

2.1 AUF DEM WEG ZU EINEM EUROPÄISCHEN VERWALTUNGSFELD? EINE THEORETISCHE VERORTUNG

Klärungsbedarf besteht zunächst bei der Frage danach, ob und warum es zur Veränderung nationalstaatlicher Verwaltungen innerhalb eines europäischen Rechtsrahmens kommt. Die Etablierung des GEAS durch die Mitgliedsländer und EU-Institutionen legt zwar nahe, dass diese Veränderungen politisch gewollt sind. Allerdings ist bereits deutlich geworden, dass das Ausmaß und die Art der Veränderungen nicht der gewünschten Finalität entsprechen und dass es zu nicht immer beabsichtigten Folgewirkungen kommt. Damit gilt es zunächst, die vorliegenden Befunde zur Entwicklung des europäischen Verwaltungsraums zusammenzutragen und das Warum der genannten Dynamiken zu erörtern.

2.1.1 Forschungsbefunde und -desiderate

Die Erforschung des europäischen Verwaltungsfeldes ist innerhalb der Soziologie vernachlässigt worden. Das Thema wurde vor allem der Verwaltungs-, der Rechts- und der Politikwissenschaft überlassen, obschon auch hier kein konsistentes Forschungsfeld auszumachen ist. Dennoch lassen sich Debatten und Befunde identifizieren, die für eine soziologische Forschungsagenda wichtige Anknüpfungspunkte bieten. Im Allgemeinen ist die weitläufige Debatte zur Verrechtlichung Europas von Bedeutung, allerdings wird deutlich werden, dass sich diese Befunde nicht unmittelbar auf das Untersuchungsfeld übertragen lassen. Im Wesentlichen lassen sich zwei Stränge benennen, die direktere Anknüpfungspunkte bieten: die politikwissenschaftlichen Studien zur Europäisierung von Politikfeldern und die rechts- sowie verwaltungswissenschaftlichen Analysen der Verwaltungskooperation. Hinzu kommen soziologische Referenzstudien zur Bürokratisierung Europas.

Ein erster politikwissenschaftlicher Forschungsstrang beschäftigt sich mit der Institutionalisierung des europäischen Asylpolitikfeldes (Lavenex 2001; Müller-Graff/Repasi 2017; Zaun 2017). Für eine Untersuchung der Bürokratisierung Europas ist diese Forschungsrichtung insofern von Interesse, als die politisch-rechtliche Regulierung asylpolitischer Themen auf europäischer Ebene eine Voraussetzung für die Entwicklung eines europäischen Asylverwaltungsfeldes ist. So müssen sich heute alle Asylbehörden in der EU in ihrem Handeln bei der Durchführung von Asylverfahren auf die im Rahmen europäischer Rechtssetzungsverfahren verabschiedeten Instrumente beziehen (Tomei 2001: 106; Bast 2014; Glorius et al. 2019). Hinzu kommt, dass die politikwissenschaftliche Forschung Strukturen

und Prozesse der Europäisierung eingehend erörtert und untersucht hat (Knill/Lehmkuhl 2000; Featherstone/Radaelli 2003; Börzel 2005), womit sie konzeptionelle Grundlagen für die vorliegende Untersuchung liefert. Vor allem ging es um die Untersuchung der Bedingungen und Formen einer Veränderung nationaler Politikfelder und *policies* innerhalb des von der EU gesetzten institutionellen und rechtlichen Rahmens.

Der in diesem Zusammenhang genutzte Begriff der Europäisierung wird definiert als »Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ›ways of doing things‹, and shared beliefs and norms which first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies« (Radaelli 2003a: 30). Folgen wir der Idee der EU als Mehrebenensystem (Marks et al. 1996; Bache/Flinders 2004), so meint Europäisierung einen Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf mehreren Governance-Ebenen, in dem beide wechselseitig (›vertikal‹) miteinander verbunden sind (Kohler-Koch 2000: 16ff.). Damit lassen sich nationale Einflüsse auf die europäische Ebene (Bottom-up-Ansätze) wie auch Wirkungen von der europäischen auf die nationale Ebene (Top-down-Ansätze) untersuchen. Ferner zeigt sich, dass Europäisierung nicht nur vertikal als wechselseitige Beeinflussung der lokalen, nationalen oder europäischen Governance-Ebenen gedacht werden kann. Relevant ist auch die ›horizontale‹ Verzahnung von Themen, Interessen und Ideen zwischen den Mitgliedsländern (Radaelli 2003a). Vor allem die Beiträge zur horizontalen Europäisierung (Knill/Lehmkuhl 1999; Bulmer/Radaelli 2004) zeigen, dass der institutionelle Rahmen der EU den Austausch von Informationen und *good practices* beflügelt und damit Möglichkeiten einer Annäherung von Problemdefinitionen, Wissensbeständen oder Praktiken politischer Akteure über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg bietet (Radaelli 2004b: 22; auch Sommermann 2015).

Die politikwissenschaftliche Forschung hat jedoch rasch deutlich gemacht, dass von einer Konvergenz nicht notwendigerweise ausgegangen werden kann. Zunächst wurde herausgearbeitet, dass zwischenstaatlicher und transnationaler Austausch nicht per se Prozesse der Kooperation und Nachahmung stärkt: »it also promotes diversity and competition« (Radaelli 2003b: 8). Er kann somit einer Konvergenz entgegenstehen. Darüber hinaus sind nationale Trägheiten und Pfadabhängigkeiten in Rechnung zu stellen. Tatsächlich wirkt sich europäische Politik nicht gleichmäßig auf die Mitgliedsländer aus; vielmehr ist von einem »differential impact of Europe« (Radaelli 2004a: 5) zu sprechen, der einer Gruppenbildung zuarbeitet, insofern es zur »clustered convergence« (Börzel 2005: 61) zwischen Ländern kommt, die aufgrund struktureller Gemeinsamkeiten ähnliche

Reaktionen auf Europäisierungsprozesse zeigen (Héritier et al. 2001; Radaelli 2004a; Schmidt/Radaelli 2004; Bulmer/Padgett 2005; Bulmer 2008; Knill et al. 2009). Die politikwissenschaftliche Forschung hat diesen markanten Befund – der Logik von Mehrebenensystemen folgend – durch einen »misfit« (Börzel 1999) zwischen europäischen und nationalen Politiken und politischen Institutionen zu erklären versucht (vgl. auch Risse et al. 2001). Andere Autoren fügen hinzu, dass es trotz des *misfit* dennoch zu gemeinsamen Willensbildungs- und Lernprozessen kommen kann, vor allem auf Politikfeldern, in denen Maßnahmen freiwilliger Kooperation und Selbstverpflichtungen (*soft-law*) eine Rolle spielen (Trubek/Trubek 2005). Europäisierung erfolgt hier durch eine kognitive oder normative Veränderung nationaler Problemdeutungen, Politikideen und Lösungsrepertoires (Knill/Lehmkuhl 1999 und 2000; Héritier/Knill 2001; Radaelli 2003a), die eine Grundlage für »major policy change« (Radaelli 2003a: 43) sein können.

Diese Forschungsdebatte interessiert sich primär für *policies* und damit für den Prozess der legislativen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Der administrative Vollzug und die Verwaltungswirklichkeit spielten in diesen Erörterungen eine eher sekundäre Rolle. Studien haben sich mit den Folgen der europäischen Asylpolitik für die mitgliedsstaatliche Politik befasst (Lavenex 2001 und 2008), unter anderem auch in Bezug auf die Bereitschaft, Schutz zu gewähren oder zu versagen (Toshkov/de Haan 2013). Gleichzeitig wurden auch Implementationsdefizite als generelles Problem bereits früh thematisiert (Duina 1997; Falkner et al. 2007; Panke 2007). Die Verwaltungspraxis rückte aber erst allmählich in den Fokus der Europäisierungsdebatte, wobei es hier vor allem um die generelle Debatte über die Europäisierung nationaler Verwaltungen insgesamt ging – und damit auch um die Frage nach der Entwicklung eines europäischen Verwaltungsraums (Olsen 2003; Hofmann 2008; Heidbreder 2011). Im Bereich des Asyls geriet die Verwaltungspraxis vor allem durch die Krise des europäischen Asylsystems in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre verstärkt in den Fokus der Forschung, weil die steigende Zahl der Geflüchteten die bestehenden Inkonsistenzen, Widersprüche und Konflikte zwischen den behördlichen Realitäten der Mitgliedsländer offener noch als zuvor in den Fokus rückte (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Tsourdi 2020a; Servent/Zaun 2020). Die Widersprüche und Konflikte, die im GEAS auf politischer und administrativer Ebene seit Anbeginn angelegt sind, verdeutlichen, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem mehr verspricht, als es hält. Asylpolitik, -recht und -verwaltungen haben sich nicht in allen Ländern gleichermaßen als eigenständige Bereiche institutionalisiert. In diesem Zusammenhang beziehen sich die Klagen über eine unzureichende Verwirklichung des GEAS vor allem auf die unzureichende Entwicklung einer administrativen Infrastruktur (Aufnahme-

