

Wissen auf Trainingsprogramme sowie die institutionelle Fixierung eines spezifischen Fach- und Dienstwissens, beispielsweise zu den (digitalen) Arbeitsmitteln. Bei allen drei Modi der Europäisierung – qua Recht, Verfahren und Wissen – ist »Hintergrundarbeit« zu leisten, denn die Sachbearbeitenden verlassen sich während ihrer Arbeit darauf, dass andere Personen oder Abteilungen die nötigen Informationen (bspw. zur Spruchpraxis der Gerichte) eingehend recherchiert, die organisatorischen Anpassungen (bspw. im IT-Bereich) wohl durchdacht und das Wissen (bspw. bezüglich der Situation in den Herkunftsländern) für die praktische Anwendung gut aufbereitet haben. Während die Intention der in Kapitel 4 behandelten Trainings die persönliche Vermittlung der Schulungsinhalte und damit die gezielte Entwicklung bzw. Veränderung der Arbeitsroutinen der Beschäftigten ist, tangieren die hier genannten Europäisierungsmodi den Arbeitsalltag der Beschäftigten auf eher indirekte, wenn auch nicht weniger bedeutsame Weise.

5.2 EUROPÄISIERUNG QUA RECHT

Die Mitarbeitenden der schwedischen und deutschen Asylbehörden gehen davon aus, dass das europäische Flüchtlingsrecht für alle Mitgliedsländer, und damit auch für ihre eigene Arbeit Geltung beansprucht. Dies ist auch der Grund, warum sie immer wieder auf die Verbindlichkeit des Europarechts zu sprechen kommen, sobald sie danach gefragt werden, ob das Gemeinsame Europäische Asylsystem ihre eigene Arbeit verändert oder beeinflusst hat. Obschon die Befragten durchaus unterschiedlicher Meinung darüber sind, wie groß dieser Einfluss und die damit einhergehenden Veränderungen sind, so konvergieren ihre Einschätzungen letztlich doch hinsichtlich der Annahme einer prinzipiellen Geltung europäischer Standards oder Regelungen. Die Länder stünden in der Pflicht, diese rechtlichen Normen zu befolgen, so ein schwedischer Entscheider:

»There is of course a lot, new EU directives, and legal cases, from the European Court that we must comply with, and when they come then, then our legislation of course is, has to follow existing directives, the Qualification Directive for example. So mainly we work in relation to Swedish legislation, because it is meant to have been harmonised already, while we have to keep up to date with things that have not yet got into the Swedish legislation« (Interview Åberg).

Nationales Recht ist zwar der primäre Bezugspunkt der eigenen Arbeit. Dessen ist sich nicht nur dieser schwedische Entscheider sicher, sondern davon gehen auch

alle anderen Befragten in Schweden und Deutschland aus. Damit wird die gleichzeitige Geltung europäischen Rechts allerdings nicht infrage gestellt. Ganz im Gegenteil geht der zitierte Entscheider von einer rechtlichen Harmonisierung aus, durch die europäische Direktiven in nationales Recht übertragen werden, denn ihm zufolge sei es selbstverständlich (»of course«), dass das eigene Recht (»our legislation«) den europäischen Direktiven folgt (»the Qualification Directive for example«). Ganz ähnlich formulieren es deutsche Befragte:

»Europa gehört zu dem Arbeitsplatz als Entscheider einfach dazu und hat sich halt (auch) einfach ausgewirkt aber das gilt auch fürs allgemeine tägliche Leben das wir haben da haben sich ja auch die Richtlinien (sind in) deutsches Recht umgesetzt worden« (Interview Seidel).

Das europäische Recht stecke folglich den Rahmen ab, in dem sich nationales Recht zu bewegen habe. Dies gelte im Übrigen nicht nur für das europäische, sondern auch für das internationale Recht, wie eine schwedische Sachbearbeiterin am Beispiel der rechtlichen Definition des Flüchtlingsstatus veranschaulicht:

»the European and the international then the Geneva [...] convention (.) establishes the grounds for refugee status and all has sort of been incorporated into this national legislation« (Interview Andersson).

Das internationale, das europäische und das nationale Recht stehen folglich in einem mehrstufigen, hierarchischen Verhältnis zueinander. Dem zufolge müsse das nationale Recht dem entsprechen, was im europäischen und internationalen Recht als Standard festgelegt wurde.

Aus der Perspektive der behördlichen Praxis beeinflusst das europäische Recht damit notwendigerweise die eigene Arbeit. Allerdings ist diese Annahme einer grundlegenden »Europäisierung qua Recht« sehr pauschal formuliert. Aus ihr spricht vor allem das Leitbild der Rechtsgleichheit und -einheitlichkeit, das in einigen Interviews auch explizit als hohes Gut angesprochen wird. Der bereits zitierte schwedische *decision maker* betont dieses Gut besonders deutlich, als er auf die Bedeutung der ETC-Schulung und des darin vermittelten »common system« zu sprechen kommt: »because that's just the point, it shouldn't make any difference where in Europe a person applies, they should have the same possibility of protection« (Interview Åberg). Eine schwedische *case officer* betont, dass diese Vereinheitlichung auch der schwedischen Behörde guttun würde, da sie auch hier einen Bedarf nach mehr Standardisierung sieht: »I think it is great really (.) above all so that it becomes standardised all over Europe that really is super important

(.) I think but also so that it becomes standardised here in Sweden itself« (Interview Andersson). Ähnlich formuliert es ein deutscher Entscheider, der die behördeninternen Weisungen unter anderem aus diesem Grunde schätzt:

»man kriegt nen Leitfaden an die Hand dass man einheitlich is weil es kann nicht sein dass einer so entscheidet und der andere wieder so (.) man muss ja irgendwo auch ne gewisse Außenwirkung haben und wenn man das dann auf europäische Ebene sieht dann geht's ja noch mal ganz komplett quer durcheinander [...] das sollte man dann so was sollte man verhindern ne?« (Interview Seidel)

