

5 Lokale Behördenpraxis und die Europäisierung des *street levels*

Modi, Promotoren und Anpassungen in den deutschen und schwedischen Asylbehörden

Wie die Umsetzung gemeinsamer EU-Richtlinien zur Asylvergabe in den Mitgliedsstaaten gelingt, hängt nicht zuletzt von ihrer Auslegung durch einzelne Verwaltungsangestellte ab. Angesichts dessen erscheint es folgerichtig, dass die Europäische Union nicht nur darum bemüht ist, asylrechtliche Bestimmungen innerhalb Europas anzugleichen, sondern auch die administrativen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine Harmonisierung der Verfahrenspraxis zu schaffen. Das ETC-Schulungsprogramm, das das EASO auf den Weg gebracht hat und mit dem wir uns im vorangegangenen Kapitel befasst haben, ist hierfür ein instruktives Beispiel. Die bisher vorgestellten Ergebnisse belegen, dass europäische Koordinierungsbemühungen in nationalen Behörden auf ganz unterschiedliche Interessen, Arbeitsbedingungen und Auslegungspraktiken der zuständigen Akteure stoßen. Dies betrifft die Durchführung der Schulungen selbst wie auch die Vermittlung der Schulungsinhalte, denn die Teilnahme an den Kursen und die Aneignung der vermittelten Wissensbestände und Handlungsempfehlungen waren partiell, wenngleich die Schulungen durchaus Wirkungen zeigten.

In diesem Kapitel möchten wir den spezifischen Fall der Personalschulungen verlassen und den Blick auf die Verwaltungspraxis selbst richten. Wir fragen, wie das Behördenpersonal in Schweden und Deutschland mit den rechtlichen, verfahrensspezifischen und inhaltlichen Aspekten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Arbeitsalltag umgeht. Obschon mit Unterschieden zu rechnen ist, gilt es zu klären, ob und auf welche Weise eine ›Europäisierung‹ der behördlichen Praxis stattgefunden hat. Im Folgenden werden wir uns vor allem fragen, ob die Implementation des GEAS in den beiden Behörden rechtliche, administrative und kognitive Veränderungen der Verwaltungspraxis mit sich gebracht hat. Um die

Ergebnisse unserer Auswertungen vorwegzunehmen, zeigen die Gespräche mit dem Behördenpersonal beider Länder, dass wir es mit drei Modi der Europäisierung der lokalen Behördenpraxis zu tun haben, die in enger Wechselwirkung zueinander stehen. Erstens ist mit ›Europäisierung qua Recht‹ eine Anpassung oder Ausrichtung der lokalen Behördenpraxis an die im GEAS etablierten Rechtsvorgaben gemeint. Die mitgliedsstaatlichen Asylbehörden müssen europarechtliche Bestimmungen und Verfahrensstandards berücksichtigen, auch wenn diese Berücksichtigung stets innerhalb des Rahmens dessen zu erfolgen hat, was im Land asyl- und verwaltungsrechtlich gilt oder migrationspolitisch gefordert wird. Lokale Behörden müssen folglich administrative und organisatorische Abläufe an die europarechtlichen Bestimmungen anpassen und das Behördenpersonal entsprechend instruieren. Damit werden Veränderungsprozesse auf der lokalen Ebene ausgelöst, die nicht nur den Vollzug selbst betreffen, sondern auch das Leitbild und die Ausrichtung der Behörden bzgl. der Auslegung von Schutznormen insgesamt. Zweitens ist eine ›Europäisierung qua Verfahren‹ zu beobachten, denn mit dem GEAS hat die EU die Gewährung von Schutz als ›gemeinsame‹ Aufgabe fixiert. Lokale Behörden müssen sich der gemeinsamen Aufgaben annehmen und organisationsinterne Strukturen und Abläufe etablieren. Die veränderten Verfahren beinhalten auch grenzüberschreitende Kontakte und einen Austausch über Verfahrensweisen sowie von Informationen. Drittens ist mit ›Europäisierung qua Wissen‹ eine kognitive Veränderung der behördlichen Praxis gemeint, denn wir gehen davon aus, dass das GEAS die Wahrnehmung, das Wissen und das Selbstverständnis der Beschäftigten bis zu einem gewissen Grad beeinflusst. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Schutzgewährung nicht mehr nur als nationaler Aufgabenbereich definiert wird, wenn das Behördenpersonal neue Routinen entwickelt und neue Wissensbestände verinnerlicht oder die eigene Arbeit als Teil eines gemeinsamen Rechts- und Verwaltungsraums betrachtet. Es kann also vermutet werden, dass sich die lokale Behördenpraxis gleich auf mehrfache Weise – entlang der spezifischen Logik der Bürokratie – innerhalb eines europäischen Referenzrahmens neu ausrichtet: über die Europäisierung qua Recht, Verfahren und Wissen.

