

Handbüchern zu den einzelnen mit verschiedenen Akteuren abgestimmten Modulen begonnen (EASO 2014: 8), die in ihrer Gesamtheit die Lerninhalte des europäischen Programms zur Schulung des Personals nationaler Asylbehörden ausmachten.

Innerhalb der Entwicklung und Ausarbeitung des Schulungsprogramms lässt sich neben den bisher dargestellten Phasen der Initiierung und der Etablierung schließlich die Phase der Modulararbeitung identifizieren. Vom zeitlichen Ablauf her begann die Erarbeitung der als ›Module‹ gekennzeichneten Lerninhalte bereits parallel zur Initiierung und Etablierung des Schulungsprogramms. Im Weiteren werden die damit einhergehenden Aushandlungen analysiert, wobei die Modulentwicklung mithilfe einer Fallstudie zu einem ausgewählten Modul detailliert zur Sprache kommt.

4.2 ›BEWEISWÜRDIGUNG – DIE ENTWICKLUNG EINES UMSTRITTENEN MODULS

Wie zuvor dargestellt, beruhte die Entwicklung der Lerninhalte des Schulungsprogramms von Beginn an auf einer transnationalen Verwaltungskooperation zwischen den Asylbehörden der Mitgliedsstaaten. Während asylrelevante Rechtsinstrumente und Richtlinien der EU gemeinsame Standards vorgaben, diente die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation dem Austausch über Asylverfahrenspraktiken in den nationalen Behörden. Mit der Entwicklung des Schulungsprogramms wurde unter anderem das Ziel verfolgt, die behördlichen Praktiken stärker abzustimmen. Entsprechend lag die Erarbeitung der Schulungsinhalte in den Händen von transnational zusammengesetzten Arbeitsgruppen. Sie wurden pro Lerneinheit bzw. Modul des Programms gebildet und bestanden aus Abgesandten nationaler Asylverwaltungen, die sich wiederholt an wechselnden Orten in der EU trafen, um sich über die Inhalte des Curriculums zu verständigen. Zu ihren Aufgaben gehörte auch der Austausch mit der bereits erwähnten ›Referenzgruppe‹,¹⁰ die sich aus Angehörigen des UNHCR und internationalen sowie europäischen NGOs und der EU-Kommission zusammensetzte und die Entwicklung des Programms begleitete.

Der Einfluss der Asylbehörden einzelner Mitgliedsländer auf die Festlegung der Inhalte des Curriculums lässt sich nicht generell, sondern nur mit Blick auf

10 Der Begriff ›Referenzgruppe‹ ist der offiziellen Berichterstattung des EASO entnommen (EASO 2012: 56-57) und entspricht der Bezeichnung, die für das Gremium auch im Verlauf des Verfahrens verwendet wurde (z. B. Interview EAC02).

ihre Beteiligung an konkreten Arbeitsgruppen zur Modulararbeitung feststellen. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen variierte je nach Modul hinsichtlich der beteiligten Behörden und Einzelpersonen. Sie blieb während der Erarbeitung einzelner Module auch nicht immer konstant. Insofern gab es eine eher flexible und lose Organisationsform, die in transnationalen Kooperationen zu Fragen der Migrationskontrolle in der EU bereits zuvor beobachtet wurde (Guiraudon 2003: 267). Die Organisation der transnationalen Verwaltungskooperation zeichnete sich im vorliegenden Fall auch dadurch aus, dass an keiner Arbeitsgruppe die Behörden aller EU-Mitgliedsstaaten beteiligt waren. Andere, z. B. Schweden und Deutschland, spielten wiederum für die Erarbeitung mehrerer Module des Programms eine Rolle. So befragten wir im Rahmen unseres Forschungsprojekts insgesamt zehn Expertinnen und Experten zur Erarbeitung der Module ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*) sowie ›Entscheidungsprozess und Bescheid-Erstellung‹ (*Drafting and Decision-making*), wobei an beiden Arbeitsgruppen sowohl Abgesandte der deutschen als auch der schwedischen Asylbehörde beteiligt waren. Ein Experte, der sich an der Entwicklung von Trainingsmodulen beteiligte, stellte prinzipielle Ungleichgewichte zwischen den an der Modulararbeitung beteiligten Mitgliedsstaaten dar:

»I think next time maybe we should introduce other countries. But that is more like a general problem of EAC, I think. It's a northern European countries project. I mean you don't have any participants from Portugal, from Spain, very poor from Italy, Greece, (...) and not very much from the eastern countries either. I mean it's very much Sweden, Belgium, France, UK, Germany, (...) Austria. (...) Then you have some participating from other countries as well, but this is, you know, a strong (...) group of six, seven, eight countries and there are 27 countries« (Interview EAC07).

Gemäß der selbstkritischen Bewertung der damaligen transnationalen Kooperation wurde die erfahrene Hegemonie der Abgesandten einzelner – hier insbesondere nordeuropäischer – Mitgliedsstaaten und damit eine potenziell stärkere Gewichtung ihrer Wissensbestände zum Problem für eine EU-weite Geltung und Anerkennung des Schulungsprogramms (»it's a northern European countries project«). Das Programm war zum Zeitpunkt der Befragung für insgesamt 27 Mitgliedsstaaten geplant, ohne diese in gleichem Maße zu beteiligen. Das Ausmaß der (Nicht-)Beteiligung einzelner Länder lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht umfassend darstellen – zumal die Beteiligung weder formal geregelt noch im Verlauf der Erarbeitung der Module konstant war. Zudem gab es in den Interviews wiederholt Aussagen dazu, dass in den Arbeitsgruppen keinesfalls alle beteiligten Abgesandten nationaler Behörden gleichermaßen aktiv waren und auf die

Zusammenarbeit Einfluss hatten (Interview EAC02). Auch wurden besondere Leistungen von Einzelpersonen hervorgehoben, die etwa als Leitende von Arbeitsgruppen die Erstellung der Module durchgehend begleiteten und sie in entscheidender Weise prägten (Interview EAC03). Es ist jedoch fraglich, inwieweit die Bedeutung von Einzelpersonen mit Expertenstatus bereits als Einflussnahme ›ihrer‹ nationalen Asylbehörden zu werten ist.

Eine uneinheitliche Einflussnahme der Abgesandten der Mitgliedsländer ist insofern zwar offensichtlich, als sie wiederholt in den Interviews thematisiert wurde. Eine eindeutige Führungsrolle einer einzelnen mitgliedsstaatlichen Behörde ist jedoch angesichts der Modulararbeitung in wechselnden multinational zusammengesetzten Arbeitsgruppen nicht zu bestimmen. Dadurch unterschied sich die Entwicklung der Modulinhalte von den zuvor dargestellten Schritten der Initiierung und Etablierung des Schulungsprogramms für Fragen der Asylbearbeitung, die noch in entscheidender Weise von der schwedischen Migrationsbehörde auf den Weg gebracht und koordiniert wurden. Die Inhalte der Schulung resultierten, wie in diesem Kapitel zur Diskussion gestellt wird, aus einer transnationalen Kooperation zwischen den Mitgliedsländern, mit einer ungleichen, aber wechselnden und nicht immer eindeutigen Einflussnahme von nationalen Asylbehörden und Einzelpersonen. Den vorliegenden Ergebnissen der Expertenbefragung zu folge lassen sich Abgesandte nationaler Behörden nicht als Interessensvertretung ›ihrer‹ Behörden oder gar Mitgliedsstaaten verstehen. Allerdings wird im Weiteren zu fragen sein, inwiefern sie unterschiedliche Wissensbestände, Erfahrungen und (nationale) administrative und rechtliche Traditionen in die Aushandlungen zur Modulentwicklung eingebracht haben.

