

4 Europäisierung qua Wissen

Die Entstehung und Etablierung eines europäischen Schulungsprogramms für Beschäftigte der Asylbehörden

Bei der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) richteten die europäischen Institutionen ihre Anstrengungen darauf, die Arbeit der mitgliedsstaatlichen Asylverwaltungen zu verbessern und zu harmonisieren, um den administrativen Vollzug an die vereinbarten asylrechtlichen Bestimmungen und Zielsetzungen anzupassen und fortzuentwickeln. Diese Anstrengungen haben wir als ›Sisyphusarbeit‹ tituliert, weil die mit diesen Aufgaben betrauten Akteure die Erfahrung machten, dass eine ›Europäisierung‹ der lokalen Behördenpraxis zahlreiche Schwierigkeiten rechtlicher, organisatorischer, finanzieller, technischer oder personeller Art adressieren und überwinden musste. Viele dieser Bemühungen und Maßnahmen wurden im vorangegangenen Kapitel bereits dargestellt. Unter ihnen befand sich ein Instrument, das europäische Schulungsprogramm für Beschäftigte der Asylbehörden (*EASO Training Curriculum*), das wir ins Zentrum unserer Feldforschungen und Analysen gestellt hatten, weil es die Ansatzpunkte und Formen einer Europäisierung des Verwaltungshandelns sowie ihre Ambivalenzen und Dilemmata empirisch gut zu erheben und zu reflektieren erlaubte.

Tatsächlich hatten die Akteure innerhalb der EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten erkannt, dass gemeinsame Wissensbestände und Praktiken für die Erreichung der im GEAS verabredeten Ziele von besonderer Bedeutung sind. Wer gemeinsame Standards bei der Prüfung von Asylanträgen und der Gewährung von Schutz wünsche, der müsse das Verwaltungshandeln mit Blick auf eben diese Standards verbessern, über die Mitgliedsstaaten hinweg harmonisieren und die Verwaltungskooperation innerhalb der vereinbarten Verfahren und Arbeitsabläufe intensivieren (EASO 2014: 5). Gemeinsame Wissensbestände erhielten eine strategische Bedeutung, denn es musste gewährleistet werden, dass die Asylbehörden

überall in Europa über ähnliche und den Zielen angemessene Kenntnisse, Fertigkeiten und Arbeitsroutinen verfügen. Das europäische Schulungsprogramm spielte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, sollte es doch dabei helfen, das Personal in allen Mitgliedsländern mit eben diesen Kenntnissen, Fertigkeiten und Arbeitsroutinen auszustatten, um den behördlichen Vollzug auf die europarechtlichen Vorgaben und Standards für die Gewährung von Schutz zu verpflichten.

Allerdings musste dieses Schulungsprogramm von Anbeginn mit einer besonderen Herausforderung kämpfen. Zum einen sollte es gemeinsame Wissensstandards, Fertigkeiten und Routinen in allen Asylbehörden Europas etablieren helfen, um die Beschäftigten zu einem vergleichbaren Vorgehen bei der Bearbeitung der Asylanträge anzuleiten. Zum anderen aber mussten diese gemeinsamen Wissensbestände, Fertigkeiten und Routinen auf der Grundlage national sehr unterschiedlicher Rechtsverständnisse, Verwaltungsstrukturen und Verfahrenspraktiken erst definiert, vermittelt und in der Praxis verankert werden. Die genauere Analyse des Schulungsprogramms bietet sich folglich an, um den Akteuren bei der ‚kognitiven‘ Europäisierung behördlicher Wissensbestände und Praktiken zuzuschauen und zu ermitteln, welche Strategien einer Europäisierung gewählt wurden, mit welchen Hemmnissen sie sich konfrontiert sahen und welche Wirkungen das Schulungsprogramm bis auf die Ebene der Verwaltungspraxis in den Asylbehörden hatte.

Zu diesem Zweck werden wir uns zunächst mit der Entwicklung des Schulungsprogramms befassen, um dessen organisatorische Verankerung, Initiierung und Etablierung darzustellen. Darüber hinaus werden wir uns der Erarbeitung eines einzelnen Moduls (des Moduls ‚Beweiswürdigung‘ bzw. ‚Evidence Assessment‘) zuwenden, weil an diesem Beispiel deutlich wird, wie voraussetzungsvoll und umkämpft die Entwicklung gemeinsamer ‚europäischer‘ Wissensbestände ist, und wie unwägbar damit auch deren Umsetzung und Vollzug. Anschließend werden wir dem Prozess der Umsetzung folgen, indem wir uns zunächst mit den *Train-the-Trainer-Sessions* befassen, um die zentrale Vermittlung der Schulungsinhalte an die Lehrpersonen der beteiligten nationalen Asylbehörden nachzu vollziehen. Weiterhin werden wir Schulungen in Schweden und Deutschland in den Blick nehmen, um zu klären, wie die Inhalte der Kurse den Teilnehmenden auf nationaler Ebene vermittelt wurden. Und schließlich gilt es nachzuzeichnen, wie die Inhalte auf der Ebene der Verwaltungspraxis vom Behördenpersonal aufgegriffen wurden. Auch in dieser Hinsicht wird sich zeigen, dass die Aneignung der Schulungsinhalte hochgradig voraussetzungsvoll und primär als selektiv zu bezeichnen ist.