Im folgenden Kapitel sollen diese Europäisierungsprozesse und -modi aufgegriffen und untersucht werden. Dem feldtheoretischen Ansatz folgend, gehen wir davon aus, dass diese Europäisierungsprozesse keinesfalls linear und widerspruchsfrei im Sinne einer zunehmenden Konvergenz verlaufen. Die Europäisierung der behördlichen Praxis ist im Gegenteil von Widerständen und Aushandlungen, Machtasymmetrien und Konflikten durchzogen, die nicht zuletzt mit der Trägheit formalisierter und informeller Arbeitspraktiken zu tun haben. Aus der Implementationsforschung ist bereits bekannt, dass das europäische Recht bzw.

die Richtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Bezug auf den behördlichen Vollzug vor Ort umgesetzt werden müssen und dass diese Umsetzung vor allem als Übersetzungs- und Anpassungsarbeit an die nationalen, aber auch lokalen Gegebenheiten zu verstehen ist (Jordan et al. 2003; Lahusen/Schneider 2017; Schmälter 2018). Hinzu kommt, dass die mit einer europäischen Koordinierung verbundenen Intentionen neben den ihnen eigenen inhärenten Widersprüchen und Konflikten mit organisationsinternen Zielen vor Ort kollidieren können. Wenn Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter sich beispielsweise einem Druck ausgesetzt sehen, Asylverfahren vor allem schnell durchzuführen, kann dies einen Rückzug auf vertraute Routinen oder eine möglichst pragmatische Handhabung zur Folge haben (Affolter et al. 2019: 270-271). Insofern sind die Arbeitsbedingungen in nationalen Behörden sowie die konkreten Umstände in lokalen Organisationseinheiten vor Ort zu beachten. Bedeutsam sind aber auch wissensbezogene Widerstände und Konflikte, denn in die Fallbearbeitung gehen unterschiedliche Wissensformen ein, die nicht allein durch berufliche Qualifizierungen und Fortbildungen, unter ihnen das europäische Schulungsprogramm ETC, erworben werden. Wichtig sind auch Wissensbestände, die im Rahmen biografischer und informeller beruflicher Sozialisationsprozesse verinnerlicht werden und den Akteuren nicht immer reflexiv zugänglich sein müssen (Schittenhelm/Schneider 2017; Affolter 2021).