Die folgenden Ausführungen zur Entwicklung und Umsetzung der Lerninhalte des Schulungsprogramms beziehen sich auf das Modul ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*), das eines von mittlerweile 28 Modulen des Schulungsprogramms darstellt (EASO 2021b: 49). Die Erarbeitung und die spätere Umsetzung des Moduls werden als prozessbezogene Fallstudie (Bennett/Checkel 2015) konzipiert. Mit Blick auf die Aushandlungen und die Prozesse der Umsetzung betrifft die anhand theoretisch relevanter Fragen konzipierte Fallstudie (vgl. Walton 2009) die Deutungen und Interaktionen der beteiligten Akteure wie auch die in der betreffenden Situation vorliegenden Bedingungen (Strauss 1978: 98).¹¹ So ist beispielsweise von Interesse, wie sich bezüglich der Erarbeitung der Modulinhalte

11 Wie Clarke (2012) in ihrer späteren Entwicklung der Situationsanalyse hervorhebt, geht auch Strauss von einem Begriff der Situation aus, der über die unmittelbare Aushandlungssituation deutlich hinausgeht und eine Auseinandersetzung mit den weitergehenden Einflüssen voraussetzt.

Aushandlungen und eine Konsensbildung zwischen den Abgesandten mitgliedsstaatlicher Behörden identifizieren lassen. Andererseits stellt sich die Frage, inwiefern weitere Akteure, wie z. B. der UNHCR und NGOs, für die Entwicklung des Schulungsprogramms, d. h. konkret für die Erarbeitung seiner Module, relevant wurden. Schließlich wird zu fragen sein, in welcher Weise die Inhalte des Moduls eine Umsetzung bzw. einen Transfer in die behördliche Praxis erfuhren, wobei wir uns auf die behördliche Praxis in Deutschland und Schweden beziehen. In der abschließenden Diskussion kommen die Bedeutung der Umsetzung des europäischen Schulungsprogramms und mögliche Folgen für die Asylvergabepraxis zur Sprache.

Die zunächst folgende Analyse der Aushandlungen und Kompromissbildungen in der transnationalen Kooperation zur Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ berücksichtigt aus dem vorliegenden Sample sieben Interviews mit Expertinnen und Experten, die mit im Folgenden noch näher erläuterten Rollen direkt an den Aushandlungen der transnationalen Arbeitsgruppe zur Entwicklung des Moduls beteiligt waren: fünf Abgesandte nationaler Behörden, die aus Belgien, Deutschland, Großbritannien und Schweden kamen, eine eigens eingeladene Person mit beratendem Expertenstatus, eine UNHCR-Vertreterin, die über die Rolle der Referenzgruppe befragt wurde.¹² Die Analyse zur Erarbeitung des Moduls bezieht sich weiterhin auf Dokumente, einschließlich des Schulungsmaterials zum Programm.

4.2.1 Das Modul ›Beweiswürdigung‹

Nach Angaben des EASO zählt das Modul ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*) neben ›Schutzgewährung‹ (*Inclusion*) und ›Anhörungstechniken‹ (*Interview Techniques*) zu den drei grundlegenden Modulen, deren Umsetzung EU-weit Priorität hat (EASO 2020b: 42-53; EASO 2021b: 49). ›Beweiswürdigung‹ wird entsprechend auch in den Schulungsmaßnahmen des BAMF unterrichtet und gehört zu den von der schwedischen Migrationsbehörde bevorzugt umgesetzten Modulen (Schneider/Wotrich 2017). Die Lerninhalte des Moduls ›Beweiswürdigung‹ betreffen zentrale Fragen der Bearbeitung von Asylanträgen. Ziel ist es, im Rahmen der Schulung die Ermittlung entscheidungsrelevanter Informationen im

12 Dabei handelte es sich um die zuständige Person, die seitens des UNHCR eigene Kommentare in die Arbeitsgruppen einbrachte und zudem die Beteiligung anderer UNHCR-Expertinnen und -Experten koordinierte.

Asylverfahren wie auch deren Beurteilung anhand vorgegebener Verfahrensschritte zu vermitteln. Der vom EASO bereitgestellte Praxisleitfaden zum Thema »Beweiswürdigung« stellt diese wie folgt dar:

»Beweiswürdigung kann definiert werden als Hauptmethode zur Feststellung der Tatsachen eines bestimmten Falls durch Prüfung und Vergleich verfügbarer Beweismittel« (EASO 2015b: 1).

Das Modul »Beweiswürdigung« beinhaltet sowohl Kriterien der Beweisführung als auch Methoden, wie Beweise zu ermitteln sind, z. B. durch eine Handreichung, was entweder systematisch zu erfragen oder in anderer Weise, etwa anhand schriftlicher Unterlagen, zu erheben ist. Die Auswahl des Moduls »Beweiswürdigung« für eine weitergehende Fallanalyse der Entwicklung der Lerninhalte durch eine transnationale Verwaltungskooperation bietet sich insofern aus zwei Gründen an: einerseits wegen der Priorität des Moduls in der Implementierung als eines der drei Kernmodule des Schulungsprogramms und andererseits wegen der zentralen Rolle der Lerninhalte für die Praxis der Asylvergabe. Hier liegt zugleich eine weitere Bedeutung des Moduls: Da die Lerninhalte entscheidende Fragen der Asylvergabe wie auch ihrer Legitimation betreffen, erfahren die vermittelten Praktiken auch eine Beobachtung durch Akteure außerhalb des Asylverwaltungsfeldes, z. B. durch den UNHCR, NGOs und innerhalb des akademischen Feldes.

Die Lerneinheit »Beweiswürdigung« bezieht sich auf die Ermittlung von Informationen und Kriterien für eine Unterscheidung zwischen einem als legitim erachteten Asylgesuch und solchen Anträgen, deren Antragsstellende aus anderen – z. B. vermeintlich wirtschaftlichen Gründen – einzuwandern suchen, obwohl eine klare Trennungslinie zwischen solchen Kategorien in der sozialwissenschaftlichen Migrations- und Asylforschung infrage steht (u. a. Bohmer/Schuman 2010; Scherr 2015; Rosenthal et al. 2016; Crawley/Skleparis 2018). Entsprechend warfen bisherige wissenschaftliche Debatten bereits früh kritische Fragen zur konkreten Praxis der Beweisführung in Asylverfahren der Mitgliedsländer auf (Doornboos 2005; Noll 2005: 20). Das Gelingen einer vermeintlich objektiven Beweisführung stand infrage; und bisherige empirische Untersuchungen bezogen sich kritisch auf Kriterien zur Beurteilung der im Asylverfahren vorgebrachten Aussagen der Antragstellenden, z. B. auf die Beurteilung von Glaubwürdigkeit und eine ungenügende Berücksichtigung dessen, wie traumatische Erfahrungen die Erinnerungen an Verfolgung und deren Darstellung im Asylverfahren beeinflussen (Granhag et

al. 2005; Herlihy/Turner 2006).¹³ Der Initiierung eines EU-weiten Schulungsprogramms zur Unterstützung einer EU-weit einheitlichen Asylverwaltungspraxis in mitgliedsstaatlichen Behörden gingen insofern externe Diskussionen außerhalb des Asylverwaltungsfeldes voraus, die Kritikpunkte an den Verfahren und Praktiken von Asylbehörden der Mitgliedsstaaten formulierten (u. a. Doornbos 2005; Noll 2005).

Trotz der genannten Aufmerksamkeit für die Praxis der Asylvergabe in der EU gab es im Vorfeld der Modulentwicklung kaum Vereinbarungen oder Verträge, die der Erarbeitung des Moduls als Richtschnur zugrunde gelegt werden konnten und die – wie z. B. die Definition des Flüchtlingsstatus – bereits auf internationalen Rechtsabkommen oder auf einer transnationalen Vereinbarung beruhten.¹⁴ Als erste rechtlich verbindliche Vorlage, die Fragen der ›Beweiswürdigung‹ betrifft, gilt im späteren Handbuch und im Praxisleitfaden zum Modul die im Rahmen des GEAS vereinbarte Qualifikationsrichtlinie¹⁵ (EASO 2015b: 1). Insofern ist zu fragen, inwiefern die bisherigen Praktiken der mitgliedsstaatlichen Behörden – eventuell in je unterschiedlicher Weise – Anhaltspunkte für die gemeinsame Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ boten. Weiterhin ist von Interesse, inwieweit sich gerade in den entsprechenden Kriterien und Praktiken der Beurteilung von Anträgen deutliche Unterschiede zwischen den Asylverfahren in den Mitgliedsstaaten zeigten (vgl. Staffans 2008) und wie sich diese auf die gemeinsame Erarbeitung des Moduls auswirkten. Darüber hinaus wird in den folgenden Abschnitten von Interesse sein, ob kritische externe Debatten über die Verabreitung der Asylbehörden in der EU für die transnationale Verwaltungskooperation bei der Modulararbeitung relevant waren. Die Frage ist beispielsweise,