Allerdings ist an diesen Schilderungen bereits zu erkennen, dass die Vorstellung eines rechtlichen Entsprechungsverhältnisses mit einer wichtigen Einschränkung versehen ist: Sie wird als ›Soll-Wert‹ verstanden. Selbst der bereits zitierte schwedische *decision maker*, der von einer Übereinstimmung europäischen und nationalen Rechts ausgeht, beschreibt das Verhältnis mit diesen Worten: »There shouldn't strictly speaking be any difference there. Swedish legislation is of course meant to express what is said in EU legislation. So it is meant to be implemented in such a way that our law says the same thing« (Interview Åberg). Die Norm einer strikten Entsprechung formuliert er zwar als selbstverständlich, lässt aber dennoch offen, ob die Praxis dieser Norm auch tatsächlich folgt. Für eine präzise Klärung dieser Frage fehlt den Befragten letztlich das Wissen, denn mit den europäischen Rechtsverordnungen befassen sie sich nicht selbst, da sie voll und ganz mit der Bearbeitung ihrer Fälle betraut sind und auf europäische Rechtsnormen nur mittels der Lesarten reagieren, die ihnen ihre nationale Asylverwaltung vorgibt.

Bezeichnenderweise sind es vor allem die geschulten Trainer und Trainerinnen, die Unterschiede zwischen Mitgliedsländern wie auch unterschiedliche Grade der legislativen Übernahme europäischer Standards deutlicher wahrnehmen und thematisieren. Dies liegt nicht nur daran, dass sich die Trainerinnen und Trainer eingehend mit dem europäischen Rechtsrahmen und dem im Schulungsprogramm vermittelten Wissen auseinandersetzen. Vielmehr scheinen der Kontakt zu Trainerinnen und Trainern aus anderen Mitgliedsländern während der multinationalen *Train-the-Trainer-Sessions* und die dort geführten Diskussionen über die Schulungsinhalte ausreichend Anlässe zu bieten, sich über die Grenzen einer Rechtsharmonisierung Gedanken zu machen. Dies betrifft sowohl die wahrgenommenen Unterschiede zwischen dem europäischen GEAS und dem nationalen Rechtsrahmen als auch die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern. Eine schwedische Trainerin erinnert sich beispielsweise an eine Übung bei einer früheren Schulung, bei der ihr ›schwedisches‹ Vorgehen bei der Bewertung eines Falles

nicht den Vorgaben des ETC-Moduls zur Beweiswürdigung entsprach. Anders als im schwedischen Kontext setze das Modul den Schwerpunkt nicht auf inhaltliche Bewertungskriterien, sondern auf prozedural-formale Sachverhalte: »it was not about laws and how to assess«, sondern um »formal issues« zum Ablauf: »you should assess this part before this part or you should assess (.) this issue«. Aus einer nationalen Perspektive seien diese Aspekte allerdings nicht relevant (Interview Strömberg). Eine deutsche Trainerin verweist auf die Veränderungen, die sich mit den europäischen Richtlinien für die Auslegung von Rechtsbegriffen ergeben hätten: »dann kam die Qualifikationsrichtlinie dazu danach verschiebt sich bei uns ja auch im Asylverfahren im nationalen einiges beziehungsweise Begriffe werden weiter definiert« (Interview Pietsch). Mit Blick auf das Dublin-Verfahren sei es zudem schon schwierig, deutschen Schulungsteilnehmenden zu vermitteln, dass »asylsuchend« nach nationalem Recht nicht gleich »asylsuchend« nach europäischem Recht ist:

»nehmen Sie mal als Beispiel grade im Dublin-Bereich is es so Sie ham (.) wenn jemand sich als Asylsuchender meldet (.) dann (.) wird er erkennungsdienstlich behandelt und wird in diese Eurodac-Datei eingestellt dann is er asylsuchend im Sinne der Verordnung (.) nach deutschem nationalen Recht is er aber erst ein ASYLBEWERBER wenn er hier beim Bundesamt seinen Antrag gestellt hat obwohl er sich vielleicht bei der zentralen Ausländerbehörde schon als asylsuchend gemeldet hat (.) so das heißt jemand der dann gar nich zum Bundesamt kommt (.) weiter wandert in einen anderen Staat und dort um Asyl nachsucht der andere Staat sieht ihn als Asylbewerber aus Deutschland obwohl er nach unserem nationalen Recht diesen Antrag nicht gestellt hat (.) das war ne Sichtweise ja wieso der is doch nicht asylsuchend (aber er) (aber ich sag) er is kein Asylbewerber nach NATIONALEM Recht ABER nach europäischem Recht nach Verordnungsrecht und das war etwas was dann was man dann erläutern muss wo man dann erklären muss (.) aha aha wie läuft das Asylverfahren?« (Interview Pietsch)

Auch Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten wurden den Teilnehmenden in internationalen Lehrgängen in ihrer ganzen Tragweite vorgeführt, wie ein schwedischer Trainer betont, als er die Gruppendynamiken während des Trainings auf Malta beschreibt. Demzufolge sei eine Grenze zwischen zwei Rechtstraditionen offensichtlich geworden: »I think there was a dividing line between the common law and civil law countries« (Interview Pålsson). Diese unterschiedlichen Rechtstraditionen machten sich dann auch in der konkreten Fallarbeit während der Übungen bemerkbar, denn bei der Beweiswürdigung legten die einen mehr Wert auf die freie Würdigung der Beweise, die anderen auf den rechtsetzenden Aspekt der Einzelfallentscheidung: »as I understand it civil law

countries are more prone to have this free evaluation of evidence, I don't know how many countries, while the Americans' and all the Anglo-Saxon countries' common law approach (would) turn into make law (up)« (Interview Pålsson). Schließlich wurde auch das Bewusstsein dafür geschärft, dass Asylverwaltungen in den Mitgliedsländern in unterschiedlicher Weise entwickelt, etabliert und ausgestattet sind. Dabei konnten die Teilnehmenden deutliche Diskrepanzen zu den Bedingungen im eigenen Land wahrnehmen. Vor dem Training ging eine Trainerin noch davon aus, dass es in allen EU-Ländern ähnliche Arbeitsbedingungen gäbe: »you think well they work probably the same as we we have computers and our own offices« (Interview Mårtensson). Nach den Gesprächen mit ihren griechischen Kolleginnen und Kollegen war sie beeindruckt zu hören, dass es recht grundlegend an Bleistift und Papier, an Computern und Büros fehlt: »they are building the asylum system from scratch right now so it was really impressive to hear« (Interview Mårtensson).