einrichtungen, Asylbehörden, gerichtliche Kontrollinstanzen etc.) in allen Mitgliedsländern (Tsourdi 2015; Parusel 2017; Beirens 2020). Hinzu kommt, dass das GEAS als Flickenteppich punktueller Maßnahmen und Organe verstanden werden muss (Dreyer-Plum 2019; Servent/Zaun 2020). Manche Bereiche, insbesondere diejenigen, die Migration zu kontrollieren suchen, können als weit entwickelt gelten (bspw. die gemeinsame Visapolitik, die elektronische Erfassung von Fingerabdrücken, das Dublin-Verfahren), andere Bereiche als unterentwickelt (bspw. gleichwertige Asylverfahren, gemeinsame Zuwanderungs- und Integrationspolitiken, Unterbringung und soziale Sicherungssysteme). Darüber hinaus war die Entwicklung dieses Politikfeldes von Interessen- und Wertekonflikten geprägt, die sich im Spannungsfeld zwischen innerer Sicherheit (Bosswick 2000; Guiraudon 2000; Huysmans 2000; Bigo 2001; Lavenex 2001) und einem restriktiven, kontrollorientierten Ansatz (Bendel 2005; Sterkx 2009) einerseits, und einem auf die Belange des Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes orientierten Ansatz (Matera 2014; Wijnkoop 2014) andererseits verorten lassen. Für die Entwicklung des GEAS ist es dabei kennzeichnend, dass die politischen und administrativen Unterschiede beim Umgang der Mitgliedsländer mit Geflüchteten die Diskussionen und Verhandlungen innerhalb der EU maßgeblich beeinflusst haben (Zaun 2019). Der europäische Referenzrahmen institutionalisiert folglich Schieflagen, Brüche und Konflikte, die sich aus der politischen, rechtlichen und administrativen Realität der Mitgliedsländer speisen.

Diese Befunde belegen, dass die administrativen Gegebenheiten einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Asylpolitik ausgeübt haben. Damit stellt sich aber auch die Frage, was wir über den europäischen Verwaltungsraum und die Strukturen und Prozesse einer Europäisierung der Mitgliedsstaatlichen Verwaltungen und ihrer Praxis wissen. Beiträge zur Beantwortung dieser Fragen liefern verwaltungs- und politikwissenschaftliche Studien, die sich mit der europäischen Verwaltungskooperation und der Formierung eines europäischen Verwaltungsraums befassen. In dieser Hinsicht lassen sich zwei für unsere Fragestellung relevante Forschungsstränge identifizieren. Ein erster Strang der Forschung greift die bereits behandelte Debatte zur Etablierung des GEAS auf. Entsprechende Beiträge betonen die Konsequenzen der rechtlichen Integration Europas, denn die Verwirklichung des Binnenmarktes wirkte sich unmittelbar auf das nationale Verwaltungshandeln aus (Sommer 2003; Harings 2005; Vogt 2005; Wettner 2005; Heußner 2007). Insbesondere galten die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und die damit zusammenfallende Forderung nach Ausgleichsmaßnahmen als wichtige Ursachen für transnationale Behördenkooperation im Asylbereich (vgl. Baldwin-Edwards/Schain 1994; Taschner 1997; Marinho/Heinonen 1998). In diesem Sinne führten das Schengener Abkommen und die Politik

der offenen Grenzen zur Etablierung des Dublin-Systems und somit zur zwischenstaatlich koordinierten Regulierung von Mobilität aus Drittstaaten. Die Harmonisierung des Verwaltungshandelns und die Förderung der Verwaltungskooperation rückten seitdem in den Mittelpunkt des Interesses der Europäischen Union.

Die verwaltungs- und politikwissenschaftliche Forschung hat diese Thematik aufgegriffen und danach gefragt, ob es in diesem Zusammenhang – und auch über den engen Bereich der europäischen Asylpolitik hinaus – zur Etablierung eines »europäischen Verwaltungsbundes« (Schmidt-Aßmann 2005: 2) oder eines »europäischen Verwaltungsraums« (Siedentopf 2004; Goetz 2006; Hofmann 2008) kommt. Einzelne gingen davon aus, dass es im Zuge der ökonomischen und politischen Integration Europas zwangsläufig zu einer Konvergenz öffentlicher Verwaltungen aller Mitgliedsstaaten und in diesem Zuge dann auch zu einem einheitlichen Verwaltungsraum kommen müsse (Torma 2011). Die Forschungsbefunde allerdings zeichnen ein weniger prägnantes Bild. Trotz anhaltender Bemühungen der EU bleibt es bei einer hohen Diversität nationalstaatlicher Verwaltungsstrukturen und -kulturen. Letztere passen sich nur differenziell dem rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU an und entwickeln auch nur aufgaben- und bereichsspezifische Formen der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation (Olsen 2003; Sotiropoulos 2004; Dussauge 2005). Diese differenzielle Europäisierung wird durch eine Reihe von Faktoren erklärt, unter ihnen die geografische Lage, die sozioökonomische Situation, die administrativen Funktions- und Entwicklungsbedarfe und bestehende Verwaltungskulturen (Beck 2021: 148ff.).

Dennoch argumentieren diese Studien, dass es der EU durchaus gelungen sei, die bestehende Diversität nationalstaatlicher Verwaltungen über eine Reihe von Instrumenten vertikal und horizontal zu verzahnen – unter ihnen gemeinsame Rechtsstandards, Programme der freiwilligen Koordinierung, interinstitutionelle Steuerungsorgane und Vollzugsagenturen (Heidbreder 2011). Einen Effekt scheinen diese rechtlichen und institutionellen Mechanismen auch deshalb zu haben, weil sie die mitgliedsstaatlichen Verwaltungen über Programme der organisatorischen, personellen und informationellen Unterstützung befähigen, ihre Funktionsweise – im Sinne der europäischen Vorgaben und Ziele – zu verbessern (Trondal/Peters 2015). Hinzu kommt, dass nationale Verwaltungen stärker miteinander interagieren und kooperieren müssen (Hofmann 2008; Beck 2021). Solche Kooperationsformen setzen nicht nur organisatorische Anpassung in den mitgliedsstaatlichen Verwaltungen voraus, sondern bedingen auch einen Informations- und Erfahrungsaustausch, der zu weiteren Veränderungen der Verwaltungspraxis führt (Sommermann 2015).

Diese verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Studien unterstreichen also, dass die EU einen ›europäischen Verwaltungsraum‹ etabliert hat, der die Heterogenität nationaler Verwaltungssysteme zwar nicht aufhebt, aber in einen rechtlichen und institutionellen Rahmen einbindet, durch den es zu einer partiellen Rekonfiguration des Verwaltungshandelns kommt (Olsen 2003; Hoffmann 2008; Heidbreder 2011; Beck 2021). An dieser Stelle nun setzt die verwaltungssoziologische Forschung an, da sie sich dezidiert für die Restrukturierung mitgliedsstaatlicher Bürokratien auf der personellen und arbeitspraktischen Ebene interessiert. Zunächst ist auf personelle Verflechtungen innerhalb grenzüberschreitender Arbeitszusammenhänge auf der zwischenstaatlichen und supranationalen Ebene hingewiesen worden. Als förderlich erweist sich hierbei die Vielzahl an formalisierten Organen (Agenturen, Lenkungs-gremien, Ausschüsse), projektförmigen Maßnahmen (Amtshilfen, Konferenzen, Schulungsprogramme etc.), elektronisch gestützten Plattformen des Informations- und Erfahrungsaustausches oder informellen Kontaktnetzwerken. Die Literatur sieht einen deutlichen Prozess der Gruppen- und Gemeinschaftsbildung am Werk, denn vielen dieser Ausschüsse und Gremien ist ein konsensfördernder Diskursstil zu eigen (Bach 2008: 119). Diese Vergemeinschaftung ist vor allem auf der politischen und administrativen Leitungsebene beobachtet worden, weshalb die Etablierung der Europäischen Union als ein Elitenprojekt verstanden wird (Haller 2009). Für die EU kennzeichnend sind eine eigene ›EU-Beamtenschaft‹ (Haller 2009: 146-162) oder ›Fusionsbürokratie‹ (Bach 1999; Wessels 2003) sowie ausdifferenzierte ›Netzwerke-Bürokratien‹ (Bach 2008), die Beamtinnen und Beamte auf supranationaler und nationaler Ebene zusammenbringen und diese als Zugpferde oder Scharniere der europäischen Integration etablieren. Hinzu kommt, dass diese Eliten mit den nationalen Verwaltungsapparaten eng verschränkt sind. Denn neben den Beamtinnen und Beamten der Europäischen Kommission und den in Brüssel aktiven *Think Tanks* und Lobbygruppen wirken auch Beschäftigte der nationalen Behörden in den vielen Agenturen, Ausschüssen und Anhörungen mit, bei denen es oft um die Vorbereitung oder Durchführung von EU-Rechtsakten geht (etwa im Asylbereich, Tomei 2001: 103). Gleichzeitig wächst eine ›Stellvertreterbürokratie‹ innerhalb der Mitgliedsländer, die mit der Umsetzung des europäischen *acquis communautaire* betraut ist und entsprechende Arbeitskontakte und Loyalitäten entwickelt (Haller 2009, S. 235ff.).