-
- 13 Welche Kriterien in der Beurteilung des Asylgesuchs als legitim gelten und wie diese während des Asylverfahrens zur Anwendung kommen, erhält bis heute eine Aufmerksamkeit, siehe mit Blick auf Deutschland Probst (2012), Schittenhelm/Schneider (2017) und mit Blick Schweden u. a. Johannesson (2012), Wikström/Johansson (2013).
- 14 Allerdings enthält die UN-Konvention aus dem Jahr 1951 keine Vorgaben für Verfahren, um diesen Status im einzelnen Fall zu bestimmen. Das GEAS beinhaltet insofern zumindest von der Zielsetzung her eine Konkretisierung des Globalen Flüchtlingsregimes.
- 15 Die Qualifikations- oder auch Anerkennungsrichtlinie (*Qualification Directive*, erstmals 2004/83/EG) bestimmte in ihrer ursprünglichen Form Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling oder als Person, die anderweitigen Schutz in den EU-Mitgliedsstaaten benötigt. Die mittlerweile überarbeitete Richtlinie (2011/95/EU) definiert Bedingungen für die Anerkennung und legt Umfang und Wirkung des Schutzes fest, der von den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten ist (s. u. a. Velluti 2014: 50-55).

inwiefern Skandalisierung und Politisierung asylrelevanter Fragen für die Aushandlungen innerhalb des Verwaltungsfeldes eine Rolle spielten und ggf. weitere Anforderungen für die Modulentwicklung darstellten.

4.2.2 Startbedingungen: fehlende Vorlagen und externe Kritik

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe zum Modul ›Beweiswürdigung‹ begann mit einem *Kick-off*-Treffen in Prag im Jahr 2008 (Interviews EAC02; EAC03). Schon im Vorfeld des ersten Treffens galt die Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ nach Aussagen der Beteiligten als schwieriges Unterfangen. Es gab im Unterschied zu anderen Modulen keine internationalen Abkommen, die als Ausgangspunkt dienen konnten. So wurde z. B. ›Schutzgewährung (Inclusion) wiederholt als Beispiel für ein Modul genannt, bei dessen Entwicklung die beteiligten Expertinnen und Experten auf bereits bestehende internationale Vereinbarungen aufbauen konnten (Interview EAC03). Doch das Modul ›Beweiswürdigung‹ be traf nicht allein die Inhalte der Aussagen im Asylverfahren und eine darauf beruhende Beurteilung der Schutzbedürftigkeit. Es vermittelte zudem Kriterien und Strategien, um Aussagen der Asylsuchenden daraufhin zu überprüfen, inwiefern sie – nach dem Verständnis der Behörde – als glaubhaft gelten können. Es gab dafür – mit Ausnahme der Qualifikationsrichtlinie – wenig vorhandenes Material, auf das die Beteiligten im Rahmen einer transnationalen Kooperation zurückgreifen konnten (Interviews EAC02; EAC07). Zudem galten die hier jeweils relevanten nationalen Traditionen der Rechts- und Asylsysteme der Mitgliedsstaaten als sehr unterschiedlich:

»And I knew from the beginning that this topic would be extremely difficult because it's EVIDENCE ASSESSMENT. And we (.) we know that we have different legal traditions. We have different approaches to subjects. And it is not regulated in the international (.) in other international instruments very much. There is a bit about it in the (.) in the qualification directive, but it's a topic that is very very national and is very much linked to your legal system. So I knew from the beginning that this was going to be a challenge, a real challenge for us to (.) draft a training on the subject« (Interview EAC07).

Die Herausforderung wurde insbesondere darin gesehen, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen, ohne vorweg gemeinsame Grundlagen und internationale Vereinbarungen als Ausgangspunkt heranziehen zu können. Auch weil die für das Modul relevanten Fragen in sehr unterschiedliche nationale Rechtssysteme eingebunden waren (Interview EAC06), stellte die Erarbeitung des Moduls hohe Anforderun-

gen an die Bereitschaft der Abgesandten nationaler Asylbehörden, sich über unterschiedliche Rechtstraditionen und Begrifflichkeiten hinweg zu verständigen. In diesem Zusammenhang wurden Äußerungen laut, wonach die fachlichen Voraussetzungen und der Informationsstand der Mitglieder der Arbeitsgruppe, u. a. mit Blick auf Rechtstraditionen und Verfahrenspraktiken anderer Mitgliedsstaaten, als unzureichend galten und eine fachliche Beratung (*academic assistance*) für notwendig erachtet wurde (Interview EAC07).

Die ohnehin als schwierig wahrgenommenen Ausgangsbedingungen innerhalb des Asylverwaltungsfeldes wurden zusätzlich dadurch erschwert, dass es zu den für das Modul relevanten Fragen bereits Kontroversen außerhalb des Verwaltungsfeldes gab:

»Something that I had very much in mind was that I knew that this issue to be so important was as well the most criticized, or possibly criticized, at the outside by the academic, NGO, etcetera. In particular I had in mind the academic (*name of academic*) from Sweden, who is very much critical with the institutions who make decisions« (Interview EAC03).

Die Auseinandersetzungen, die im Vorfeld der Modulentwicklung außerhalb des Asylverwaltungsfeldes stattfanden, waren insofern ein Thema für die transnationale Verwaltungskooperation. Das Aufgreifen dieser externen Debatten führte beispielsweise beim ersten Treffen dazu, dass die zur Kritik an den Asylverfahren europäischer Behörden verfassten Publikationen zur Kenntnis genommen wurden: »in particular this book: *Proof, Evidence, Reassessment and Credibility in Asylum Procedures*¹⁶« (Interview EAC03). Außerdem zeigten sich handlungspraktische Konsequenzen, die unmittelbar die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe betrafen: Auf einer wissenschaftlichen Tagung nahm der damalige Koordinator der Arbeitsgruppe den Kontakt zu einer Wissenschaftlerin auf (Interview EAC02), die zu Fragen des internationalen Rechts in Asylverfahren promovierte. Diese Expertin nahm seither in beratender Funktion an den Arbeitstreffen der Arbeitsgruppe teil (Interviews EAC02; EAC06).

Allerdings bot sich im Rahmen der transnationalen Verwaltungskooperation eine weitere Unterstützung hinsichtlich des Umgangs mit den genannten Schwierigkeiten an: »But then the big help in fact came from the UK« (Interview EAC03). Die Hilfe, die von den Abgesandten der britischen Behörde kam, beruhte

16 Es handelt sich um den Titel eines von Noll (2005) herausgegebenen Bandes, dessen Beiträge sich mit EU-weiten Standards für Asylverfahren und dabei kritisch mit der damaligen Asylvergabepraxis in einzelnen Mitgliedsstaaten befassen.

darauf, dass dort eine Auseinandersetzung mit den für das Modul relevanten Fragen bereits zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden hatte.¹⁷ In dieser mehrjährigen Auseinandersetzung auf nationaler Ebene spielte, wie im Weiteren noch ausgeführt wird, die Zusammenarbeit mit dem UNHCR eine entscheidende Rolle. Die Praxis der britischen Behörde galt daher als richtungsweisend für den Beginn der gemeinsamen Arbeit an der Entwicklung des Moduls:

»I remember that the UK, they had been doing this quite a lot because they had the quality initiative (.) with aid of UNHCR. And they had done that for quite some time, so they were a bit/ a couple of steps ahead. So, they had quite a STRONG view on how they saw this topic. So, and I think that helped us a bit because they it was like, you know, a kick in the butt. So we started working. And then we later on we I think we revised quite a lot what we did, but it was helpful in the beginning, at least, to get us on some kind of path« (Interview EAC07).

Die transnationale Kooperation wurde dabei auch als Suche nach gemeinsamen Lösungen angesichts fehlender gemeinsamer Grundlagen dargestellt. Der Kampf um die Vorherrschaft war im Selbstverständnis der Beteiligten weniger entscheidend. Stattdessen ging es darum, angesichts unterschiedlicher nationaler Voraussetzungen bei gleichzeitig fehlenden richtungsweisenden europäischen oder internationalen Abkommen gemeinsam Antworten zu finden. Weitere Anforderungen kamen hinzu, da die verhandelten Fragen außerhalb des Asylverwaltungsfeldes bereits zu kontroversen Diskussionen geführt hatten.