Die Sachbearbeitenden haben keinen so breiten Wissens- und Erfahrungsschatz wie die Trainerinnen und Trainer, weshalb sie nicht so explizit und ausführlich über rechtliche Unterschiede zwischen europäischen und nationalen Rechtsnormen sprechen. Allerdings können sie einschätzen, welche Stellung ihr eigenes Land innerhalb des GEAS einnimmt. Die schwedischen Befragten sind sich beispielsweise einig, dass Schweden über ein voll entwickeltes Asylrecht und Verwaltungssystem verfügt, das zwar europäischen Rechtsstandards entspricht, aber über die spezifischen Regelungen, die das GEAS vorgibt, hinausgeht. Wie eine schwedische Sachbearbeiterin herausstellt, gilt für das schwedische Asylrecht neben den in der Genfer Flüchtlingskonvention und dem EU-Recht verankerten Prinzipien des Flüchtlings- und subsidiären Schutzes auch der im schwedischen Recht festgeschriebene Schutzstatus aus humanitären Gründen, etwa »if a case involves exceptionally distressing circumstances« (Interview Andersson). Bezeichnenderweise spricht sich diese Sachbearbeiterin gegen den Sonderweg Schwedens aus. Sie empfindet diesen als überheblich gegenüber anderen Mitgliedsländern, die restriktivere Rechtsnormen festgeschrieben haben, und empfiehlt eine Angleichung des schwedischen Rechts an den weniger generösen Standard innerhalb der EU.⁴

Die deutschen Befragten dagegen rahmen die Europäisierung durch Recht eher als Wandel in Richtung einer stärker humanitären Ausrichtung, insbesondere im Bereich des subsidiären Schutzes, und sehen hier deutliche Auswirkungen auf

4 Im Juli 2016 setzte die schwedische Regierung die nationale humanitäre Schutznorm tatsächlich für drei Jahre außer Kraft und führte eine Reihe weiterer Restriktionen ein (beispielsweise die Befristung von Aufenthaltserlaubnissen für Schutzberechtigte).

ihre alltägliche Entscheidungspraxis. Während Einzelne dies durchaus kritisch bewerten, schätzen andere die Ausweitung der Möglichkeiten, Schutz zu gewähren. Ein Sachbearbeiter erläutert dies am Beispiel des abgeleiteten internationalen Schutzes für Familienangehörige, wie er 2013 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Anerkennungsrichtlinie eingeführt worden war:

»auch die Änderung jetzt im Grunde mit dem Subsidiärschutz der Familienschutz für Subsidiärschutz das sind natürlich schon so Sachen die wirken sich bei uns auch aus das ist klar und manchmal ist man es gibt auch Fälle wo man wirklich froh ist dass es jetzt den Familienschutz für Subsidiärschutz gibt das auf jeden Fall« (Interview Mayer).

Neben diesen Unterschieden betonen die Befragten beider Behörden, dass nationales Recht auch deshalb viel umfassender sei als die Regelungen des GEAS, da die Vergabe von Asyl in den Ländern auch von anderen Rechtsbereichen abhängt. Ein schwedischer Entscheider macht dies am Verhältnis von Asyl- und Arbeitsrecht fest, das im Vergleich Schwedens und Italiens deutliche Unterschiede aufweise. Ihm zufolge sei es rechtlich einfacher, in Italien Arbeit zu finden, während der Zugang zu Sozialleistungen erschwert werde; umgekehrt würde es sich in Schweden verhalten. In Italien »you are of course more on your own. You get a permit, but then you have to look after yourself. Here you get strong social assistance, but you perhaps don't get, it is difficult to get a job« (Interview Löfgren). Ähnlich formulieren es auch Befragte aus der deutschen Behörde: »da merkt man dass bestimmte Rechtsgebiete und auch der andere rechtliche Rahmen in andern Bereichen sehr auf das Asylrecht einwirken können zum Beispiel die Sozialgesetzgebung oder ja wie die sozialen Standards sind« (Interview Räther). Die nationalen Unterschiede beim Arbeitsmarktzugang und in den Systemen sozialer Sicherung machen den Befragten zufolge eine vollständige Harmonisierung der Asylverwaltungspraxis sehr unwahrscheinlich. Es deutet sich aber auch an, dass eine solche Angleichung der Rechtssysteme und Verwaltungspraktiken als nicht praktikabel oder sinnvoll bewertet wird.

Die Beschäftigten teilen damit die Vorstellung, dass europäische Standards im Sinne der Rechtsgleichheit und -einheitlichkeit zwar in allen Mitgliedsländern – und damit auch in der eigenen Behörde – Geltung besitzen. Allerdings sei das nationale Recht für die eigene Arbeit nicht nur vordringlich, sondern im Sinne der Regelungsichte und der Querbezüge zu anderen Rechts- und Verwaltungsbereichen für die eigene Arbeit auch bestimmend. Das schließt eine »Europäisierung qua Recht« sicherlich nicht aus. Aus der Perspektive der praktischen Verwaltungsarbeit sind es aber stets konkrete Direktiven, die für die eigene Arbeit relevant

sind. In diesem Zusammenhang nennen mehrere Befragte die Qualifikationsrichtlinie der EU als einen illustrativen Beleg für die Relevanz europäischen Rechts, denn sie definiert die Voraussetzungen, nach denen internationaler Schutz gewährt werden soll, und stellt insofern eine zentrale Grundlage ihres Arbeitshandelns dar. Europäische Rechtsverordnungen und -richtlinien bilden folglich einen treibenden Faktor der Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns. Ihr Einfluss ist aber relativ, das heißt abhängig von der Regelungsichte und -breite des nationalen Rechts. Aus der schwedischen Perspektive wird der Einfluss des europäischen Rechts deshalb als eher marginal beschrieben, wie ein schwedischer Entscheider feststellt: »our national legislation was a little bit influenced by that« (Interview Löfgren).