Doch nicht nur Spitzenbeamtinnen und -beamte gelten als Akteure der Etablierung eines bürokratischen Feldes innerhalb der Europäischen Union. Die Forschung verweist auch auf Arbeitsstrukturen zwischen den nationalen Asylbehörden, die sich u. a. in der Institutionalisierung interadministrativer Netzwerke, dem

Austausch von Personal und Informationen sowie operativen Maßnahmen materialisieren (Bartels 1996; Tomei 2000, 2001; Byrne et al. 2004; Ette/Kreienbrink 2008; Thym 2010: 377; Tsourdi/Bruycker 2016; Tsourdi 2020b). Wie wir im folgenden Kapitel ausführen werden, spielen in diesem Zusammenhang nicht nur mitgliedsstaatliche Behörden und zwischenstaatliche Abstimmungsgremien eine wichtige Rolle. Mit der Etablierung des *European Asylum Support Office* (EASO), das im Jahre 2011 seine Arbeit aufnahm, wurde ein Akteur geschaffen, der sich dezidiert um die Kooperation der nationalen Asylverwaltungen und die Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis bemüht (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdi 2020b).

Die Praktiken der grenzüberschreitenden Kooperation gehen aber nicht allein auf europäische Verordnungen und Richtlinien zurück. Zum Teil sind die Eigeninteressen der asyl- bzw. migrationsspezifischen Verwaltungen in den Mitgliedsländern hierfür mindestens ebenso entscheidend, gilt es diesen Akteuren zufolge doch, den eigenen Handlungsspielraum durch den Aus- und Aufbau transnationaler Behördenkooperation und kontinuierlicher Kontakte zur EU-Ebene zu erhöhen (Tomei 2000: 386f.). Zum Teil entwickelt die europäische Behördenzusammenarbeit eine Eigendynamik, die von europäischen Regelungen zur Asylzuständigkeit zwar angestoßen wurde, dann aber selbstverstärkend an Umfang und Bedeutung zunahm (Bartels 1996: 67; Thym 2010: 346). Eigendynamisch kommt etwa zum Tragen, dass die Zusammenarbeit den beteiligten Verwaltungsakteuren administrative Mängel offenbarte, die nur durch eine intensivere Abstimmung der Vorgehensweisen überwunden werden konnten. Der dazu notwendige Informations- und Erfahrungsaustausch intensivierte die Kontakte und begünstigte damit die Vertrauensbildung (Tomei 2001: 119). Schließlich bot die Verwaltungskooperation die Chance für die Genese geteilter Deutungen und Wissensbestände, die wiederum zur »transnationalen Suche nach der bestmöglichen Lösung« (Tomei 2001: 109) beitrug. Alles in allem kann folglich davon ausgegangen werden, dass die mit der transnationalen Asylverwaltungskooperation einhergehenden Lern- und Sozialisationsprozesse eine wichtige Grundlage für eine mögliche Angleichung der Verwaltungspraxis vor Ort bieten.

Diese Befunde legen in ihrer Gesamtheit nahe, dass wir in den letzten Jahrzehnten der Genese eines bürokratischen Feldes beizuwohnen scheinen, auch gerade für den spezifischen Fall der Asylverwaltung (Tomei 2000; Jordan 2001; Lahusen 2016; Schneider/Nieswandt 2018). Allerdings haben wir es weiterhin mit Forschungsdesideraten zu tun. Die politikwissenschaftliche Europaforschung interessiert sich für die Genese von Politikfeldern, während die verwaltungsrechtswissenschaftliche Europaforschung primär Strukturen der Verwaltungskoopera-

tion beschrieben hat. Die soziologische Forschung konzentrierte sich auf das Personal und die betreffenden Interaktionsstrukturen auf der Ebene der Spitzenbeamtinnen und -beamten und auf der Ebene lokaler Behördenleitungen. Die Frage nach der Genese eines europäischen Asylverwaltungsfeldes lässt sich auf Grundlage dieser Befunde und Überlegungen nur partiell beantworten. Auch wenn der rechtlich-politische Rahmen in diese Richtung zeigt und die europäischen Arbeits- und Kontaktstrukturen zunehmend den Alltag der lokalen Behörden prägen, so wäre es problematisch, von diesen Beobachtungen direkt auf einen Wandel nationaler Verwaltungspraktiken und auf die Entstehung eines europäischen Asylverwaltungsfeldes zu schließen. Soziologisch interessant – und politisch brisant – ist nämlich die Frage, ob die vielen Bemühungen der EU-Institutionen und Mitgliedsländer bei der Etablierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und einer Harmonisierung des Verwaltungshandelns bis auf die *street level bureaucracy* durchschlagen oder auf dem langen Weg des Vollzugs versanden. Erst auf dieser mikrosoziologischen Ebene lassen sich die europasozologisch relevanten Fragen beantworten. Gibt es belastbare Indizien für die Entstehung eines gesamteuropäischen bürokratischen Feldes bis auf die Vollzugswirklichkeit oder wird dieses als sozialwissenschaftliches Artefakt eher konstruiert? In welchen Bereichen und auf Grundlage welcher Strukturen und Prozesse wird Verwaltungshandeln aus den segmentären Strukturen nationalstaatlich organisierter Verwaltungsräume herausgelöst und innerhalb eines gesamteuropäischen Referenz- und Handlungsrahmens neu strukturiert und konfiguriert? Und welche Folgen haben diese Entwicklungen für bürokratisch konstituierte Formen von Staatlichkeit in Europa? Wie sieht schließlich die Praxis der Schutzgewährung aus, wenn sie nicht mehr in erster Linie als nationalstaatliche Angelegenheit gilt, sondern in diesem rekonfigurierten Rahmen ausgeübt wird?

Diese Fragen sollen mithilfe eines feldtheoretischen Ansatzes beantwortet werden, denn die bourdieusche Analytik, die im Weiteren noch näher erläutert werden soll, versteht soziale Felder – und hier auch das bürokratische Feld der europäischen Asylverwaltungen – als das Produkt von Kämpfen und Aushandlungen. Die Fragen, ob ein europäisches Asylverwaltungsfeld gegeben ist und welche Konturen und Strukturen es entwickelt hat, gilt es folglich mit Blick auf die Auseinandersetzungen und Verhandlungen, die die soziale Praxis der Behörden prägen, zu beantworten (Bourdieu 2014). Ein feldtheoretischer Ansatz empfiehlt sich aber auch deshalb, weil die Genese eines europäischen Asylverwaltungsfeldes nicht der Logik eines Nullsummenspiels zwischen ›gelingender‹ oder ›misslingender‹ Integration im Sinne einer De- oder Re-Nationalisierung entspricht, weshalb die Etablierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auch nicht zur rechtlichen und administrativen Vereinheitlichung der mitgliedsstaatlichen

Asylverwaltungspraxis führen muss. So wie es aussieht, dürften Problemdeutungen, Wissensbestände und Regeln weiterhin divergieren und damit umkämpft bleiben, ohne dass hierdurch die Europäisierung der nationalen Asylverwaltungen ausbleiben müsste. Hinzu kommt, dass lokale Behörden in Verwaltungs-, Politik- und Rechtsräumen auf mehreren Ebenen operieren, weshalb wir von Ambivalenzen und Widersprüchen auszugehen haben. Alles in allem müssen wir ein Denken hinterfragen, das Bürokratie und Staatlichkeit immer noch in nationalstaatlichen Termini versteht. Womöglich beobachten wir innerhalb der EU die Genese eines gesamteuropäischen Verwaltungsfeldes, das nicht als Kopie nationalstaatlicher Formationen gedacht werden kann, sondern transnational geprägt ist.