4.2.3 Akteure, Arbeitsformen und Austauschprozesse

Die Koordination der Arbeitsgruppe lag in der ersten und nach einem Wechsel in der zweiten Phase jeweils in der Hand von Abgesandten nationaler Behörden, nachdem sie von der Leitung des Gesamtprojekts (*EAC Project Managers*) ausgewählt worden waren (Interview EAC03). Auch die Zuteilung der Abgesandten nationaler Behörden zu den Modularbeitsgruppen übernahm die Gesamtleitung (Interview EAC02). Insgesamt waren sechs dreitägige Treffen, ein Auftakt-, ein Abschluss- und vier Arbeitstreffen in je unterschiedlichen europäischen Städten vorgesehen. Ein zusätzliches Arbeitstreffen, das sich als notwendig herausstellen

¹⁷ Die mehrjährige Zusammenarbeit bei Asylverfahren in erster Instanz zwischen dem UNHCR und der britischen Asylbehörde begann 2003 zunächst als *Quality Initiative* und schließlich ab 2010 als *Qualitative Integration Project* (siehe UNHCR 2009 und 2010).

sollte, musste eigens beantragt werden (Interview EAC02). Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe umfasste (teilweise wechselnde) Abgesandte nationaler Behörden, wobei in den Interviews Personen aus Belgien, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Schweden sowie aus der Tschechischen Republik erwähnt wurden. Am Austausch über die Lerninhalte des Moduls nahmen außerdem Expertinnen und Experten aus der oben genannten Referenzgruppe sowie die zusätzlich eingeladene Person mit Expertise für internationales Recht teil. Angeichts des Umstands, dass die Arbeitsgruppe ihre Aktivitäten mit der Gesamtleitung des europäischen Trainingsprogramms koordinierte, lassen sich insgesamt vier Akteursgruppen unterscheiden. Ihre Position im Rahmen der Absprachen und ihr Beitrag zur Erarbeitung des Moduls lassen sich anhand der Interviews wie folgt rekonstruieren.

- (1) Unter den Abgesandten nationaler Behörden fand die Erarbeitung des Moduls arbeitsteilig statt, indem je eine Person für eine bestimmte Frage hauptverantwortlich einen Text verfasste und eine weitere Person als Ko-Autor:in zur Seite gestellt bekam. Die so entstandenen Texte wurden auf den Treffen der multinationalen Modularbeitsgruppe gemeinsam diskutiert (Interview EAC02).
- (2) Die Rahmenbedingungen der Modularbeitsgruppe und der Fortschritt ihrer Arbeit waren Teil der Absprachen mit der Gesamtleitung (*EAC Project Managers*) für die Entwicklung des Programms. Diesbezügliche Absprachen waren Aufgabe der Koordinatorinnen und Koordinatoren der Arbeitsgruppe. Ein direkter Kontakt mit den übrigen Mitgliedern fand in der Regel nicht statt. Zu den Vereinbarungen, die mit der Gesamtleitung getroffen wurden, gehörten z. B. ein zusätzliches fünftes Arbeitstreffen und eine Verlängerung der ursprünglich vorgesehenen Zeit für die Modulararbeitung (Interview EAC02).
- (3) Zwischen dem Verwaltungsfeld und externen Debatten, insbesondere im akademischen Feld, fand ein Austauschprozess, vermittelt über eine eingeladene Person mit Expertenstatus für internationales Recht, statt, mit der ein Beratungsvertrag abgeschlossen wurde (Interview EAC06). Die Person mit Expertise in Rechtsfragen nahm als juristische Expertin in mehrerlei Hinsicht eine »intermediäre Rolle« (Vauchez 2007) ein: indem sie erstens zwischen nationalen Traditionen und der europäischen Ebene und zweitens zwischen Wissenschaft und Praxis bzw. juristischen Fragen und deren Umsetzung auf Verwaltungsebene vermittelte (Interview EAC06). Ihr Vermittlerstatus ge-

genüber der Arbeitsgruppe beruhte z. B. darauf, dass sie Themen und Zusammenhänge erklärte und darüber hinaus die in der Arbeitsgruppe entstandenen Vorlagen kommentierte und beratend zur Seite stand (Interview EAC06).

- (4) Zwischen der Arbeitsgruppe und der Referenzgruppe (bestehend aus Angehörigen von UNHCR, NGOs, EU-Kommission, EAC-Projektgruppe) fanden Aushandlungen im Verlauf der Modulararbeitung statt, indem die Referenzgruppe nicht allein die fertigen Ergebnisse, sondern prozessbegleitend auch die vorläufigen Entwürfe kommentierte (Interview EAC04).¹⁸ Auch ohne dass sich die Mitglieder der Referenzgruppe direkt an den Arbeitsgruppen beteiligten, fand insofern ein Austausch statt, der Konsequenzen für die weitere Arbeit hatte.

Während der Austausch mit der Gesamtleitung insofern eher die Rahmenbedingungen der Arbeit betraf, fanden inhaltliche Auseinandersetzungen vor allem innerhalb der Arbeitsgruppen statt. Zudem war der Austausch mit der eingeladenen Expertin wie auch mit der Referenzgruppe prozessbegleitend und bezog sich unmittelbar auf inhaltliche Fragen der Modulararbeitung. Wie die beteiligten Personen die gemeinsame Erarbeitung des Moduls retrospektiv einschätzten und angesichts welcher Anforderungen sie eine Verständigung über seine Inhalte erzielten, kommt in den folgenden Abschnitten zur Sprache.¹⁹

4.2.4 Deutung und Definition der Aufgabenstellung

Zwar waren Arbeitsformen und zeitliche Abläufe vorgegeben, doch übernahmen es die Mitglieder der Arbeitsgruppe, insbesondere die Koordinatorinnen und Koordinatoren, die inhaltlichen Aufgaben und Ziele im Detail zu formulieren. Es gab also zunächst eine Verständigung über die Frage: Welche Aufgabe innerhalb der Asylverwaltung sollte mit dem jeweiligen Modul als Endprodukt eigentlich gelöst

18 Die Diskussion fand teilweise per E-Mail-Korrespondenz statt. Zudem gab es persönliche Treffen der Referenzgruppen, an denen allerdings nicht alle Mitglieder der Arbeitsgruppen, sondern die Koordinator:innen sowie ggf. ausgewählte Expert:innen teilnahmen (Interview EAC02).

19 Die Interviewanalyse zur Auseinandersetzung in der Arbeitsgruppe orientiert sich am Auswertungsverfahren von Meuser/Nagel (1991) für Interviews mit Expert:innen, während der gesamte Prozess der Entwicklung und Umsetzung des Moduls anhand verschiedener Daten (Interviews, Dokumente, Beobachtungsprotokolle) rekonstruiert wird. Siehe Appendix I.

werden? Angesichts der genannten Startbedingungen stellte sich eine Klärung dieser Frage beim Modul ›Beweiswürdigung‹ als besonders schwierig und zeitaufwendig heraus. Gleichzeitig wurde deutlich, dass den an der Erarbeitung des Moduls Beteiligten eine hohe Deutungs- und Definitionsmacht bezüglich der Inhalte und Aufgaben ihrer Arbeitsgruppe zukam. Für die angemessene Einschätzung der eigenen Arbeit boten die Aktivitäten anderer Arbeitsgruppen einen Vergleichshorizont:

»I think we were three different modules being elaborated at the same time, we had a kick off meeting with the other ones. It was quite easy, you know, to compare to the other modules how far had they gone. Had they decided on a structure? And how much had they (...) written? And we were always behind we were always behind compared to the other ones. And that was a bit of, you know, put pressure on us. But at the same time, I think we were all aware that this module is more difficult perhaps than some of the others. They had challenges, as well, but I think we had challenge just in deciding what is evidence assessment? What is it really about? And (...) I mean it took a year before we decided on a structure just on paper. What should be the contents?« (Interview EAC07)