5.2.1 Rechtliches Monitoring als Übersetzungs- und Hintergrundarbeit

Die relative Bedeutung europäischen Rechts für die Alltagsarbeit vor Ort lässt aber noch im Unklaren, auf welche Weise diese Transmission erfolgt. Die Gespräche eröffnen uns diesbezüglich wichtige Einblicke, wenngleich auch hier betont werden muss, dass die Schilderungen nur einen für die Beschäftigten besonders offensichtlichen Modus der Europäisierung qua Recht zu identifizieren erlauben: Es ist das behördeninterne Monitoring europäischer Rechtsprechung. Die Interviewten bestätigen damit nicht nur, dass die schwedischen und deutschen Asylverwaltungen eigene Abteilungen etabliert haben, die die Aufgabe übernehmen, europäische Rechtssetzung und Rechtsprechung zu verfolgen, auszuwerten und für die lokale Verwaltungspraxis nutzbar zu machen. Die Schilderungen belegen zugleich, dass diese rechtliche »Hintergrundarbeit« in die Arbeitsmittel einfließt, die die Beschäftigten verwenden, darüber hinaus aber auch in behördeninternen Kommunikationsforen und Fortbildungen kursiert, derer sich die Sachbearbeitenden bedienen.

Tatsächlich bekräftigen die Beschäftigten auf dem *street level*, dass es für die Verwaltungspraxis von Wichtigkeit ist, über die Entwicklung des europäischen Rechts ausreichend informiert zu sein. Dabei handelt es sich um eine kontinuierliche Aufgabe, denn die Asylbehörden müssen auch die Rechtsstandards beachten, die noch nicht in nationales Recht eingegangen sind: »we have to keep up to date with things that have not yet got into the Swedish legislation« (Interview Åberg). Vor allem die schwedischen Behördenmitarbeitenden betonen in einer Reihe von Interviews die Bedeutung der Judikative im Allgemeinen und der europäischen Gerichte (der Gerichtshof der Europäischen Union [EuGH] und der Europäische

Gerichtshof für Menschenrechte [EGMR]) im Besonderen. Eine *case officer* beispielsweise verweist auf die ›Europäischen Gerichte‹, als sie nach den möglichen Wirkungen des europäischen Rechts gefragt wird.

»I mean we do of course conform very much to what the European Court says and of course we follow that incredibly closely, and it usually gets published on our Intranet when anything comes out, some new judgment that comes out and has an effect on what our legislation looks like – or how we work« (Interview Forsberg).

Die dauernde Anpassung der eigenen Arbeit an das sich dynamisch entwickelnde Asylrecht liegt aber nicht in den Händen der Sachbearbeitenden selbst, sondern in denen der Führungsebene und spezialisierter Fachabteilungen in den nationalen Asylbehörden. Es sind diese Abteilungen, die das Monitoring, die Übersetzung und Auslegung europäischer Rechtsprechung übernehmen. Aus der Perspektive der Beschäftigten auf dem *street level* wird Europa daher vor allem in Gestalt von Arbeitsanweisungen wahrnehmbar. Ein deutscher Entscheider formuliert dies folgendermaßen:

»also mir ist vollkommen klar dass die Führung bei uns also Referatsleiter Abteilungsleiter sich sicherlich auf europäischer Ebene austauschen und ihre Erfahrungen weitergeben und dass dass sich das dann in irgendner Arbeitsanweisung durchaus wiederfinden kann joa also Europa ist halt da gehört zu unser Arbeit es is mit dabei« (Interview Seidel).

Auch aus der Sicht einer schwedischen Entscheiderin handelt es sich beim Monitoring und der Vermittlung europarechtlicher Entwicklungen um eine Arbeit, die im Rahmen der arbeitsteilig vorgehenden Behörde eher im Hintergrund verläuft. Dies erläutert sie, als sie danach gefragt wird, ob sie selbst mit den europäischen Veränderungen in ihrer täglichen Arbeit in Berührung käme:

»I suppose we do of course it isn't something that I sit there and follow sort of personally but we do get (.) of course the Migration Agency follows (.) what is happening and then we get it sent (.) to us, that is on our Intranet (.) now there is a new one (.) these things that I sit and check each morning and then I check our Intranet as well on the computer, yes, and there we get news and all that, sort of, and everything and there you can always also see that now there is a new judgment from the EU that deals with this and then perhaps you (.) then there is usually a link to the judgment and then perhaps the Agency has written a little summary of what it is about as well and that sort of thing« (Interview Karlsson).

Die Interviews weisen diese Hintergrundarbeit mehreren Fachabteilungen und Personen zu: in Schweden den *Legal Affairs*, dem *Litigation Department* und den behördeninternen Asylexpertinnen und -experten, in Deutschland den Referats- und Abteilungsleitungen sowie den Prozess- und Fachreferaten. Für die kontinuierliche Übersetzung europäischen Rechts in behördeninterne Entscheidungspraktiken sind interne Prozesse etabliert worden, die verschiedene Akteure involvieren. Bei Bekanntwerden eines neuen Urteils und der Information des Behördenpersonals über das Intranet werden in Schweden zunächst die für den Themenbereich relevanten Asylexpertinnen und -experten aktiv, die die *case officers* und *decision makers* darüber informieren, für welche Fälle dieses Urteil Konsequenzen hat und bei welchen Fällen Expertise in die Entscheidungsfindung einbezogen werden muss. Erst im Laufe der folgenden Wochen sei dann mit einer Stellungnahme des Direktors der Rechtsabteilung zu rechnen, der festlege, in welcher Form die Beschäftigten bei der täglichen Arbeit zu verfahren haben: »an opinion from the Director for Legal Affairs, from the Migration Agency, which will state how we should act. A new established practice, you might say, that we have to follow« (Interview Löfgren).