2.1.2 Das europäische Verwaltungsfeld: eine kritische Reflexion der Staats- und Bürokratietheorie Pierre Bourdieu

Der sozialtheoretische Ansatz, den Pierre Bourdieu auch gerade im Bereich der politischen Soziologie entwickelt und präzisiert hat (bspw. Bourdieu 1987, 1998, insb. 2001, 2004, und 2014), bietet sich als Grundlage für eine soziologische Erörterung der Bürokratisierung Europas in der hier vorgeschlagenen Zielrichtung an. Er erlaubt es uns, die Frage nach der Europäisierung nationaler Verwaltungen aus dem institutionalistischen Fokus herauszulösen, der die bisherige Forschung immer noch dominiert. Seine Theorie privilegiert die Analyse der Praxis, die zwar seinem Verständnis nach von den (institutionellen) Strukturen der jeweiligen Felder präformiert und strukturiert ist. Allerdings ist die Praxis innerhalb von Feldern stets als dynamisches Kräfte- und Konfliktspiel zu verstehen (Hillebrandt 2014). So nimmt Bourdieu an, dass sich Felder in ihren institutionellen Strukturen historisch aus spezifischen Konflikten und Kämpfen heraus entwickelt haben und dass sich diese Institutionen als Mittel der Reproduktion, Stabilisierung und Legitimierung spezifischer Praxisformationen herauschälen. Diese feldtheoretischen Annahmen bieten für unsere europasozilogische Zielsetzung mehrere Vorteile (siehe auch Bernhard 2011; Kauppi 2012; Mérand 2012). So ist es zunächst konzeptionell möglich, das Verwaltungshandeln analytisch von den administrativen Strukturen der nationalstaatlich organisierten Rechts- und Verwaltungssysteme zu unterscheiden. Für eine europasozilogische Untersuchung bietet dies Vorteile, denn es ist denkbar, dass sich transnationale Verwaltungspraktiken innerhalb nationalstaatlich strukturierter Verwaltungsstrukturen entwickeln. Eine solche Untersuchung aber setzt voraus, dass wir die bourdieusche Analytik für den hier zu verhandelnden Gegenstand theoretisch fruchtbar machen. Vor allem müssen seine

feld- und praxistheoretischen Argumente europasozologisch kritisch diskutiert und weiterentwickelt werden.

Als Feld versteht Bourdieu einen gesellschaftlichen Teilbereich, in dem es um ein zentrales gesellschaftliches ›enjeux‹, um einen ›Einsatz‹ geht. Insbesondere wird um die Produktion und Reproduktion von gesellschaftlich bedeutsamen Gütern und entsprechender (ökonomischer, kultureller, sozialer, informationeller) Kapitalien gerungen. Damit definiert er Felder über bereichsspezifische ›Spiele‹, Akteursarenen und Kräftekonstellationen (Bourdieu 1991, S. 70f., 1997 und 1998). Gesellschaften haben verschiedene Felder hervorgebracht (das Feld der Ökonomie, der Wissenschaft, des Rechts, der Literatur, der Kunst etc.), die alleamt ähnliche Merkmale aufweisen, insofern es sich um »historisch konstituierte Spielräume mit ihren spezifischen Institutionen und je eigenen Funktionsgesetzen« (Bourdieu 1992: 111) handelt. Parallelen zu den Differenzierungs- und Institutionalisierungstheoremen sind offenkundig, da Bourdieu davon ausgeht, dass diese Felder Produkt einer Ausdifferenzierung von gesellschaftlichen Teilbereichen und einer diesbezüglichen Institutionalisierung eigener Handlungsarenen, -strukturen, -logiken oder -rationalitäten sind (bspw. Parsons 1960; Luhmann 1971; Habermas 1981, S. 229-293; Weber 1988, S. 541-567; Lepsius 1990). Allerdings setzt sich Bourdieu von den Vorstellungen einer funktionalen und zweckrationalen Spezialisierung ab. Felder kennzeichnen sich durch eine Praxis des Ringens um gesellschaftlich bedeutsame Güter, womit es in ihnen letztlich um die Produktion und Reproduktion von Macht und damit von Ungleichheiten im gesellschaftlichen Raum geht. Wie zu zeigen sein wird, erhält der Staat bzw. das bürokratische Feld in diesem Theorieentwurf eine besondere Bedeutung bei der Strukturierung und Zementierung gesellschaftlicher Ordnung. Zugleich geht es Bourdieu stets um die Frage nach der Herstellung von Gefolgschaft und Anerkennung in der an sich konfliktreichen und von Ungleichheiten geprägten Gesellschaftsordnung. Felder sind damit nicht allein durch Ressourcen, Regeln und Institutionen der Handlungssteuerung und -koordinierung gekennzeichnet, die darin auch noch systemisch spezialisiert und zweckrational orientiert sind. Entscheidend ist vielmehr die Genese einer feldspezifischen ›illusio‹, einer stillschweigenden Anerkennung der ›Spieleinsätze‹, die die Teilnahme aller Gesellschaftsmitglieder auch bei ungleichen Chancen garantiert und die gesellschaftliche Ordnung feldspezifisch legitimiert und stabilisiert. Auch hier unterstreicht Bourdieu die Bedeutung der in modernen Gesellschaften realisierten Form des Nationalstaates, denn ihr spricht er diese Stabilisierungs- und Legitimierungsaufgabe zu.

Das bürokratische Feld nimmt in der bourdieuschen Gesellschaftstheorie eine besondere Position ein, insofern es für die Gesellschaft als Ganzes konstitutive

Kämpfe austrägt und besiegelt, da es das physische und symbolische Gewaltmonopol zur Durchsetzung und Legitimierung eines geltenden Ordnungsmodells auf sich vereint (Bourdieu 2004). Zugleich unterstreicht Bourdieu, dass das bürokratische Feld auch in die interne Strukturierung der Gesellschaft eingreift, denn es durchzieht die unterschiedlichen Felder (Bildungssystem, Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Sozialsysteme etc.), womit es über den Wert von Kapitalien wie auch über die Konversionsregeln zwischen den Kapitalsorten rechtsverbindlich entscheidet und diese damit verwaltet (Bourdieu 2014).

Veranschaulichen lässt sich diese Annahme am Beispiel des Asyls, denn das bürokratische Feld definiert und reproduziert Außengrenzen, sobald es den Zugang zu Aufenthaltstiteln und Staatsbürgerschaft, zu bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten organisiert und damit Exklusion und Inklusion reguliert. Die ordnungsstiftende Praxis des Staates zeigt sich durch »rites d'institution« (Bourdieu, 1998: 289f.), mit denen Rechte und Titel (Aufenthaltsgestattung, Staatsbürgerschaft, Arbeitserlaubnis, Bildungszertifikate etc.) vergeben werden. Lebenschancen und -formen variieren eklatant zwischen der Vielzahl abgestufter Rechtsansprüche, die die Behörden Nicht-Staatsangehörigen zusprechen können. Damit fungiert das bürokratische Feld nicht nur gegenüber den Einzelnen als Schaltstelle der gesellschaftlichen Teilhabe; über die Zu- oder Aberkennung gestufter Teilhabe der Einzelnen organisiert es gesellschaftliche Ordnung nach außen (bspw. Grenzziehung) wie auch nach innen (bspw. Ungleichheitsstrukturen). Der Staat trägt nach Bourdieus Worten dazu bei, die Hierarchien und die Prinzipien der Hierarchisierung, die ihnen zugrunde liegen, zu produzieren (Bourdieu, 1998: 290).

Das bürokratische Feld ist Bourdieu zufolge das historisch am stärksten umkämpfte, denn in ihm und durch dieses Feld werden Teilhaberechte und Ansprüche, Titel und Privilegien institutionalisiert und reproduziert. Zugleich erhalten Partikularinteressen hierdurch die Weihen des öffentlichen Interesses und Allgemeinwohls. Nach Bourdieu sind es damit spezifische gesellschaftliche Gruppierungen, die das bürokratische Feld gemäß ihrer Position im sozialen Raum etabliert, entwickelt und im modernen Staat zentral verortet haben. Und es sind spezifische Gruppierungen, die er im französischen Beispiel als Staatsadel tituliert (Bourdieu 2014), die sich die bürokratische Logik mit ihrer meritokratischen Doxa zu eigen machen, um ihren sozialen Status zu sichern und an ihre Nachkommen zu vererben. Damit steht die Frage im Raum, ob die bourdieusche Staats- und Bürokratietheorie für eine europasozilogische Untersuchung überhaupt nutzbar gemacht werden kann, da sie die Idee einer staatlichen Konstitution gesellschaftlicher Ordnung – und damit die Idee eines nationalen »Containers« – auf die Spitze treibt. Die Antwort muss differenziert ausfallen, denn in manchen Punkten kann die bourdieusche Analytik ohne Probleme an die neue Fragestellung angepasst

und gewinnbringend weiterentwickelt werden. In anderen Aspekten erscheint eine Revision der verwendeten Konzepte und Annahmen notwendig. Im Wesentlichen sind drei Anpassungen erforderlich, um eine feldtheoretische Analyse des ›europäischen Verwaltungsraums‹ konzeptionell abzusichern.