Ein erster Schritt war demnach eine Verständigung über den eigentlichen Gegenstand der zu erarbeitenden Lerneinheit. Es gab nicht nur keine bereits existierende international verbindliche Vorlage. Vielmehr verfügten die Beteiligten auch nicht über ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich des Gegenstandes ihrer Arbeit bzw. bezüglich der Aufgaben und Ziele, mit denen sie sich zu beschäftigen hatten. Hier stellt sich die Frage, inwieweit entscheidungsrelevante Kriterien aus der bisherigen behördlichen Praxis der Asylvergabe auch auf impliziten Wissensformen beruhten, die aus dem praktischen Vollzug alltäglicher Handlungen in den unterschiedlich organisierten Behörden resultierten (s. a. Probst 2012; Schittenhelm/Schneider 2017). Entsprechend waren sie für die Mitglieder der Arbeitsgruppe einerseits uneinheitlich, andererseits nicht ohne Weiteres zu explizieren. Die Mitglieder verständigten sich schließlich über weitere Arbeitsschritte, die parallel zueinander verfolgt wurden (Interview EAC02): das Erarbeiten von rechtlichen Grundlagen, die Formulierung von Mindeststandards für die Art und Weise, in der Informationen erhoben und bewertet werden sollten, und schließlich die Berücksichtigung besonderer Bedingungen der Asylsuchenden (z.B. Traumata). Die Bearbeitung der Aufgaben wurde unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe aufgeteilt und zeitgleich bearbeitet (Interview EAC02), was zu Auseinandersetzungen über unterschiedliche Auffassungen führte.

4.2.5 Formen des Dissens

In der gemeinsamen Diskussion der Modularbeitsgruppe zeigten sich wiederholt verschiedene Auffassungen zur Bearbeitung der genannten Aufgaben. Inwieweit es sich dabei in erster Linie um einen Dissens über Inhalte handelte oder die Beteiligten aufgrund ihrer nationalen Rechts- und Asylsysteme in verschiedenen Begriffen und Konzepten dachten und kommunizierten, war in der nachträglichen Darstellung nicht immer zu unterscheiden:

»I think in the beginning (.) well, if I look at it in the rear mirror (.) I think we talked about the same thing, but we had different vocabulary. And that's one aspect of it. And the other one also is that in the material we had different views about it. And sometimes I wasn't really sure, are we talking about the same (.) thing but we have different vocabulary, or do we really DISAGREE about the topic. And that was a bit hard to (.) find out, really. It took some time« (Interview EAC07).

Der Beteiligte unterscheidet in dieser Passage explizit Verständigungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Begriffe einerseits von einem inhaltlichen Dissens andererseits. Allein diese Unterscheidung zu treffen und zu kommunizieren, war ein erstes Arbeitsergebnis, das die Zeit der Arbeitsgruppe in Anspruch nahm. Das Reden über dieselben Dinge mit verschiedenen Begriffen und vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtstraditionen kennzeichnete die Verständigung in der Arbeitsgruppe auch ohne inhaltlichen Dissens und ist im Rückblick fallübergreifend für die Befragten ein Thema (Interviews EAC06; EAC07).

Doch lassen sich anhand der Interviews auch unterschiedliche Standpunkte zu Entscheidungskriterien sowie zu Praktiken einer Ermittlung von Evidenz in Asylverfahren erschließen, über die sich die Beteiligten zu verständigen hatten. Für die Aushandlung der Inhalte des Moduls spielte beispielsweise eine Rolle, in welcher Weise schriftliche oder mündliche Zeugnisse bei der Beweiswürdigung zu gewichten sind. Auch in dieser Hinsicht zeigte sich ein Bedarf, sich des eigentlichen Gegenstands des Moduls zu vergewissern:

»I think we had discussions about content to start with. What should be part of the module? Are we dealing with the oral statement of the applicant? (.) Or is it also an assessment of documents? (.) That's the two main parts if you have an applicant. And (.) I know that some countries they don't look at documents to evaluate the evidence, for instance, a passport - if it's genuine or not. They hand that over to another unit or another authority, for instance. So maybe that's not very interesting for them. But for instance, in Sweden, and I know other countries, as well, you as a case worker, you listen to the applicant. And you look at the

evidence that is presented. And you make an evaluation of the evidence all together. And I think (.) that's where we had some discussions about it. What should be in this module, both the oral statement and how to evaluate the credibility, and also (.) written evidence? Should that be evaluated?« (Interview EAC07)

Für die Gewichtung von Dokumenten im Verhältnis zu mündlichen Aussagen spielten Gepflogenheiten nationaler Asylsysteme eine Rolle. Eine Gegenüberstellung dieser je anderen Formen einer Beweiswürdigung beinhaltete, dass die Besonderheiten nationaler Asylsysteme anhand konkreter Verfahrensfragen in den Blick gerieten. Weiterhin bezieht sich die Aussage auf Arbeitsteilungen innerhalb von Asylbehörden. So kann es deutliche Unterschiede dahin gehend geben, ob eine Entscheidung eher kooperativ durch mehrere Beteiligte oder in der durchgehenden Fallbearbeitung durch eine zuständige Person getroffen wird.²⁰ Eine Aushandlung dieser Fragen betraf damit zugleich die Verständigung über die Zielgruppe der Schulungen: Wenn Beschäftigte in der Migrationsbehörde gar nicht selbst die Echtheit von Dokumenten überprüfen, werden bestimmte Teile der Schulung für sie irrelevant. Zugleich werden spezialisierte Abteilungen (z. B. in Deutschland die PTU = Physikalisch-Technische Urkundenüberprüfung) bislang noch nicht mit dem europäischen Programm geschult.

Ein inhaltlicher Dissens zeigte sich auch zwischen der Arbeitsgruppe zur Modulararbeitung und der Referenzgruppe. Dies führte zu Auseinandersetzungen mit Ansprechpersonen der Referenzgruppe, nachdem in der transnationalen Verwaltungskooperation erste Vorlagen erarbeitet worden waren, welche die Referenzgruppe zu kommentieren hatte (Interviews EAC01; EAC02; EAC03). Diese Kommentare betrafen die vermittelten Lerninhalte wie auch die im Modul enthaltenen Methoden (Interview EAC03).

Der Einfluss der internationalen Organisationen kann insofern darin gesehen werden, dass sie begleitend zur Erarbeitung der Ergebnisse – an der sie selbst nicht beteiligt waren – den weiteren Verlauf durch Kommentare beeinflussen konnten. Die Abgesandten der Asylbehörden waren also in ihren Aushandlungen und Konsensbildungen im Rahmen einer transnationalen Verwaltungskooperation einer Beobachtung von außen ausgesetzt, die per se in den Arbeits- und Kooperationsformen schon angelegt war. Die Frage nach einem Beispiel für unterschiedliche Auffassungen zwischen Referenzgruppe und Abgesandten nationaler Behörden führte zur folgenden Antwort:

20 Zu den in dieser Hinsicht unterschiedlichen Verfahren in Deutschland und Schweden siehe Schneider/Wottrich (2017) sowie die Ausführungen in Kapitel 5.

»Well sometimes a different kind of interpretation may be for instance on the subjective fear. There I think the states are a bit more like rigid than the NGOs would be, for example. The questions on trauma and those things. Maybe the NGO accepts faster than we do, to take into consideration some kind of elements. Okay now I'm talking a bit as well about evidence assessment. Well, some interpretation. In fact, it depends as well – the differences sometimes are bigger from country to country than from some countries and NGOs« (Interview EAC03).

Die Auseinandersetzung mit der Referenzgruppe wurde hier in erster Linie als Auseinandersetzung mit den NGOs verstanden. Von weiteren Mitgliedern der Modularbeitsgruppe wurde ebenfalls von NGOs sowie von UNHCR gesprochen (Interviews EAC01; EAC02). Allerdings zeichnete sich nirgends eine Polarisierung zwischen der Modul-AG und der Referenzgruppe ab. Im Verhältnis zu NGOs wurde diese seitens des oben genannten Experten explizit ausgeschlossen.