Die Behörden sorgen auch dafür, dass die Informationen zur neuen Rechtsnorm und die intern erarbeiteten Handlungsanleitungen auf der Ebene der Sachbearbeitung ausreichend verankert werden. Informationen werden zunächst über das Intranet (»there is a news flash«) oder per E-Mail verbreitet (Interview Löfgren). Bei der Umsetzung sollen behördeninterne Hierarchien für eine konsequente Befolgung sorgen, denn die behördlichen Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen werden normalerweise durch die Referatsleitungen bzw. die *teamleader* – bspw. während der regelmäßig stattfindenden Entscheiderbesprechungen bzw. Teamtreffen – eingebracht.⁵ Während in der deutschen Behörde meist die Referatsleitungen oder die Prozessreferentinnen und -referenten die Vermittlung der Inhalte übernehmen, sind für die schwedische Behörde auch in dieser Hinsicht partizipative Elemente kennzeichnend, denn die *decision makers* werden damit beauftragt, die neuen Leitlinien bei den *case officers* »zu verankern«. Aber auch Personen auf der Ebene der Sachbearbeitung können die Aufgabe übernehmen, die neue Rechtsnorm und Verwaltungspraxis in der eigenen Einheit vorzustellen, beispielsweise über eine Einführung oder einen Workshop. Einem befragten *decision maker* zufolge Sorge dies in der Regel dafür, dass der neue Standard auch in

5 Die Angaben zur Häufigkeit solcher Dienstbesprechungen variieren innerhalb der Behörden und auch zwischen ihnen. Schwedische Befragte sprechen von wöchentlichen Teamtreffen, je nach Außenstelle erwähnen die deutschen Befragten anlassbezogene, wöchentliche oder monatliche »Entscheiderbesprechungen«.

der Praxis »verankert« wird: »So it is very important when a new legal opinion like that comes out that it gets anchored, and it usually does« (Interview Löfgren).

Diese Einschätzung deckt sich weitestgehend mit den Schilderungen der *case officers*, die mit der eigentlichen Fallbearbeitung, d. h. mit der Überprüfung des eingereichten Asylantrags, beauftragt sind. Allerdings betont eine schwedische *case officer*, dass die Anzahl der Anweisungen, die sie in der Praxis zu berücksichtigen habe, sehr groß sei. Angesichts der Zeitnot sei es eine echte Herausforderung, all die Schriftstücke zur Kenntnis zu nehmen, die für die betreffenden Fälle relevant seien: »there is an awful lot that you should really read and so on it isn't always possible to find the time for that as well so it is a challenge, absolutely« (Interview Andersson). Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die oben zitierte *decision maker* auf die Bedeutung einer ausreichenden Verankerung der neuen »established practices« verweist, denn bei der Vielzahl der Rechtsstandards könne eine neue Anweisung leicht übersehen oder ignoriert werden. Die mündliche Vermittlung der Inhalte – auch mittels einer aktiven Einbindung der *case officers* – wird damit zu einem wesentlichen Instrument der Implementierung. Dies wird von der genannten *case officer* bestätigt, denn neben dem vielen Lesen, das sie zeitlich überfordere, komme es auch zu regelmäßigen Treffen, die der Erläuterung und Vermittlung dienen: »we normally have a meeting about it what exactly it means and and that sort of thing« (Interview Andersson).

Auch die deutschen Sachbearbeitenden betonen wiederholt, dass es zwar viele schriftliche Informationen (per E-Mail, über das Intranet, über MILO u. Ä.) gebe, im Alltagsbetrieb aber schlicht die Zeit fehle, sich damit eingehender zu befassen. Für die Vermittlung neuer Vorgaben zur Entscheidungspraxis spielen auch dort mündliche Besprechungen mit den Referatsleitungen vor Ort eine wesentliche Rolle, wobei diese ebenfalls zeitlichen Restriktionen unterliegen:

»ansonsten gibt es wir versuchen das hier einmal im Monat ne Entscheiderbesprechung zu machen (.) wobei das aber auch nicht immer klappt ne? (.) Also jetzt die letzte ist auch ausgefallen weil die Chefin im Urlaub war und dann war sie zwar wieder da aber hatte viel zu tun und da war ich in Anhörung und dann war ein anderer Kollege in Anhörung und irgendwie ist es dann schwierig immer n gemeinsamen Zeitpunkt zu finden wo alle sich auch wirklich mal treffen können und das besprechen können ne?« (Interview Kriegel)

In Bezug auf das Verwaltungshandeln belegen die Gespräche mit *street level bureaucrats* folglich, dass die Europäisierung der Verwaltungspraxis qua Recht voraussetzungsvoll ist, weil sie auf die Hintergrundarbeit zahlreicher Akteure innerhalb wie auch außerhalb der Behörden angewiesen ist. Nationales Recht bleibt für die lokale Fallbearbeitung handlungsleitend. Europarechtliche Direktiven und