Erstens müssen verschiedene Theorieebenen innerhalb von Bourdieus Bezugsrahmen unterschieden werden. Während seine historische und zeitdiagnostische Argumentation am Nationalstaat ausgerichtet bleibt, ist sein konflikttheoretisches Analyse- und Erklärungsmodell nicht an die Form des modernen Staates gebunden. Gesellschaftliche Ordnung und die ihr zugrunde liegenden Herrschaftsformen sind relativ und variabel, da sie aus historisch spezifischen Kräftekonstellationen und Konflikten heraus erwachsen. Mit Blick auf den europäischen Integrationsprozess kann mit Verweis auf Stein Rokkan (2000) und Peter Flora (2000) argumentiert werden, dass der Nationalstaat seit der Neuzeit eine gesellschaftliche Ordnung institutionell ›eingefroren‹ hatte, indem er die physische und symbolische Gewalt zu ihrer Durchsetzung und Legitimierung monopolisierte. Der europäische Integrationsprozess aber ›taut‹ nationalstaatlich gefasste Herrschaftsordnungen in einer Reihe von Feldern (bspw. beim Binnenmarkt, dem gemeinsamen Hochschul- oder Wissenschaftsraum, bei den Arbeitsmärkten und den industriellen Beziehungen) gewissermaßen wieder auf, womit sich auch die Reproduktionslogik staatlicher Herrschaft und gesellschaftlicher Ordnungsbildung ändern dürfte. Dieser Prozess muss, der bourdieuschen Axiomatik folgend, zwangsläufig die Form von Staatlichkeit in Bewegung setzen. Zugleich dürfte dies nicht ohne Konflikte vonstattengehen, denn der europäische Integrationsprozess und die Verrechtlichung und Bürokratisierung mobilisieren nicht nur verschiedene Regierungen und Eliten, sondern auch die vom Nationalstaat materiell und symbolisch abhängig Beschäftigten, die auf den hierarchieniederen Ebenen entsprechende Europäisierungstendenzen instrumentalisieren, brechen oder abblocken dürften. Diese Akteure versuchen auf den jeweiligen Handlungsebenen divergierende Nationalstaatsinteressen sowie eine länderspezifische Staatsräson mit eigenen Problemdefinitionen, Wissensbeständen, Regelungen und Legitimationsideen zu wahren oder gegenüber anderen auf europäischer Ebene zu institutionalisieren. Herrschaftsansprüche des Nationalstaates und Europäisierungsprozesse schließen sich deshalb aber nicht gegenseitig aus, sondern werden Teil eines gemeinsamen Kräfte- und Konfliktfeldes, bei dem es um die Ausgestaltung neuer Strukturen von Staatlichkeit geht.

Zweitens kann die feldtheoretische Modellierung für europasozioologische Problemstellungen gewinnbringend angepasst werden, sobald sie von der zeitdiagnostischen und gesellschaftsanalytischen Befassung Bourdieus mit Staatlichkeit

und Bürokratie emanzipiert wird. Nach Bourdieu führte die historische Entwicklung moderner Gesellschaften geradewegs zur Etablierung eines universalistischen Prinzips von Staatlichkeit, das einen Totalitätsanspruch – das »Monopol der legitimen physischen und symbolischen Gewalt« (Bourdieu 2014, S. 18) – innerhalb eines Territoriums durchsetzt. Diese totalisierende Konzeption des Staates ist nicht nur für eine Analyse der Europäischen Union unangebracht, sondern auch für nationalstaatliche Ordnungen überzeichnet. Sie kollidiert zudem mit dem konflikttheoretischen Leitmotiv des bourdieuschen Ansatzes und seiner Erkenntnis, dass das bürokratische Feld eine Arena dauernder Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des physischen und symbolischen Gewaltmonopols ist. Europasozologisch problematisch ist des Weiteren, dass Bourdieu für die retrospektive Erklärung der Staats- und Gesellschaftswendung ein plausibles Narrativ anbietet, das aber wenig geeignet ist, die Widersprüche, Spannungen und Brüche aktueller Staatlichkeit in einem komplexen Mehrebenensystem zu entschlüsseln. Es ist zu bezweifeln, dass die für den Nationalstaat rekonstruierte Bewegungslogik der Staatswerdung (Akkumulation, Konzentration und Transmutation von Kapitalien in den Händen des Staates) für die Genese der EU in ihren Verrechtlichungs- und Bürokratisierungsprozessen ebenfalls gilt. Nationalstaatliche Ordnungen werden in einem europäischen Institutionengefüge nicht aufgehoben, und dies ist auch nicht für die Zukunft zu erwarten. Hinzu kommt, dass sich Staatlichkeit auf nationaler Ebene ebenfalls verändert, dass sie also brüchiger und diskontinuierlicher wird, als in der bourdieuschen Perspektive konstatiert. So hat die sozialwissenschaftliche Forschung reichhaltig Belege dafür gefunden, dass die obrigkeitsstaatliche Logik des Nationalstaates durch Elemente der Gewährleistung, Delegation und Kontraktualisierung, der Managerialisierung, Quasi-Ökonomisierung und Privatisierung ergänzt bzw. zum Teil ersetzt wird (Schuppert 2001; Lahusen 2003; Benz 2004; Kropp 2004). Dies widerspricht der totalisierenden Sicht auf den Staat, aber nicht der feld- und konflikttheoretischen Grundkonzeption Bourdieus, denn die jeweils historisch hervorgebrachte Form von Staatlichkeit ist Materialisierung und Spiegelbild der gesellschaftlichen Ordnungsmuster und der diesbezüglichen Konflikte.

Das Beispiel des Asyls ist auch in dieser Hinsicht sehr instruktiv. Grenzkontrollen verschieben sich von den nationalstaatlichen Grenzen nach innen, etwa durch polizeiliche Kontrollen an den internationalen Verkehrsknotenpunkten (bspw. den Flughäfen). Zugleich werden Grenzen allorts bürokratisch verwaltet, da die Behörden Entscheidungen über Schutzgewährung, Duldung oder Abschiebung von Asylsuchenden herbeiführen und damit andauernd Unterscheidungen zwischen drinnen und draußen, zwischen Teilhabe und Exklusion treffen. Grenzkontrollen werden auch zusehends privatisiert, etwa durch *carrier sanctions* für

private Transportunternehmen, die ihrer ›Sorgfaltspflicht‹ bei der Identifizierung von Personen ohne gültige Einreisepapiere nicht nachkommen (Baird 2017). Nach außen wird ›Grenzmanagement‹ exterritorialisert, da die Länder Afrikas, Osteuropas oder des Mittleren Ostens in die Lenkung, Bearbeitung oder Verhinderung von Fluchtbewegungen mit eingebunden werden (Mau et al. 2008; Laube 2013; Vara/Matellán 2021). Für das Binnenverhältnis der europäischen Mitgliedsstaaten schließlich brachte das GEAS ein arbeitsteiliges Kontroll- und Verwaltungssystem, das im Schengener Abkommen seinen Anfang nahm. Denn seit 1997 werden Verwaltungsabläufe im Innern Europas aus dem Souveränitätsbereich einzelner Nationalstaaten herausgelöst, etwa im Bereich der Zuständigkeitsprüfung, in dem das Dubliner Übereinkommen die nationalen Asylbehörden dazu veranlasst, die Entscheidungsfindung an die Behörden jener Mitgliedsstaaten zu delegieren, in denen der Asylantrag zuerst registriert wurde. Nationalstaatlichkeit wird damit nicht aufgehoben, sondern sozialräumlich im Sinne einer gemeinschaftlichen Aufgabe definiert, die minimalistisch durch gegenseitige Anerkennungspraktiken erfüllt wird. Es kommt damit zur Etablierung einer territorial neu zusammengesetzten Kontrollapparatur, die auf der Basis stratifizierter Rechtsansprüche regiert (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014; Buckel et al. 2017).

Drittens kollidiert das zeitdiagnostische und analytische Erkenntnisinteresse Bourdieus mit der von ihm selbst eingeklagten Analyse feldspezifischer Kämpfe. Die Genese des bürokratischen Feldes erklärt er im Wesentlichen durch die Versuche divergierender Eliten, ein partikulares Projekt durchzusetzen und zu fixieren (Bourdieu 2014). Europasozioologisch ist diese Problemstellung unmittelbar einsichtig und hochgradig relevant. Vor allem im Bereich der europäischen Asylpolitik ist die EU mit dauerhaften Konflikten zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten konfrontiert. Umso erstaunlicher ist es, dass es den EU-Institutionen und Mitgliedsländern immer wieder gelungen ist, das GEAS substanziell weiterzuentwickeln (Zaun 2016). Unklar bleibt aber, wie ein solch politisches Regulierungsprojekt Gefolgschaft generieren und damit Geltung bis auf die lokale Ebene sichern kann. Dabei geht es nicht um die allgemeine Anerkennung durch die Bürgerinnen und Bürger eines Staates, sondern im vorliegenden Untersuchungskontext bereits um die Frage nach der Gefolgschaftssicherung der Staatsbediensteten bis auf die Ebene der *street level bureaucrats*.