Nach den vorliegenden Ergebnissen beschränkten sich Kontroversen eher auf konkrete Fragen des Asylverfahrens, ohne dass eine weitergehende Politisierung bezüglich der unterschiedlichen Auffassungen stattfand. Seitens der beteiligten Expertinnen und Experten gab es allerdings ein Bewusstsein hinsichtlich der (asyl-)politischen Relevanz der Schulungsinhalte, weshalb durchaus mit Kritik und Kontroversen gerechnet wurde:

»I expected much more, you know, resistance (.) and that the member states would, you know, keep their (.) strong position and try to a bit like negotiations on EU level. (..) It didn't happen at all. It didn't happen. And I must say I was quite surprised. (..) And that we haven't had any strong reactions from the NGOs, (..) I'm also a bit surprised I must say. It was and I think maybe this is based on the fact that, I think in the beginning, the member states or the NGOs, they didn't really realize the importance of EAC. So this is just something that sneaked by and they were looking at the European institutions how they would deal with this. And we sneaked in the back door almost like a Trojan horse. So they didn't really react and now it's in place. And EASO will take it has taken it further. So (..) also honestly (..) I'm surprised« (Interview EAC07).

In der Gesamtschau der bisherigen Befunde zur Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ zeigen sich Formen eines Dissens, wobei eine Aushandlung von divergierenden nationalstaatlichen Interessen oder von Stellungnahmen der NGOs nicht in der erwarteten Weise stattfand. Als mögliche Erklärung wurde von den beteiligten Expertinnen und Experten die Frage aufgeworfen, inwiefern die beteiligten NGOs sich der asylpolitischen Bedeutung des Schulungsprogramms be-

wusst waren. Auch mit Blick auf die Beteiligung der mitgliedsstaatlichen Behörden wurde in Zweifel gezogen, ob der Entwicklung des Programms eine asylpolitische Bedeutung beigemessen wurde. So schilderte ein an verschiedenen Modul-AGs beteiligter Experte den Freiraum, den die Abgesandten mitgliedsstaatlicher Behörden seiner Einschätzung nach hatten:

»I think the reason is that the states in the beginning were not realizing the importance that EAC would have. So they send someone and they let them express quite free; because they didn't think it could have a very big influence on the content and the way to consider the content for the future« (Interview EAC03).

Die Ursachen für die geringe politische Aushandlung der Lerninhalte können an dieser Stelle nicht weiterverfolgt werden. Doch ist nach unseren Ergebnissen festzuhalten, dass die beteiligten Asylexperten und -expertinnen nicht in erster Linie – wie auch immer definierte – ›nationale Interessen‹ ihrer Mitgliedsstaaten explizit vertreten haben. Unsere Ergebnisse weisen stattdessen darauf hin, dass es sich um Abgesandte aus der Asylverwaltung handelte, die in ihrer Expertise durch nationale Rechts- und Asylsysteme der beteiligten Mitgliedsstaaten geprägt waren. Ihr Verständnis der zu lösenden Aufgaben war beispielsweise durch uneinheitliche Begriffe und Sichtweisen der Verwaltungstraditionen oder asylrechtlichen Regelungen ihrer Behörden geprägt. Eine Aushandlung aus der Sicht verschiedener nationaler Rechts- und Asylsysteme mit Unterschieden im Verständnis der verhandelten Fragen war wiederholt Thema der Interviews mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe (Interviews EAC02; EAC06; EAC07). Der Beitrag von Einzelpersonen kann insofern nicht losgelöst von der nationalen Asylbehörde gesehen werden, durch deren Asyl- und Rechtstraditionen die Aushandlungen zumindest implizit geprägt waren. Die Suche nach Lösungen beinhaltete jedoch keine explizite Aushandlung politischer Interessen, sondern bewegte sich im Rahmen einer Konsensbildung, die konkrete Fragen des Asylverfahrens betrafen.

4.2.6 Schritte einer Konsensbildung

Im Verlauf der Selbstvergewisserung über Inhalte und Verfahrensschritte, die das Modul ausmachen sollten, zeigten sich, wie zuvor dargestellt, verschiedene Formen eines Dissenses sowie disparate Ausgangsbedingungen der Beteiligten. Die Schritte hin zu einer Konsensbildung beinhalteten mehrere parallel bestehende Umgangsweisen mit Dissens (Interview EAC02): Ein Ausdiskutieren von Kontroversen fand innerhalb der Modularbeitsgruppe statt.

Die Konsensbildung zwischen den nationalen Abgesandten der Modularbeitsgruppe beruhte darauf, dass konkrete Schritte aus dem britischen Asylverfahren als Grundlage des Moduls »Beweiswürdigung« dienten. Die britische Asylbehörde zeichnete sich dadurch aus, dass sie zu den für das Modul relevanten Fragen bereits als nationale Behörde ausführlich mit dem UNHCR in Verbindung stand: »The training material is reviewed by UNHCR, we have a UNHCR-team« (Interview EAC10). Kritikpunkte am früheren Verfahren hatten im Vorfeld der Programmierung zu einem Austausch zwischen UNHCR und der britischen Behörde geführt. Das britische Asylverfahren galt daher unter den Beteiligten als besonders vorbildlich bzw. als eines, das bereits vom UNHCR ein Gütesiegel (»gold stamp«) erhalten hatte (Interview EAC10). Eine spätere Bewertung durch die Referenzgruppe war insofern schon im Rahmen der Erarbeitung der Schulungsinhalte relevant, indem die Erfahrungen und Lösungsversuche der britischen Behörde für die Arbeitsgruppe maßgeblich wurden.

Allerdings war das Vorgehen der britischen Behörde nicht die alleinige Grundlage. Stattdessen nahm die Arbeitsgruppe weitere Elemente von Asylverfahren der beteiligten mitgliedsstaatlichen Behörden in das Modul auf. Der Prozess der Aushandlung unterschiedlicher nationaler Verfahrenselemente führte schließlich zu deren schrittweisen Integration in ein gemeinsames Modul. Dieses setzte sich damit aus einer Zusammenführung und Modifikation von Verfahrensschritten zusammen, die den Beteiligten aus ihren nationalen Asylbehörden bekannt waren, wie in den folgenden Aussagen deutlich wird:

»So that we had a lot of discussions about it and these different views, but I think slowly we kind of, you know, found a common platform to work under vocabulary. For instance, I know that (.) the United Kingdom, they had very since they had done a lot of work on this, they had from the beginning, a very strong opinion about the structure, how it should be done. And I think in the beginning, basically they thought, we could just copy the UK module and put it (.) with an EAC label (.) But then I think me from [member state] we had our tradition legal tradition and regarding this topic, it's quite (.) I think we had some interesting views to kind of (.) introduce to the other members. And I know that when I introduced our vocabulary we use in [region], their eyes were total black. They didn't know what I was talking about. So had to explain several times. And they were really skeptical in the beginning. But then they took some time it took some months actually but then the other ones also knew what I was talking about. And we could merge the UK vocabulary with the Scandinavian view on evidence assessment in something which I still think is a total new product. And that is I think that's the best advantage on this module. That it, for the first time, gives you a structure how to assess evidence« (Interview EAC07).

Die Verbindung der Verfahrenselemente nationaler Asylsysteme war jedoch nicht die einzige Grundlage für eine Konsensbildung zwischen den Abgesandten der nationalen Behörden. Die Arbeitsgruppe verständigte sich außerdem darauf, nationale Besonderheiten in der Umsetzung des Moduls zu berücksichtigen (Interview EAC02). Damit wurden Handlungsspielräume und Varianten in der Umsetzung vorweg eingeplant. Auf diese Weise war ein Weg dafür geebnet, das Modul anzuwenden und gleichzeitig Eingriffe in die bisherigen nationalen Gepflogenheiten eher gering zu halten. Eine vergleichbare Form der Konsens- und Kompromissbildung, die allzu große Eingriffe in die nationalen Asylsysteme vermeiden helfen sollte, zeigte sich in der Ausarbeitung der sprachlichen Darstellung:

»But I think we managed to deal with it a bit finding maybe sometimes we made the wording a bit softer. We added a couple of sentences. And sometimes if we still couldn't agree, we had to kind of highlight in the text in one way or another. It could be some kind of discussion point that they discuss in their tradition in their country or that we basically state that there could be different views about this in other countries. How about your country? Then they raise that topic on their face-to-face session. But what from I don't know if you read any of the evaluations« (Interview EAC07).