Standards fließen entweder über den legislativen Pfad über die Anpassung nationaler Gesetze und Verordnungen an europäische Rechtsnormen in die Arbeit der Asylverwaltungen ein oder über den judikativen Pfad mittels der Rechtsprechung der Gerichte. In beiderlei Hinsicht müssen Rechtsstandards behördenintern aufgegriffen, übersetzt und implementiert werden, wofür spezialisierte Fachabteilungen und interne Hierarchien entscheidend sind. Was am Ende bei der Sachbearbeitung ankommt, muss nicht notwendigerweise dem entsprechen, was in den europarechtlichen Bestimmungen intendiert ist. Allerdings betonen die Befragten, dass die Behörden einige Energie darin investieren, dass neue europäische Rechtsnormen und Verfahrensstandards in der Praxis verankert werden, und sie haben auch ein eigenes Interesse daran, da eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Praxis immer möglich ist. Dies erklärt auch, warum die europäischen Gerichte in einigen der Interviews als konkreter Referenzpunkt einer Rechtsharmonisierung genannt werden. Allerdings muss in Erinnerung behalten werden, dass die Mitarbeitenden den europarechtlichen Einfluss als punktuell wahrnehmen. Hinzu kommt, dass die Europäisierung des Verwaltungshandels das Primat des nationalen Rechts nicht mindert, denn europäische Rechtsnormen und Verfahrensstandards werden in bestehendes Recht integriert. Damit reproduzieren sich auch die Unterschiede zwischen den mitgliedsstaatlichen Asylverwaltungen, die in den Gesprächen als wesentliches Merkmal des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wahrgenommen werden.

5.2.2 Das GEAS als rechtliche Werte- und bürokratische Schicksalsgemeinschaft?

Die Europäisierung des Verwaltungshandelns qua Recht beschränkt sich aber nicht auf die Veränderungen behördlicher Praktiken, weshalb eine angemessene Bewertung zu kurz greifen würde, wenn sie nur die Ebene der beobachtbaren Tätigkeiten berücksichtigt. Eine Europäisierung des Verwaltungshandelns qua Recht hat vielmehr auch eine kognitive Komponente, da sie behördliches Handeln in einen erweiterten europäischen Referenzrahmen stellt. Tatsächlich haben die Ausführungen im vorangegangenen und diesem Kapitel gezeigt, dass sich die befragten Sachbearbeitenden als Teil eines gemeinsamen europäischen Asylsystems sehen, das rechtliche Geltung auch für das eigene berufliche Handeln besitzt. Allerdings beurteilen die Befragten die praktische Effektivität und normative Richtigkeit dieses Systems unterschiedlich. Zum einen stoße eine Rechtsharmonisierung an Grenzen, da es mitgliedsstaatliche Rechts- und Verwaltungstraditionen gibt, die sich differenziell auf europarechtliche Vorgaben einstellen. Zum anderen

stelle die Diversität der Verwaltungspraktiken die Geltung des GEAS nicht notwendigerweise infrage, sofern sie sich im Rahmen der europäischen Rechtsordnung bewegen oder zumindest darauf zubewegen. Und auch wenn einzelne Aspekte des GEAS als falsch kritisiert werden, so mindert dies nicht notwendigerweise die Einsicht der Sachbearbeitenden in die Notwendigkeit einer Rechtsharmonisierung. Unklar ist aber, welcher Vorstellung diese kognitive Europäisierung qua Recht aus der Perspektive des Behördenpersonals gehorcht. Im Hinblick auf die Rechtsharmonisierung ist es denkbar, dass sich die Beschäftigten als Teil einer bürokratischen Schicksals- oder aber als Teil einer rechtlichen Wertegemeinschaft sehen. Doch welche Vorstellung ist für die Befragten eher kennzeichnend?

Das Interviewmaterial lässt erkennen, dass beide Vorstellungen vom schwedischen und deutschen Behördenpersonal geteilt werden. Die Vorstellung einer rechtlichen Wertegemeinschaft bleibt aber recht diffus, denn wie wir in den vorangegangenen Ausführungen gesehen haben, beziehen sich die Befragten vor allem auf allgemeine Rechtsgüter wie etwa die Rechtsgleichheit und -einheitlichkeit. Antragstellende müssen überall in Europa den gleichen Zugang zu den gleichen Rechten haben, und überall muss gleiches Recht gesprochen und müssen Asylanträge gleich bearbeitet werden. So sind eine deutsche Sachbearbeiterin und ihr Kollege deutlich irritiert darüber, dass eine Person aus Belgien abgeschoben wurde, die in Deutschland aus ihrer Sicht zweifellos einen Schutzstatus erhalten hätte:

»das ist das wo ich noch zu ihm gesagt hab ich war in diesem EASO-Workshop und (das) wird eigentlich GELEHRT man soll ebend alle alles soll von überall gleich behandelt werden wo wir uns dann gefragt haben wie können die denn in Belgien sagen (.) das ist kein Asylgrund und wir aber sagen definitiv is das ein Asylgrund ne? Also da haben wir uns schon gefragt irgendwie ist das Denken doch anders in den Ländern selbst noch ne?« (Interview Kriegel)

Zuweilen bekunden Beschäftigte eine gewisse Toleranz gegenüber Abweichungen von dieser Norm, sobald es um die Ebene ihrer praktischen Arbeit geht, denn wie es eine deutsche Sachbearbeiterin beschreibt, sollen individuelle Gestaltungsspielräume erhalten bleiben: »jedes Land so wie jeder Mitarbeiter sollte auch seine Individualität behalten ne rechtliche Grundlagen einhalten ja aber trotzdem individuell bleiben« (Interview Baier). Das professionelle Interesse an individueller Autonomie führt bei den Befragten aber nicht dazu, die Notwendigkeit gemeinsamer rechtlicher Grundlagen infrage zu stellen. Manche betonen sogar die Notwendigkeit einer stärkeren Standardisierung der Verfahrenspraxis im Namen der Rechtsgleichheit, wie eine bereits zitierte schwedische Sachbearbeiterin ausführt

(»really is super important«), selbst wenn dies dem Interesse an professioneller Autonomie zuwiderläuft (Interview Andersson). Die Rechtsgleichheit gilt es folglich zu wahren. Über dieses grundlegende Rechtsgut hinaus aber lässt sich nicht erkennen, dass das Behördenpersonal die Vorstellung einer rechtlichen Wertgemeinschaft verinnerlicht hat, obschon einzelne Befragte sich dies durchaus wünschen würden:

»wichtig ist denk ich dass man sich bewusst wird dass es unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Ländern gibt und dass einfach unterschiedliche Wertvorstellungen bestehen und dass (es) ein gemeinsamer Austausch ist aber dass man bestimmte Wertvorstellungen die einfach dem Asylverfahren zugrunde liegen wie Schutz der Menschenrechte dass man dass bestimmte Sachen einfach nich verhandelbar sind oder relativierbar« (Interview Räther).