Eine diesbezügliche Skepsis ist bei unseren Europasozioologischen Analysen besonders naheliegend, denn angesichts anhaltender Konflikte über die Zukunft der europäischen Asylpolitik und angesichts wiederkehrender Implementations- und *Compliance*-Defizite ist es äußerst unwahrscheinlich, dass Regulierungsvorhaben ohne Einschränkungen auf der lokalen Ebene implementiert werden. Dies liegt an der konstitutionellen und institutionellen Architektur der Europäischen

Union. So hat die EU judikative und legislative Funktionen in einer Reihe von Politikfeldern vergemeinschaftet, wofür die Arbeit des EU-Parlaments, des Ministerrats sowie des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) steht. In Bezug auf das Verwaltungshandeln ist aber zu betonen, dass die Exekutivfunktionen weitestgehend in den Händen der Mitgliedsländer verbleiben, womit vollziehende und verwaltende Tätigkeiten weiterhin subsidiär organisiert werden und im Gesamttabelleau eine fraktale Struktur behalten. Im Bereich des behördlichen Handelns haben wir es somit mit einem lose gekoppelten Verwaltungsfeld zu tun, das aus unterschiedlichen Verwaltungsapparaten der Mitgliedsländer besteht. In dieser fraktalen Struktur gelingt es kaum, transnationale Legitimität und Gefolgschaft zu generieren, die fraglos gewährt werden würde. Soll die makrosoziologische Analyse des bürokratischen Feldes gelingen, so muss auf eine mikrofundierte Erklärungsebene rekuriert werden, denn nur auf der Ebene der Verwaltungen und ihres Personals lässt sich erklären, ob und auf welche Weise eine Harmonisierung und Koordinierung des staatlichen Verwaltungshandelns eintritt oder ausbleibt.

Auf dieser Ebene hat der bourdieusche Analyserahmen viel und wenig zu bieten. Mit Blick auf die Strukturen und Dynamiken des lokalen Verwaltungshandelns wurden innerhalb der Feldtheorie wenig konkrete Vorschläge entwickelt, weshalb wir uns im nächsten Unterkapitel einem zweiten Forschungsstrang zuwenden werden, der sich mit dem *street level* explizit und eingehend befasst hat. Allerdings ist zu betonen, dass die Feldtheorie durchaus Substanzielles für die Analyse des lokalen Verwaltungshandelns abwirft, da sie die Praxis lokaler Behörden analytisch in ein europäisches Kräftefeld einzubetten und von dieser Perspektive aus zu entschlüsseln erlaubt. Das gemeinsame Asylsystem der EU spannt zwar einen sehr breiten und fragmentierten Rechtsrahmen auf, mit dem wir uns im dritten Kapitel eingehender befassen werden. Aber dieses System adressiert die lokalen Verwaltungsbehörden direkt und setzt sie damit unmittelbar einem gesamteuropäischen Kräftefeld aus. So hat der Amsterdamer Vertrag die Flüchtlings- und Asylpolitik im Jahre 1997 der ersten supranationalen Säule zugeschlagen, womit er diesen Politikbereich einer gemeinsamen Rechtsharmonisierung zuführte. Das Haager Programm legte daraufhin das Ziel einer Rechtsharmonisierung im Jahr 2004 fest. In der Folge wurden zahlreiche Rechtsakte auf den Weg gebracht (bspw. die Dublin II-Verordnung, die Aufnahme- und Qualifikations- sowie die Asylverfahrensrichtlinie), die mit den Überarbeitungen im Richtlinien- und Verordnungspaket vom Juni 2013 noch konsequenter auf eine Konvergenz der nationalen Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken drängten. Vor allem das Dublin-System versinnbildlicht die Etablierung eines europäischen Verwaltungsfeldes eindrucklich, denn das Dubliner Übereinkommen von 1997 und seine Nachfolgeverordnungen (Dublin-II aus dem Jahr 2003 und Dublin-III von 2013)

etablieren eine administrative ›Arbeits- und Schicksalsgemeinschaft‹ aller EU-Mitgliedsstaaten und der vier assoziierten Länder (Schweiz, Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein).

Das Dublin-System und der darauf fußende Raum behördlicher Zusammenarbeit verdeutlichen in besonderer Weise die Form und Wirkungsweise der europäischen Asylpolitik (Servent/Zaun 2020). Zum einen setzen sie integrative Kräfte frei, denn sie etablieren die bereits genannte Arbeitsteilung zwischen den nationalen Verwaltungen, die auf gemeinsamen Datenbanken, Informationsplattformen, Formularen und Entscheidungsabläufen fußt. Zum anderen aber veranschaulicht das Dublin-System auch die Grenzen und Widerstände einer solchen Arbeits- und Schicksalsgemeinschaft. Bei der überwiegenden Zahl der Anträge sind die nationalen Behörden selbst zuständig, weshalb nur wenige Fälle Übernahmeersuchen bei anderen Mitgliedsländern auslösen – in den Jahren zwischen 2010 und 2014 waren es 10 % (EASO 2016a: 30).¹ Bei 23 % dieser ›Dublin-Fälle‹ kommt es zu einer tatsächlichen Überstellung (ebd.), was zeigt, dass die praktische Verwaltungskooperation in nur geringem Ausmaß ›effektiv‹ ist (Lahusen/Wacker 2019). An diesem Umstand sind verschiedene Ursachen beteiligt, denn eine Überstellung von Asylantragstellenden wird nicht selten von den Betroffenen und unterstützenden Initiativen zu verhindern versucht, sie scheitert an mangelnder Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren (Asylbehörden, Polizei, Fluglinien etc.), der Länge der Verfahren, der Arbeitsbelastung der Behörden und dem Unwillen der aufnehmenden Länder (Lutz et al. 2017; Tsourdi 2021)

Der feldtheoretische Ansatz hilft, die grundlegende Konfliktivität des Verwaltungshandelns besser zu entschlüsseln, denn ihm zufolge stehen nationale Verwaltungsapparate in einem spannungsreichen Arbeitsverhältnis mittelbar und unmittelbar in Kontakt. Administrative Konflikte sind in der Grundstruktur des GEAS angelegt, da es ein asymmetrisches Zentrum-Peripherie-Verhältnis zwischen den Kernländern und den Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen etabliert (Groß 2017; Lahusen/Wacker 2019). Das Dublin-System hat Missverhältnisse rechtlich fixiert, denn es wurde vor allem durch nord- und westeuropäische Mitgliedstaaten vorangetrieben und in seiner Grundarchitektur entwickelt, während die süd- und osteuropäischen Länder, die an den migrationsrelevanten Außengrenzen liegen, einen kaum wahrnehmbaren Einfluss ausgeübt haben (Zaun 2016; Trauner 2020). Da Flucht- und Zuwanderungswege zumeist über die Territorien der ost- und südeuropäischen Mitgliedsländer verlaufen, läge die Zuständigkeit für Asylanträge in der Regel bei diesen Ländern, die bereits mit der Kontrolle der Außengrenzen und den damit verbundenen Herausforderungen und menschlichen Tragödien zu

1 In 2019 waren es 20 % (EASO 2020a: 91).

kämpfen haben. In einer solchen Situation greifen sie zum Teil zur systematischen Missachtung des Dublin-Prinzips, indem sie Asylsuchende polizeilich und behördlich nicht erfassen und in die Kernländer weiterreisen lassen, wo sie dann zuerst aktenkundig werden (Andrijasevic et al. 2005; Tsianos/Karakayali 2010; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015: 70f.). Die im Dublin-System angelegten Asymmetrien und Ungleichheiten haben im Kontext der hohen Zahl von Geflüchteten aus den Krisen- und Kriegsgebieten, die in Europa Asyl und Schutz suchten, zu einer veritablen Krise des GEAS geführt (Bendel/Servent 2017; Schilde/Goodman 2021). Zeitweise wurde das Dublin-System durch die deutsche Regierung ausgesetzt. Mehrere Mitgliedsländer führten Grenzkontrollen wieder ein und vereinbarten bilaterale Rückführungsabkommen mit einzelnen Staaten, um die Verantwortlichkeiten für Asylanträge nach nationalen Interessen klären zu können (Hess/Kasperek 2017). Für mehrere Jahre stand die Zukunft des Dublin-Systems insgesamt infrage, denn die südlichen Mitgliedsländer forderten einen ›solidarischen‹ Verteilungsschlüssel ein, auf den sich die Mitgliedsländer aber nicht einigen können (Wagner et al. 2016). Allerdings scheint das Dublin-System die politischen Krisen des GEAS zu überstehen, denn die EU-Institutionen arbeiten weiterhin an seiner noch konsequenteren Umsetzung, wenn auch nach den Vorschlägen der Kommission im neuen Gewand einer umfassenderen ›Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement‹. Auf dem Programm stehen die Intensivierung der gegenseitigen Normierung und Standardisierung, die Zunahme an Kontrollen, die Einrichtung möglicher Sanktionen und die Entwicklung kompensatorischer Ausgleichs- und Hilfsmaßnahmen (Europäische Kommission 2015; Europäische Kommission 2020). Erstaunlich ist auch, dass die administrative Realität des Dublin-Systems von den Krisenerscheinungen des GEAS nicht unmittelbar beeinträchtigt wird, denn gemessen an der Zahl der Rückführungsanfragen zwischen nationalen Mitgliedsländern scheint die transnationale Verwaltungskooperation über das letzte Jahrzehnt von Stabilität und Kontinuität geprägt zu sein (Lahusen/Wacker 2019).