Ein Lösungsversuch bestand also darin, die Inhalte und Verfahren des Moduls sprachlich so zu präsentieren, dass mithilfe entsprechender Begriffe und Wendungen eventuelle Widersprüche zu bisherigen Traditionen nationaler Asylsysteme abgemildert wurden. Es ging darum, durch entsprechende Formulierungen Anschlussmöglichkeiten an nationale Gepflogenheiten zu schaffen. Dazu diente auch, nationale Unterschiede bewusst anzusprechen und so diverse Ausgangspunkte für eine Umsetzung des Moduls vorweg einzubeziehen.

In der transnationalen Verwaltungskooperation hatte die Arbeitsgruppe insfern verschiedene Wege beschritten, um mit den Unterschieden zwischen den Asylsystemen der Mitgliedsländer umzugehen. Diese bezogen sich darauf, einerseits für die Inhalte und Methoden des Moduls Kompromisse zu finden und andererseits dessen Umsetzbarkeit mit Blick auf die Voraussetzungen der bereits bestehenden nationalen Asylsysteme auszuformulieren. Zwar stellt sich die Frage, inwiefern damit die EU-weite Abstimmung eher pro forma stattfand, in den Asylbehörden jedoch wenig änderte. Doch kann auch umgekehrt die Frage aufgeworfen werden, ob der Neuigkeitswert des Schulungsprogramms ›kleingeredet‹ wurde, damit Diskrepanzen mit bisherigen Praktiken der Asylbehörden weniger offensichtlich wurden und einer Umsetzung weniger Hürden im Wege standen. Von einer solchen Umsetzung versprachen sich beteiligte Expertinnen und Experten eine zumindest langfristige Änderung und Angleichung der behördlichen

Praktiken, z. B. indem durch das Schulungsprogramm Standards vermittelt würden, die es ermöglichen, die behördlichen Praktiken der Asylvergabe anhand einer gemeinsamen Grundlage zu reflektieren (Interviews EAC01; EAC02). Wie auch die weiteren Überlegungen zeigen, bildeten die Anschlussfähigkeit und die spätere Akzeptanz des Moduls ein wichtiges Anliegen, um dessen Umsetzung zu gewährleisten.

Denn ein Konsens war nicht allein innerhalb der Verwaltungskooperation zu erzielen, sondern auch mit den beteiligten internationalen Organisationen. Seitens der Referenzgruppe vorgetragene Kritikpunkte zeigten die Notwendigkeit einer Überarbeitung der zwischenzeitlich erreichten Vorlagen für das Modul auf, was die Ergebnisse zeitlich verzögerte (Interview EAC02). Deshalb mussten bei der Projektleitung eigens eine Verlängerung des Einsatzes der Modularbeitsgruppe und ein weiteres Treffen beantragt werden. Eine Einigung mit der Referenzgruppe, u. a. mit dem UNHCR, galt jedoch als wichtig, um die spätere Akzeptanz des Moduls seitens des UNHCR und der NGOs sicherzustellen (Interviews EAC01; EAC02). Insofern wurden mit der Referenzgruppe unterschiedliche Auffassungen diskutiert, wobei hier jedoch Vorschläge auch begründet zurückgewiesen wurden (Interviews EAC01; EAC02). In diesem Zusammenhang konnte der besondere Charakter des Schulungsprogramms als Resultat einer transnationalen Verwaltungskooperation hervorgehoben werden, womit auch die Akzeptanz der mitgliedsstaatlichen Behörden und die Bereitschaft, das eigene Personal zu schulen, gewährleistet werden sollte:

»So again, the final content that's the content that is enacted by the states, and it's not the content of ECRE or UNHCR. And I think it's an important point for the acceptance you can say of EAC by the states to train their staff« (Interview EAC03).

4.2.7 Das Modul ›Beweiswürdigung‹ und seine Bewertung

Das Modul ›Beweiswürdigung‹ gilt als Voraussetzung dafür, dass Asylanträge in der EU mithilfe derselben Kriterien und Praktiken zur Informationsbeschaffung und zu deren Beurteilung behandelt werden (EASO 2015b). Mit seiner Entwicklung und Umsetzung war beabsichtigt, dem Personal in nationalen Asylbehörden der Mitgliedsländer Kriterien und Verfahren für die Ermittlung und Beurteilung von Beweisen in Asylverfahren vorzugeben. Es handelte sich um den Versuch, ein strukturiertes Verfahren für die Asylvergabe zu etablieren, das als solches die Garantie dafür bieten sollte, mögliche Unterschiede zwischen nationalen Behör-

den oder individuellen mit der Entscheidung befassten Amtspersonen zu neutralisieren.²¹ Insofern ging es darum, die Entscheidungsgrundlagen in der Asylvergabe mithilfe des vermittelten Vorgehens EU-weit zu standardisieren:

»I mean if every case worker in Europe follows that we will get to the same conclusion just by being okay I don't know I would be tempted to give him the benefit of the doubt or not this one I've done once. No, you need to follow, analyze other five conditions present in the case« (Interview EAC03).

Nicht allein die Kriterien für die Beurteilung, sondern auch die Ermittlung von Informationen für die Entscheidung waren wichtige Ziele in der Entwicklung der Inhalte des Moduls. Das heißt, dass alle mit der Asylbearbeitung befassten Amtspersonen dieselben Kriterien abfragen und anhand derselben Verfahren überprüfen sollten, um schließlich dieselben Kriterien für eine Beurteilung anzulegen – unabhängig davon, wer in welchem Mitgliedsland das Verfahren durchführt. Die Anträge zweier Brüder aus demselben Herkunftsland, so das ausführlich dargestellte Beispiel im Handbuch zum Modul »Beweiswürdigung«, die aufgrund derselben Voraussetzungen nach Europa flüchteten, sollten anhand derselben Kriterien und mit gleichen Verfahren überprüft und beurteilt werden (Interview EAC03). Der Idee einer EU-weiten Standardisierung von Asylverfahren, die damit nicht zuletzt behördenintern angeglichen werden sollten, lag die Vorstellung zugrunde, dass über Asylanträge zwar im Rahmen einer individuellen Prüfung des Asylgesuchs zu entscheiden sei, dies jedoch nach derselben Art der Informationsermittlung und gleichen Beurteilungskriterien erfolgen sollte.

Der Auffassung von beteiligten Expertinnen und Experten zufolge galt das Modul mit Blick auf bisherige Gepflogenheiten der Asylvergabe als Fortschritt hinsichtlich der Qualität von Asylentscheidungen, da es Grundlagen für eine Standardisierung einer Entscheidungspraxis lieferte, die zuvor noch durch wenige Regeln, Verfahrensnormen und Anleitungen geprägt war (Interviews EAC03; EAC07). Das Modul wurde in dieser Hinsicht als wichtiger Schritt hin zu einer Qualitätssicherung auf Basis gemeinsamer asylrechtlicher Grundlagen in der EU gesehen (Interview EAC06). Um diese rechtlichen Grundlagen umzusetzen, wurde in einigen Punkten bewusst von der Logik bisheriger Verfahren Abstand genommen, was Folgen für die Position von Antragstellenden hat. So disqualifizieren Aussagen der Asylsuchenden, die als »unwahr« eingestuft werden, diesem

21 Eine kürzere Fassung der in diesem Abschnitt dargestellten Ergebnisse wurde mit Blick auf die Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie in Schittenhelm (2019) zur Diskussion gestellt.