Die genannten »unterschiedliche[n] Wertvorstellungen« werden vor allem bei der Frage virulent, wie restriktiv oder inklusiv die asylrechtlichen Schutzbestimmungen sind oder sein sollten. Der Dissens, der sich hier abzeichnet, bezieht sich vor allem auf die spezifischen asylrechtlichen Normen, die im GEAS verankert sind. Die meisten schwedischen Befragten setzen das schwedische Asylrecht positiv vom GEAS ab, und nur bei einer Sachbearbeiterin wird diese Haltung als »überheblich« gegenüber den anderen Mitgliedsländern thematisiert. Die meisten der deutschen Befragten dagegen betrachten das GEAS und »die europäische Sichtweise« als humanitärer im Vergleich zum nationalen Asylrecht. Obschon dies einzelnen Befragten punktuell zu weit geht, wird Europäisierung in dieser Hinsicht als Ausweitung der Grundlagen, Schutz gewähren zu können, wahrgenommen und positiv bewertet.

»und das hat sich auf jeden Fall geändert im Lauf der [Dauer der Tätigkeit als Entscheidungsperson] Jahre (.) durch die verschiedenen gesetzlichen Änderungen die erfolgt sind und natürlich auch durch die Einführung der europäischen Richtlinien (.) da gibt es schon einen massiven Wertewandel innerhalb des Bundesamtes der auch damit natürlich einhergehend dass unsere Schutzquoten sich deutlich erhöht haben (.) dass auch die Bemessungskriterien ein bisschen verändert wurden weil eben die europäische Sichtweise mit dazu gekommen ist« (Interview Gabriel).

Die Etablierung des GEAS hat folglich nicht dazu geführt, unter den Beschäftigten der schwedischen und deutschen Behörden einen Konsens über die generelle Richtung des Verwaltungshandelns und über die Auslegung von Rechtsbegriffen und Kriterien für die Gewährung von Schutz zu erzielen. Vielmehr werden die

dem GEAS zugrunde liegenden rechtlichen Werte immer vor der Hintergrundfolie der nationalen asylpolitischen Traditionen interpretiert und bewertet. Die schwedischen Befragten sind in dieser Hinsicht weitestgehend von der Überlegenheit des schwedischen Systems überzeugt und können mit dem GEAS deshalb keinen größeren Anpassungsdruck verbinden. Nur eine Sachbearbeiterin führt in dem Gespräch aus, dass sie den schwedischen Anspruch gegenüber anderen Mitgliedsländern als überheblich empfindet, weshalb sie für eine stärkere Orientierung am GEAS plädiert. In den deutschen Interviews werden hingegen häufiger unterschiedliche Wertvorstellungen benannt, die nicht nur auf den nationalen Kontext, sondern auch auf generationen- oder außenstellenspezifische Prägungen oder die individuelle politische Gesinnung zurückgeführt werden. Vor dem Hintergrund dieser Heterogenität wird verständlich, warum die »europäische Sichtweise« von manchen der deutschen Befragten so leidenschaftlich befürwortet, von anderen dagegen mit Argwohn und Skepsis betrachtet wird.

Fall- und behördenübergreifend geteilt wird insofern lediglich eine auf sehr allgemeinen Rechtsgütern gegründete Vorstellung einer europäischen rechtlichen Wertgemeinschaft. Die Idee einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft ist dagegen sehr eng an den beruflichen Erfahrungshorizont der Beschäftigten rückgekoppelt. Den schwedischen und deutschen Befragten ist sehr deutlich bewusst, dass sie mit den Behördenmitarbeitenden aller Länder des Dublin-Raums in einem Boot sitzen. Dies hat mit der Vergemeinschaftung der Asylpolitik zu tun, denn mit dem GEAS haben die Mitgliedsländer rechtlich festgeschrieben, dass die Gewährung von Asyl und subsidiärem Schutz eine gemeinsame Aufgabe ist, die arbeitsteilig bearbeitet werden soll. Mit den asylrechtlichen Bestimmungen der EU erhalten die Asylbescheide der einzelnen Mitgliedsländer europaweite Geltung, und zwar insbesondere dann, wenn es sich um Ablehnungen handelt. Ein positiver Bescheid und der dabei verliehene Schutzstatus gelten aufgrund der eingeschränkten Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte dagegen im Grunde nur innerhalb des Mitgliedslands, das über den Asylantrag entschieden hat. Mit diesen Regelungen werden zugleich die Zuständigkeiten der jeweiligen Länder für aktenkundige Fälle abgesteckt, um das Phänomen der *refugees in orbit* (für deren Asylverfahren kein Staat die Zuständigkeit übernimmt) ebenso zu vermeiden wie mehrfache Antragsstellungen (das sogenannte *asylum shopping*).

