, zumindest in den deutschen Behörden, die entsprechende Aufgaben einem größeren Kreis an Sachbearbeitenden in den Außenstellen übertragen hatten. Ein solches System schafft eine Schicksalsgemeinschaft, in der allerdings jede Seite versucht, die Arbeitsteilung zum eigenen Vorteil zu verändern. Besonders auffällig ist an diesen Schilderungen, dass Beschäftigte des BAMF Verständnis für die Situation der jeweils anderen Behörden entwickelt haben. So versetzt sich eine weitere Befragte beispielsweise in die Lage der Mitgliedsländer an der europäischen Peripherie, für die das Dublin-Verfahren weniger im Fokus stehe und die mit ganz anderen Problemen konfrontiert seien als die Zielländer – »zum Beispiel die Grenzsicherung die ham dann Visa-Fälle oder illeg- irreguläre Migration« (Interview Pietsch):

»die Italiener ham als erstaufnehmender Staat n ganz anderen Fokus auf ihre Probleme als die Schweiz oder Deutschland die ja also jetzt nur bezogen auf die Dublin-Verordnung was sie registrieren (.) und geben die weiter in den Prozess in ihren nationalen ne was dann jetzt damit passiert ist jetzt auch egal aber die kommen ja gar nich dazu Dublin zu prüfen« (Interview Pietsch).

Obschon solche Unterschiede dazu führen, dass Länder »am Ende des Migrationsweges« (Interview Pietsch) letztlich die Hauptarbeit mit Dublin haben, ist dies für die Befragten kein Anlass für Kritik an den Behörden der Erstaufnahmeländer. Auch bei konkreteren Problemen in der Umsetzung des Dublin-Verfahrens zeigt sich die Tendenz, die Behörden der anderen Länder von einer grundsätzlichen Kritik abzunehmen. Aus der Perspektive der Befragten ist es das System, das die Behörden zur Problemverschiebung einlädt. Es kann »Sekundärmigration« nicht verhindern, weshalb nach Italien überstellte Personen wieder in Deutschland vorgestellt werden (Interview Gabriel), wofür manche Befragte auch Verständnis zeigen. Es wurde für Länder wie Griechenland zeitweilig ausgesetzt, weil die europäischen Gerichte »systemische Mängel« feststellten. Die Hilfen »durch die nationalen Partnerbehörden als auch auf europäischer Ebene«, hätten aber zu positiven Entwicklungen geführt und »das Asylverfahren in Griechenland hat sich wesentlich verbessert« (Interview Räther).

Das grundsätzliche Verständnis für die schwierige Lage der Asylbehörden anderer Mitgliedsländer zeigt sich sogar in der Bewertung der dauerhaft auftretenden Reibungen zwischen den Behörden bei der Klärung von Zuständigkeiten. So berichten die Befragten, dass es bei der konkreten Abstimmung zwar Auslegungstreit über überschrittene Fristen und veränderte Zuständigkeiten gegeben habe

(Interview Müller). Die Befragten machen genaue Angaben dazu, mit welchen Ländern es zu welchen »Reibereien« kommen kann:

»mit Polen gibt es so gut wie überhaupt keine Probleme [...] also ne sehr sehr gute Kooperation so beidseitig Italien ist einfach n bisschen schwierig schon immer gewesen aber man muss sich überlegen wie viele Ersuchen Deutschland an Italien stellt das ist einfach ne echte Menge [...] Spanien und Portugal überhaupt keine Probleme also man kann das jetzt nicht pauschalisieren ja? Und ähm die Schweden oder die Österreicher die haben da auch schon sehr eigene Rechtsauffassungen davon also jedes Land interpretiert ja manche Dinge auch anders da [unverständlich] schon mal zu Reibereien kommen« (Interview Roth).

Diese »Reibereien«, so stellt der Befragte fest, können aber bei jedem Mitgliedsland auftreten, woran sich zeigt, dass er Pauschalisierungen vermeiden möchte. Auch relativiert er die Bedeutung dieser Spannungen im weiteren Verlauf seiner Schilderungen, denn es handele sich stets um Ausnahmefälle einer ansonsten guten Kooperation: „»also jetzt auch nicht der Rede wert das ist dann mal n Fall an dem wir (ja) nicht so gut miteinander kooperieren aber im Grunde funktioniert« (Interview Roth).

Insgesamt belegen die Interviews mit den Beschäftigten des BAMF ein grundsätzliches Verständnis für die Situation der jeweils anderen Seite. Es gebe zwar Grund für »Reibereien«, diese würden aber durch einen Verweis auf die besondere Problemlage des Landes oder auf die spezifischen (rechtlichen oder politischen) Vorgaben erklärt. Dublin verankert zwar einen strukturellen Konflikt zwischen den Mitgliedsstaaten innerhalb der Behördenpraxis. Allerdings wird dieser nicht als ein beruflicher oder administrativer, sondern als ein primär politischer Konflikt definiert, den die Verwaltungen in den europäischen Mitgliedsländern nicht zu verantworten, aber doch zu erdulden hätten. Dieses Erdulden könne auch beinhalten, bei der Umsetzung von »Dublin« in Widerspruch zum eigenen beruflichen Selbstverständnis, den eigenen beruflichen Idealen zu geraten. So gibt es Befragte, für die das System mit Schutzgewährung nicht mehr viel zu tun hat – für die Geflüchteten erschwert es im Gegenteil den ohnehin schon prekären Zugang zum Asylsystem, verschärft Situationen von Ungewissheit und aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit und setzt sie einem noch längeren Verfahren aus, mit allen negativen Folgen, was Integrationschancen, den Erwerb von Sprachkompetenzen und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt betrifft. In den Worten eines Interviewpartners:

»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