Verständnis nach nicht mehr vom Asylverfahren bzw. sie schließen nicht zwingend eine Schutzgewährung aus. Das Recht auf Asyl bleibt davon unberührt und wird auch nicht zwingend durch Widersprüche in den Aussagen der Antragstellenden bzw. durch die Wahrnehmung solcher Widersprüche seitens der Behörde angefochten, wie von einem Experten hervorgehoben wurde (Interview EAC03). Zwar können externe Widersprüche im Verfahren, d. h. zwischen Aussagen von Asylsuchenden und allgemeinen Informationen über ihr Herkunftsland (UNHCR 2013: 173ff.), nach wie vor zur Ablehnung führen. Doch mit der Entwicklung des Moduls wurde auch die Einsicht aufgegriffen, dass Fluchtmigration mit schwierigen Umständen verbunden sein kann, die während der Fluchtroute oder zum Zweck der Einreise auch unwahre Behauptungen oder falsche Papiere erfordern – ohne dass dies die Glaubwürdigkeit einer Verfolgungsgeschichte insgesamt untergräbt (s. a. UNHCR 2013: 42). Darüber hinaus gilt zwar nach wie vor, dass die Beweislast (*burden of proof*) aufseiten der Antragstellenden liegt. Bei Personen, die schon einmal verfolgt wurden, liegt sie hinsichtlich der Einschätzung zukünftiger Risiken jedoch nun zumindest teilweise aufseiten der Behörde (Interview EAC03). Mit einer Regelung zur Informationsermittlung und zu den Entscheidungsgrundlagen wurde insofern – zumindest vom Anspruch her – auch die Position der Asylsuchenden verbindlicher abgesichert.

Ein Vorgehen, das eine EU-weite Angleichung der Asylvergabe bzw. der damit einhergehenden Erhebung von Beweisen und deren Beurteilung anstrebt, scheint auf den ersten Blick in Widerspruch zur Rücksichtnahme auf nationale Rechts- und Asylsysteme zu stehen, die bei der Konsensbildung im Rahmen der transnationalen Verwaltungskooperation eine Rolle spielte. Das vorliegende Modul wurde seitens der beteiligten Expertinnen und Experten jedoch auch in dieser Hinsicht positiv eingeschätzt:

»or maybe a group of countries, they have traditions, and they have concepts and they have a culture and how to go about this and try to then, it's easy to train people within the same group, that speak the same language, and that use the same concepts, it's easy to tell them what to do, but when you need to have something that is general for the whole of Europe, that everyone understands, then it's difficult. But I thought that the end result was much better than I anticipated, I must say. It's not, I think, because when you have very much different concepts, one solution is that you create some-thing new, that is new for everyone, and that you then impose this on, I mean, everyone. That's not really doable for asylum, because there is so much theory, and there's so much backing to the concepts and the methods that are already used. I mean, the research has gone about for decades, to come up with how to go about this, and how to use the concepts, but just in different settings, so it wouldn't be feasible to just, you know, imagine something new, and write it down on paper. So I

think the solution that we came up with, was that we used concepts from both traditions, and that we used concepts and approaches that are used in both legal traditions. And mend them together to form something that everyone understands, with concepts that are familiar to everyone, but that still describes the same procedure that is already carried out» (Interview EAC06).

Die Schwierigkeit bestand insofern darin, ein Modul zu entwickeln, das für Amtspersonen der Asylbehörden unterschiedlicher Mitgliedsstaaten – unabhängig von ihren Qualifizierungen und Voraussetzungen – praktikabel und anwendbar ist. Die Anschlussfähigkeit und die Akzeptanz bestehen diesem Verständnis nach auch darin, dass das Modul bisher bekannte Verfahrensschritte aus unterschiedlichen nationalen Asylsystemen und rechtlichen Traditionen der Mitgliedsstaaten aufgreift.²² Zugleich wird eine Handreichung den Personen zur Verfügung gestellt, die in den jeweiligen Behörden mit unterschiedlichen Qualifikationsprofilen ausgestattet sind und Entscheidungen über Asylanträge zu treffen haben.

Die dazu vermittelten Schritte der Beweiswürdigung sind – wie zuvor dargestellt – an bestehende Verfahrenselemente nationaler Asylsysteme angelehnt. Doch beruhen sie nicht zuletzt auch auf einer Umsetzung europäischer Richtlinien in der Praxis der Asylbehörden. Im Praxisleitfaden (EASO 2015b: 24) sowie in den Darstellungen der beteiligten Expertinnen und Experten ist von zwei EU-Richtlinien die Rede: erstens von der 2004 eingeführten und 2011 aktualisierten ›Anerkennungsrichtlinie‹ (*Qualification Directive*) (Richtlinie 2011/95/EU) über die Kriterien der Anerkennung sowie über Art und Umfang der Schutzgewährung; und zweitens ist die 2005 verabschiedete ›Asylverfahrensrichtlinie‹ (*Asylum Procedure Directive*) entscheidend, die 2013 überarbeitet wurde (Richtlinie 2013/32/EU) und EU-weite Standards des Asylverfahrens in mitgliedsstaatlichen Behörden definiert. Das Modul ›Beweiswürdigung‹ wird insofern nicht allein mit Blick auf nationale Rechts- und Verfahrenstraditionen bewertet, sondern muss auch als Umsetzung internationaler und europäischer Rechtsabkommen sowie vorhandener EU-Richtlinien legitimierbar sein.

Das Modul ist insofern eine Umsetzung rechtlicher Grundlagen und zugleich abhängig von eventuellen Änderungen in der Gesetzeslage sowie von neueren Entwicklungen in der Rechtsprechung (Interview EAC07). Die bereits genannte prinzipielle Unabgeschlossenheit der Lerneinheiten des Schulungsprogramms

22 Es geht bezüglich der Rechtstraditionen in den Mitgliedsländern u.a. um die Unterscheidung zwischen *common law* und *civil law*, die in den Auseinandersetzungen wiederholt eine Rolle spielte, da die jeweiligen Rechtstraditionen für Asylverfahren von Einfluss sind (vgl. Staffan 2008: 628).

(siehe 4.1) gilt auch mit Blick auf das Modul ›Beweiswürdigung‹. Zum Modul gab es im Jahr 2015 erstmals eine Aktualisierung, indem Elemente des zuvor eigenständigen Moduls ›Entscheidungsprozess und Bescheiderstellung‹ (*Drafting and Decision Making*) in die Lerneinheit mit integriert wurden (EASO 2016c: 23). Im Januar 2019 leitete das EASO eine weitere Aktualisierung in die Wege (EASO 2020b: 50), die mittlerweile abgeschlossen ist (EASO 2021b: 36). Trotz aller Versuche einer Standardisierung der Asylvergabapraxis beinhaltet das Modul insofern Veränderbarkeit und Offenheit, als seine Anschlussfähigkeit an nationale Asylsysteme sowie an veränderbare EU-weite rechtliche Rahmenbedingungen gewährleisten soll.

Selbst wenn asylrechtlich relevante internationale Abkommen sowie EU-Richtlinien in nationales Recht der Mitgliedsländer überführt wurden, ist nach wie vor zu fragen, wie entsprechende Vorgaben in der Praxis des für die Asylentscheidung zuständigen Personals interpretiert und angewandt werden. Um auf diese Praxis einzuwirken und den nationalen Asylbehörden EU-Standards zu vermitteln, wurde das Modul ›Beweiswürdigung‹ neben anderen Lerneinheiten des Schulungsprogramms in Kursen für das Personal von Asylbehörden unterrichtet, worauf wir im folgenden Kapitel zu sprechen kommen.

4.3 UMSETZUNG UND TRANSFER DER SCHULUNGSHINHALTE

Das Modul ›Beweiswürdigung‹ ist seit dem Jahr 2010 EU-weit zur Anwendung gekommen.²³ Dazu wurden die ursprünglich englischsprachigen Schulungsmaterialien übersetzt, sie liegen mittlerweile in 25 Sprachen vor (EASO 2021b: 52), darunter auch in deutscher Sprache. Im Unterschied zu Schweden, wo auch mit englischsprachigem Schulungsmaterial gearbeitet wird, findet das Training im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ausschließlich in deutscher Sprache statt (Schneider/Wottrich 2017). Die dazu notwendige Übersetzung der Schulungsmaterialien spielte eine Rolle dafür, dass in Deutschland im Verhältnis zu Schweden auch erst später mit den europäischen Schulungen begonnen wurde (ebd.). Die Umsetzung der Schulungsinhalte beinhaltet grundsätzlich zwei Ebenen der Wissensvermittlung: Die Kurse finden einerseits EU-weit als *Train-the-Trainer*-

²³ Zwischen 2012 und 2019 waren es 5 739 Teilnehmende aus 27 Mitgliedsländern sowie der Schweiz und Norwegen, die das Modul in *Train-the-Trainer*-Schulungen und nationalen Trainings für das Behördenpersonal belegt hatten (EASO 2020b: 50).