Auf diese Weise etabliert das GEAS (insbesondere mit der Dublin-Verordnung) ein arbeitsteiliges System zwischen den Asylverwaltungen, das auch als bürokratische Schicksalsgemeinschaft zu verstehen ist. Denn die Arbeit jeder lokalen Behörde hängt davon ab, wie groß die Zahl der Menschen ist, die Asyl oder subsidiären Schutz in den anderen Mitgliedsländern beantragen, wie sehr die dortigen Verwaltungspraktiken den europäischen Rechtsstandards gehorchen und wie

gewissenhaft und nach welchen politischen Vorgaben die Behörden die Anträge erfassen, dokumentieren und bearbeiten. Letztlich verweisen die Befragten auf gegenseitige Abhängigkeiten, die sich an zwei Kernproblemen festmachen lassen. Zunächst argumentieren sie, dass die eigene Arbeit unmittelbar von der Asylpolitik und Verwaltungspraxis der anderen Mitgliedsländer abhängt. Mitgliedsländer verschieben Arbeitslasten gewollt oder ungewollt auf andere Behörden, sobald sie ihre asylrechtlichen Bestimmungen und Verfahren ändern. Diesen Punkt illustriert eine schwedische Sachbearbeiterin, als sie erläutert, warum die Entscheidung einzelner Mitgliedsländer, Staaten als ›sichere Herkunftsländer‹ zu werten, die eigene Arbeit verändert:

»So if it were to happen that, what is it – Germany and some other country arrive at some position, it is moving in towards more of the Balkan countries being safe countries, we will possibly get an increased flow to Sweden. That means that I will get more of those investigations. And now we have to do it within a shorter time span. And to some extent that might, it means I have to give them priority. And that might mean that people from other countries have to wait longer. Because I have to give priority to Balkan countries. And that [unverständlich] and that will influence my daily life, definitely. Of course it will. In that way I can really see that how harmonisation or non-harmonisation in Europe develops will have an effect on my work situation« (Interview Forsberg).

Verwaltungsarbeit wird über Grenzen verschoben, sobald Länder eine asylpolitische Position gegenüber einer Gruppe – etwa die syrischer Geflüchteter – einnehmen: »certain positions in relation to other countries for example Syria, clearly it varies a great deal in Europe, and this of course influences my work to an incredible extent« (Interview Forsberg). Die Sachbearbeiterin sieht sich insofern als Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft, in der die politischen Entscheidungen anderer Mitglieder einen unmittelbaren Einfluss auf sie selbst haben. Mit dem Verweis auf die behördlichen Priorisierungen thematisiert sie zudem die unmittelbaren Folgen, die diese wechselseitigen Abhängigkeiten für bestimmte Gruppen von Antragstellenden haben können. Über die generelle Asylpolitik hinaus ergeben sich auch deshalb gegenseitige Abhängigkeiten, weil die Asylverwaltungen durch ihre behördliche Praxis ›Arbeitslasten‹ verschieben. Die Befragten verweisen beispielsweise auf Geflüchtete, die über Griechenland oder Italien nach Schweden oder Deutschland kamen, um Asyl zu beantragen (Interview Johansson, Interview Pietsch), obschon dies nach der Logik des Dublin-Systems eigentlich ausgeschlossen sein sollte. In der Wahrnehmung der Befragten verschafft die unvollständige Umsetzung der administrativen Vorgaben des Dublin-Systems durch die Länder an den europäischen Außengrenzen den deutschen

und schwedischen Behörden Mehrarbeit. Auch wenn manche der Befragten ein prinzipielles Verständnis für die Mobilitätsentscheidungen der Geflüchteten ausdrücken, so steht im Vordergrund der Schilderungen doch die Feststellung, dass sich der eigene Arbeitsaufwand erhöht, sobald andere Länder Geflüchtete ohne Registrierung passieren lassen, Aufenthaltsgenehmigungen erteilen, die nicht überprüft werden können, oder innerhalb des Dublin-Verfahrens nicht ausreichend kooperieren.

Die Vorstellung, in einem Boot mit den anderen Mitgliedstaaten zu sitzen, scheint ein Gefühl wechselseitiger Abhängigkeiten, teilweise aber auch von Zugehörigkeit und Verbundenheit zu schaffen. Denn weder in den schwedisch- noch in den deutschsprachigen Interviews werden die Behördenmitarbeitenden anderer Länder explizit kritisiert. In einzelnen Fällen wird im Gegenteil eher Verständnis, gar Mitgefühl gezeigt, das die weiter oben zitierte Trainerin mit Bezug auf die schlechten Arbeitsbedingungen der griechischen Kolleginnen und Kollegen äußerte. Gegenseitiges Verständnis, gar wechselseitige Solidarität sind aber nicht notwendigerweise Folgen der genannten Abhängigkeiten, denn in einer Reihe von Interviews wird zumindest implizite Kritik ausgedrückt. Es werden die bereits genannten Klagen über den eigenen Mehraufwand geäußert, doch auch die Undurchsichtigkeit der Tätigkeit anderer Behörden (Interview Johansson) wird bemängelt. In Gesprächen mit Mitarbeitenden des BAMF wird auch ein gewisses Verständnis dafür geäußert, dass manche Antragstellende nicht an das für sie zuständige Mitgliedsland rücküberstellt werden möchten. So berichtet eine Sachbearbeiterin von einem syrischen Geflüchteten, der in Bulgarien einen Aufenthaltstitel erhielt, dort aber nicht bleiben wollte, da es dort »auch so schlimm ist«, da er »keine Unterstützung«, keine Hilfe erhalten habe, um eine »Wohnung zu finden« und »zu finanzieren« oder »Arbeit zu bekommen«, auch seien die Wohnheime »wie ein Gefängnis« (Interview Baier). Aus diesen Schilderungen kann zwar keine explizite Kritik an den Behördenmitarbeitenden anderer Länder herausgelesen werden, aber doch ein Befremden über die als niedriger wahrgenommenen Rechts- und Verfahrensstandards anderer Asylverwaltungen, und implizit eine positive Bewertung der Bedingungen, die das eigene Land Geflüchteten bieten kann. Das Bewusstsein, Teil eines europäischen Asylverwaltungsraums zu sein, und die damit verbundenen Vergleichsmöglichkeiten bieten den Beschäftigten der beiden hier untersuchten und zu den *strong regulators* zählenden Behörden (Zaun 2017) insofern auch Rechtfertigungen dafür, sich mit den Defiziten des eigenen Systems nicht zwingend oder nicht tiefgehender auseinandersetzen zu müssen.

Die Vorstellung einer Schicksalsgemeinschaft führt damit nicht notwendigerweise zu einem Gefühl einer bürokratischen Solidargemeinschaft. Wirksam für

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