Am Dublin-System lässt sich folglich veranschaulichen, was das Konzept des europäischen Verwaltungsfeldes meint: Es etabliert eine ›Arbeitsgemeinschaft‹ zwischen den nationalen Asylbehörden, die miteinander um Zuständigkeiten für Schutzsuchende und die administrative Bearbeitung ihrer Anträge ringen. Ob die Mitarbeitenden dies nun begrüßen oder nicht, ihre Behörden sind in ein arbeitsteiliges Verhältnis zueinander eingebunden. Ihre eigene Verwaltungstätigkeit hängt wesentlich davon ab, wie sie sich in diesem europäisierten ›Spiel‹ verhalten und wie sie sich auf die Entscheidungen der Behörden anderer Mitgliedsländer einstellen. Diese Verwaltungszusammenarbeit ist weniger kooperativ als konfliktiv und

führt zu wechselseitigen Versuchen der Problemvermeidung und Problemverschiebung, die sich in den bereits genannten Implementationsdefiziten des Dublin-Systems selbst materialisieren (Groß 2017; Lahusen/Wacker 2019). Zugleich ist unverkennbar, dass sich dieses Feld auch dynamisch fortentwickelt, da die Akteure ihrerseits versuchen, die Spielregeln, nach denen die arbeitsteilige Verwaltung von Asylanträgen gestaltet wird, zu beeinflussen. All diese Dynamiken bestätigen aber die Relevanz des europäischen Verwaltungsfeldes. Lokales Verwaltungshandeln kann daher nur entschlüsselt werden, wenn mitberücksichtigt wird, wie der *street level* auf die Zwänge und Gelegenheiten reagiert, die ihm dieses Feld auferlegt oder eröffnet.

2.1.3 Die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns

Die feldtheoretischen Erörterungen zeigen, dass lokale Asylbehörden in ein europäisches Kräftefeld eingebettet sind, durch das sie nicht nur mit den Anforderungen des GEAS, sondern zugleich auch mit den Erwartungen und Entscheidungen der Behörden der anderen Mitgliedsländer konfrontiert werden. Die EU strebt zwar mit der Entwicklung des GEAS danach, das lokale Verwaltungshandeln aus einem rein nationalen Bezugshorizont herauszulösen und es über Ländergrenzen hinweg stärker zu verzahnen und zu vereinheitlichen. Die bisherigen Studien verdeutlichen aber, dass diese Zielsetzung nur sehr unzureichend erreicht wird, denn sie belegen Veränderungen ebenso wie Kontinuitäten, Annäherungen ebenso wie Differenzen (Schneider/Wottrich 2017; Glorius et al. 2019). Für einen feldtheoretischen Ansatz ist diese Einsicht nicht erstaunlich, denn die Genese des GEAS führt nicht notwendigerweise zu einer Verschränkung oder Konvergenz des Verwaltungshandelns, sondern sorgt zunächst nur für eine größere Interdependenz zwischen den beteiligten Akteuren, auf die diese jeweils unterschiedlich reagieren können. Ob eine horizontale Europäisierung im Sinne einer zwischenstaatlichen Verzahnung und Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns tatsächlich stattfindet, entscheidet sich letztlich auf der Ebene der administrativen Praktiken und müsste auf dieser Ebene auch empirisch nachgewiesen und beurteilt werden.

Mit Praktiken visiert eine feldtheoretische Untersuchung den analytischen Bereich zwischen Organisationen und Individuen an. Denn Verwaltungshandeln wird in Organisationen betrieben und ist entsprechend formal organisiert, besteht aber aus formalen Verfahren und informellen Routinen, die von den Beschäftigten interaktiv mitgestaltet werden. Das Verwaltungshandeln ist weder organisational determiniert noch individuell kontingent; es ist eine kollektiv geteilte und ausge-

fürte Tätigkeit. In diesem Sinne definieren wir Praktiken als kollektive Handlungsroutinen, in die intersubjektiv geteilte Rollenerwartungen, Wissensbestände und Deutungen eingeschrieben sind (Reckwitz 2003; Hillebrandt 2014).

Eine praktisch wirksame Europäisierung des asylrechtlichen administrativen Vollzugs dürfte mit Beschränkungen und Widerständen zu tun haben. Wie wir bereits ausgeführt haben, besteht ein mehr oder weniger ausgeprägter *misfit* (Börzel 1999; Risse et al. 2001) zwischen europäischen Rechtsvorgaben und nationaler Verwaltungspraxis. Die Implementation des GEAS dürfte daher vor Ort im Wesentlichen selektiv erfolgen. Die institutionellen Pfadabhängigkeiten, die in den mitgliedsstaatlichen Rechts- und Verwaltungssystemen verankert sind, sollten ebenso wie die Trägheit administrativer Traditionen und Routinen, die der Verwaltungsorganisation, den Verfahrensabläufen und dem Verwaltungspersonal innewohnen, auf eine differenzielle Übernahme europäischer Rechtsvorgaben einwirken. Dafür sind nicht nur rationale Interessenkalküle verantwortlich, die nationale Regierungen veranlassen könnten, ihre Behörden anzuweisen, Regelungen des GEAS zu missachten oder aktiv ins Feld zu führen. Es ist auch zu vermuten, dass europäische Richtlinien und Verordnungen angesichts der unterschiedlichen Situationsdefinitionen, Wissensbestände, Handlungsnormen und Legitimitätsvorstellungen, die der eingespielten Verwaltungspraxis der Mitgliedsländer eingeschrieben sind, innerhalb der EU unterschiedlich wahrgenommen, interpretiert und umgesetzt werden. Insgesamt ist Implementation daher auch als Prozess des Übersetzens und Anpassens an die lokalen Gegebenheiten zu verstehen.

Vor dem Hintergrund dieser Problemstellung wird nun ersichtlich, warum das europäische Asylsystem für eine soziologische Analyse des Verwaltungshandelns so ergiebig erscheint. Es hat nämlich Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die gezielt auf eine Veränderung, Öffnung und Europäisierung der lokalen Verwaltungspraxis abzielen und die damit auch auf die genannten Widerstände und Trägheiten einzuwirken suchen. Im Wesentlichen lassen sich drei Strategien oder Modalitäten identifizieren: die Europäisierung qua Recht, Verfahren und Wissen. Die ersten beiden Strategien sind aufgrund der höheren Verbindlichkeit als harte Formen der Europäisierung zu verstehen, die dritte Strategie als eine eher weiche Form. Sie wird in der vorliegenden Untersuchung deutlicher im Fokus des Interesses stehen.