In den folgenden Abschnitten soll herausgestellt werden, wie stark die lokale Behördenpraxis in Deutschland und Schweden mit Blick auf Recht, Verfahren und Wissen in einen europäischen Referenzrahmen eingebettet und damit »europäisiert« ist. Dabei werden Gemeinsamkeiten ebenso herauszuarbeiten sein wie Unterschiede. Die Analyse konzentriert sich auf die Darstellung und Diskussion ausgewählter Ergebnisse aus den Interviews mit schwedischen und deutschen Asylsachbearbeitenden, die durch Befunde aus den Beobachtungen vor Ort ergänzt werden. Die Gespräche mit Trainerinnen und Trainern werden ebenfalls hinzugezogen, da diese zumeist als Sachbearbeitende aktiv sind oder waren, durch ihre Einbindung in das europäische Schulungsprogramm aber auch über eigene Einblicke und Erfahrungen berichteten, die für eine Bestimmung und Bewertung der untersuchten Europäisierungsprozesse von Bedeutung sind. Dabei soll auf eine Darstellung individueller Wahrnehmungen und Handlungsstrategien einzelner Mitarbeitender in den untersuchten Asylbehörden verzichtet werden. Stattdessen werden die Wahrnehmungsmuster der Befragten insgesamt und die in der Fallbearbeitung aktivierten Wissensvorräte und Handlungsrouninen mit Blick auf das jeweilige Setting und die Arbeitsbedingungen dargestellt, die in den untersuchten Behörden für die jeweiligen Verfahrensschritte beobachtet wurden (s. a. Schittenhelm/Schneider 2017). Im Wesentlichen geht es darum, zu klären, inwiefern das

GEAS im Hinblick auf Rechtsvorschriften, Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und praktisches Rezeptwissen auf der lokalen Ebene explizit und implizit von Relevanz ist. Auf dieser Grundlage soll herausgearbeitet werden, auf welche Weise europäische Rechtsvorschriften, Wahrnehmungsmuster, praxisrelevante Wissensbestände und berufliche Selbstverständnisse in die lokale Verfahrenspraxis Eingang finden und welche Transmissionswege und Akteure hier am Werk sind. Dabei wird vor allem deren Gewichtung im Verhältnis zu anderen Aspekten und Einflussfaktoren der lokalen Behördenpraxis von Interesse sein.

5.1 AUSGANGSPUNKT BEHÖRDLICHER PRAXIS: DIE LOKALE FALLBEARBEITUNG

Die europäischen Mitgliedsstaaten haben sich mit der Verabschiedung des GEAS auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Gewährung von Asyl geeinigt und versuchen seither, die dafür notwendigen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen. Allerdings liegt der bürokratische Vollzug in den Händen lokaler Behörden, die für die Bearbeitung der Anträge verantwortlich sind und hierfür fest etablierte Verfahren und Arbeitsroutinen nutzen. Zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung wurden Asylsuchende in Deutschland nach dem Quotensystem EASY (für: Erstverteilung von Asylbegehrenden) einem Bundesland und darin einer Aufnahmeeinrichtung zugewiesen. Die Asylanträge wurden bei der für die jeweilige Herkunftsregion zuständigen Außenstelle des BAMF gestellt und innerhalb dieser Außenstellen von einzelnen Sachbearbeitenden bearbeitet, die Anhörungen durchführen und Bescheide erstellen, – damals noch häufig in Personalunion.¹ Aspekte, die nicht mit dem Asylverfahren im engeren Sinne zusammenhängen, sondern beispielsweise die Unterbringung, Versorgung oder aufenthaltsrechtliche Belange betreffen, liegen nicht in der Verantwortung des

1 Der prinzipiell auch vom BAMF in seiner ›Dienstanweisung Asyl‹ angestrebte Grundsatz der Einheit der anhörenden und der entscheidenden Person wurde allerdings in den letzten Jahren immer stärker aufgeweicht, und es entscheiden inzwischen häufiger Sachbearbeitende nach Aktenlage über Fälle, zu denen sie selbst keine Anhörung durchgeführt haben. In den Jahren nach 2015 betraf dies insbesondere die im Rahmen eines integrierten Flüchtlingsmanagements eingeführten Entscheidungszentren, in denen sogenannte ›Sonderentscheider‹ entscheidungsreife Fälle nach Aktenanlage entschieden (Deutscher Bundestag 2016a: Drucksache 18/7625: 74). Als Maßnahme zur Verfahrensbeschleunigung wurde aber auch in den Außenstellen vermehrt von dem Grundsatz abgewichen (Deutscher Bundestag 2016b: Drucksache 18/9415: 67).