Die erste Strategie der Öffnung und Veränderung des lokalen Verwaltungshandelns – die Europäisierung qua Recht – stand im Zentrum der bisherigen rechts-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Forschung, weshalb wir die betreffenden Befunde hier nicht erneut darlegen möchten. Ihre Relevanz steht außer Frage, wenngleich die bisherigen Erörterungen (siehe 2.1.1) gezeigt haben, dass die rechtlich fixierten Ziele, Normen und Standards mit dem Problem einer

partiellen und differenziellen Implementation konfrontiert sind. Die zweite Strategie – die Europäisierung qua Verfahren – knüpft an dieser Stelle an und beruht auf einer für Bürokratien einschlägigen Modalität: auf der Formalisierung behördlichen Handelns. Formalisierte Verfahren sind ein Instrument der Übersetzung von rechtlichen Normen in bürokratische Praktiken. Die Modalität ist in Bürokratien bereits angelegt, denn administrative Verfahrensabläufe sind per se arbeitsteilig organisiert. Sie beruhen auf der Festlegung von Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit zwischen mehreren Verwaltungsabteilungen und verschiedenen Behörden (bspw. Asyl- und Ausländerbehörden, Gerichte, Polizei etc.). Die grenzüberschreitende Öffnung der Verfahren ist insofern eine folgerichtige Weiterentwicklung geltender bürokratischer Praktiken, als mit den Dublin-Verordnungen die behördliche Arbeitsteilung gleich auf mehrere Länder ausgedehnt wird, wie wir bereits weiter oben beschrieben haben. Diese horizontale Öffnung des Verwaltungshandelns mittels einer rechtlich verordneten Formalisierung gehorcht ebenfalls bürokratischen Gepflogenheiten. Die Dublin-Verordnungen setzen voraus, dass schriftlich fixierte und formalisierte Verfahren, Handlungsnormen und -standards sowie praktische Arbeitsmittel auf der Lenkungs- und Koordinierungsebene entwickelt werden, um die mit dem Dublin-System einhergehenden praktischen Aufgaben, Anforderungen und Probleme zu lösen und eine reibungslose Verfahrensabwicklung zu garantieren. Auf der Arbeitsebene des *street level* macht dieses formalisierte Dublin-Verfahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu einer Daueraufgabe, da für jeden Antrag Fingerabdrücke mit der Datenbank Eurodac abgeglichen, nationale Zuständigkeiten identifiziert, mögliche Ersuchen auf Übernahme bzw. Wiederaufnahme an die betreffenden Mitgliedsländer gestellt und Überstellungen organisiert werden müssen. Kennzeichnend für diese Form einer horizontalen Europäisierung ist nicht nur, dass grenzüberschreitende Kooperation auf der Ebene der *street level bureaucracy* fest implementiert und verstetigt wurde. Das hohe Maß an Formalisierung und Standardisierung der betreffenden Arbeitsschritte impliziert zugleich, dass das transnationalisierte Verwaltungshandeln kaum auf direkten, persönlichen Arbeitskontakten beruht. Die zwischenbehördlichen Abstimmungen basieren weitestgehend auf automatisierten Formularen sowie elektronischen Informations- und Kommunikationsportalen.

Über die Formalisierung der Verwaltungsabläufe hinaus hat sich die EU bei der Ausgestaltung des GEAS aber auch auf eine dritte Strategie der Öffnung und Veränderung des Verwaltungshandelns gestützt, die sich direkt an das Verwaltungspersonal richtet: die Europäisierung qua Wissen. Auch diese Modalität ist für Bürokratie kennzeichnend, denn legal-bürokratische Herrschaft beruht nicht allein auf Recht, sondern ist vor allem auch Herrschaft kraft Wissen (Weber 1980,

S. 128-130). Dies gilt für den Bereich des Asyls uneingeschränkt, denn Asylverwaltungen suchen Informationen zu bündeln, Fakten zu definieren und damit bindende Entscheidung ›sachlich‹ herzuleiten und zu rechtfertigen. Im Bereich des GEAS finden wir gleich mehrere Instrumente der Datenbündelung: die Datenbank Eurodac, die die Fingerabdrücke aller aktenkundig gewordenen Flüchtlinge erfasst, die von der EASO aufgebaute und nun von der EUAA betreute Datenbank mit Informationen zu Herkunftsländern (*Country of Origin Information*, COI), die den Entscheiderinnen und Entscheidern gemeinsame Bewertungsgrundlagen für die Bewilligung oder Ablehnung der Asylanträge liefert, und die zahlreichen Berichte und Statistiken über Krisenherde, Fluchtbewegungen und prognostizierte Antragszahlen. In dieser Hinsicht haben wir es mit einer Verobjektivierung und Vergegenständlichung von Wissen zu tun, die für bürokratisches Handeln keineswegs ungewöhnlich ist, beruht die Behördenpraxis doch maßgeblich auf Verfahren der fallspezifischen Aktenführung, die in elektronischer oder papierförmiger Gestalt organisiert ist. Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit sind Kennzeichen bürokratischen Handelns (Weber 1980, S. 126) und als datensetzende Macht (Popitz 1986, S. 167) auch ein wesentliches Instrument staatlicher Herrschaft. Dazugehörige Rechtsakte, urkundliche Dokumente, informationelle Datenbanken, Ablagesysteme, Bescheide, Einsprüche und Einlassungen aller Art begleiten und strukturieren das Denken und Handeln der Behördenmitglieder (auch Latour 2010). Gerade in diesem Bereich setzt eine objektgesteuerte Rekonfiguration des nationalen Verwaltungshandelns an, denn die Behördenmitarbeitenden sehen sich in ihrer praktischen Arbeit mit Dingen konfrontiert, die zusehends eine europäische Handschrift tragen. Sie betreffen bislang vor allem jene Bereiche des Asylverfahrens, in denen es um die Feststellung der Zuständigkeit im Rahmen der Dublin-Verordnungen geht (Kuster/Tsianos 2014; Tsianos 2015). Hier sind zu nennen: einheitliche Formulare für die Ersuchen zwischen den Behörden, technisch unterstützte Kommunikationsplattformen zwischen den Sachbearbeitenden verschiedener europäischer Behörden (DubliNet) sowie gemeinsame Datenbanken (bspw. Eurodac und auch das von EASO bzw. der EUAA bereitgestellte *general COI* und *medical MedCOI*). Diese Dinge institutionalisieren und fixieren Wissensbestände, Handlungsregeln und Rechtfertigungen, womit sie eine europäische Verwaltungswirklichkeit konstituieren und verstetigen (zur Bedeutung von Materialität und Technologien in der Schweizerischen Asylverwaltung siehe Pörtner 2021: 153-181).

Die Bemühungen um eine wissenschaftsgestützte Europäisierung der Verwaltungspraxis gehen aber über die Etablierung und Implementierung digitaler Datenbanken und Kommunikationsplattformen hinaus, denn selbst dieses verdinglichte

Wissen muss in den lokalen Behörden verankert und vom Behördenpersonal übernommen und genutzt werden. Bei der Europäisierung qua Wissen sind deshalb gerade die Bemühungen um die Entwicklung eines gemeinsamen Verfahrens- und Entscheidungswissens sehr wichtig. Paradigmatisch hierfür steht das Schulungsprogramm, das in seinen Modulen die internationalen und europäischen Rechtsgrundlagen der Verfahren zur Feststellung und Gewährung internationalen Schutzes (die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, das Zusatzprotokoll von 1967 und die Anerkennungs- und Asylverfahrensrichtlinie der EU) behandelt. Vor allem enthält es Anleitungen für eine gleichwertige Ausgestaltung aller Verfahrensschritte der Asylverfahren (bspw. Anhörung, Beweiswürdigung, Bescheiderstellung, Dublin, Ausschlussgründe) in den Asylbehörden der Mitgliedsländer. Über die Schulung und Qualifizierung strebt das EASO – und das EUAA in seiner Nachfolge – die »Harmonisierung von Asylverfahren in der gesamten Europäischen Union [an]. Gleiche Fälle sollten innerhalb der EU gleichbehandelt werden und zu den gleichen Schutzmaßnahmen und den gleichen Ergebnissen führen« (EASO 2014: S. 5).

Dieses Schulungs- und Fortbildungsprogramm kann als ›weicheste‹ Form der Europäisierung gelten, da dessen Effekte von der Mitwirkung des Behördenpersonals und einer Verinnerlichung des Wissens durch die Geschulten abhängen. Obwohl es als ein zentrales Instrument der Verwirklichung des GEAS bezeichnet wird (EASO 2014), ist sehr wenig über seine Funktions- und Wirkungsweise bekannt. Denn während die bisherige Forschung bereits zentrale Instrumente der ›harten‹ Europäisierung der Verwaltungspraxis untersucht hat – und hierzu zählen auch die Formen eines verdinglichten Wissens (bspw. Tsianos 2015; Jurado et al. 2016; Lahusen/Wacker 2019) –, bleibt der Einfluss europäischer Wissensbestände und Handlungsempfehlungen auf das behördliche Handeln auf der lokalen Ebene weiterhin im Dunkeln. Im Rahmen der Asylforschung gibt es zwar zahlreiche Untersuchungen, die die in mitgliedsstaatlichen Asylbehörden angewandten Wissensbestände und Praktiken auf dem *street level* – überwiegend kritisch – unter die Lupe nehmen (u. a. Doornboos 2005; Johannesson 2012; Probst 2012; Jubany 2017; Schittenhelm/Schneider 2017; Dahlvik 2018). Obwohl die Frage nach gemeinsamen Standards in der EU auch in der Asylforschung bereits früh aufgeworfen wurde (Noll 2005), sind jedoch Einflüsse einer Europäisierung dieser Wissensbestände und der auf EU-Ebene getroffenen Vorkehrungen und Maßnahmen noch wenig erforscht.

Das europäische Schulungsprogramm liefert einen interessanten Untersuchungsgegenstand, ging es doch bei diesem Instrument um die Generierung eines gemeinsamen Wissensbestandes, der über ein mehrstufiges Schulungsprogramm

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