

4.1 DAS EASO TRAINING CURRICULUM

Das *EASO Training Curriculum* wurde unter dem Dach des Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (*European Asylum Support Office, EASO*) entwickelt, um das Personal nationaler Asyl- und Migrationsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten nach einheitlichen Lehrplänen zu schulen. Neben den in Kapitel 3 bereits beschriebenen Aufgaben, die auch eine operative Unterstützung von Asylbehörden einzelner Mitgliedsländer, z. B. in unmittelbaren Not- und Krisensituationen, implizieren (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdi 2020a), gehörte das Schulungsprogramm darüber hinaus auch zu den längerfristig angelegten Aufgaben der Asylagentur. So war das EASO bis Anfang 2022 verantwortlich für die Entwicklung und Bereitstellung des Lehrmaterials sowie zahlreicher asylrelevanter Informationen, es stellte die elektronische Lernplattform für das Schulungsprogramm bereit und koordinierte die Ausbildung der Lehrkräfte für Schulungen in den nationalen Asylbehörden. Seitdem gingen die Aufgaben in den Verantwortungsbereich der *European Union Agency for Asylum (EUAA)* über (Verordnung (EU) 2021/2303), die sich damit nun auch das Ziel des EASO zu eigen macht, die Verwaltungspraxis in den verschiedenen Mitgliedsländern auf gemeinsame Standards der Asyl- und Schutzgewährung auszurichten (EASO 2016b: 8).

Die Ziele und Aufgaben des Schulungsprogramms werden in offiziellen Dokumenten des EASO beschrieben. Hier wird deutlich, dass die Trainingsinhalte nach dem Selbstverständnis der Agentur nicht allein einer EU-internen Angleichung nationaler Asylverfahren dienen. Mit Bezug auf völkerrechtliche Abkommen und geltendes europäisches Recht hebt die Selbstdarstellung des EASO auch eine Weiterentwicklung von Praktiken der Schutzgewährung durch das Schulungsprogramm hervor:

»Die Schulungsmodule werden von ExpertInnen der Mitgliedstaaten im Bereich des internationalen Schutzes entwickelt. Sie bieten den Lernenden eine einfache, aber effektive Möglichkeit, sich die für die tägliche Arbeit benötigten Kompetenzen anzueignen. Die Module werden im Rahmen der Flüchtlingskonvention von 1951, dem dazugehörigen Protokoll von 1967, der Rechtsinstrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie weiterer einschlägiger internationaler und europäischer Rechtsvorschriften entwickelt. Sie basieren auf Szenarien aus dem wirklichen Leben und fördern bewährte Verfahren im Bereich des internationalen Schutzes« (EASO 2014: 8).

In dieser Darstellung gilt die Einführung des Instruments als direkter Versuch, die alltägliche Behördenpraxis zu erreichen. Wie sich anhand der Experteninterviews

zeigte, die im Rahmen unseres Projekts erhoben wurden,¹ spielte dieser Praxisbezug im Selbstverständnis der beteiligten Experten und Expertinnen nicht nur als Einflussnahme ›von oben‹ eine Rolle, d. h. nicht nur in Form von Auswirkungen der gesetzgeberischen Aktivitäten der EU und deren Umsetzung durch die Schulungen auf die Praxis nationaler Behörden. In umgekehrter Richtung sollte die Entwicklung des Instruments zugleich auf der bisherigen Praxis und den Erfahrungen nationaler Asylbehörden aufbauen (Interview EAC03²). Die Beteiligung von Abgesandten aus den mitgliedsstaatlichen Behörden an der Entwicklung des europäischen Schulungsprogramms diente in dieser Hinsicht einerseits dazu, einen EU-weiten Konsens über Praktiken der Asylbehörden herzustellen. Andererseits galt die transnationale Verwaltungskooperation als Möglichkeit, in der Programmentwicklung einen Praxisbezug zu gewährleisten, um die spätere Anschlussfähigkeit und Akzeptanz der Schulungsinhalte in den nationalen Asylbehörden sicherzustellen (Interview EAC03).

Die Erarbeitung eines gesamteuropäischen Lehrplans, zunächst *European Asylum Curriculum*, später *EASO Training Curriculum* genannt, führte nicht nur zu Schulungen in noch aufzubauenden Asylbehörden oder von neu eingestelltem Personal. Indem es der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) diene und über dazu entwickelte Rechtsinstrumente und Richtlinien informierte, bot das Programm auch neue Lerninhalte für Asylbehörden mit langjährigen asylrechtlichen Traditionen sowie letztlich auch für erfahrenes Personal der jeweiligen Behörden. Mögliche Änderungen in der Gesetzeslage, neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung sowie relevante wissenschaftliche Erkenntnisse erforderten zudem eine ständige Überarbeitung und Aktualisierung der einzelnen Trainingsmodule (Interview EAC07). Die Entwicklung des Asylcurriculums ist insofern bis heute nicht abgeschlossen, da seine Inhalte von diesen rechtlichen und wissenschaftlichen Entwicklungen und zudem von den Aushandlungen

-
- 1 Zur Durchführung und Auswertung der insgesamt zehn Interviews mit Expert:innen aus verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten, die an der Erarbeitung des *EASO Training Curriculums* beteiligt waren, siehe Appendix I.
 - 2 Aus Gründen der Anonymisierung sind alle Namen der zum europäischen Schulungsprogramm befragten Expert:innen mit dem Kürzel EAC und einer Nummerierung sowie die in den Asylbehörden interviewten Beschäftigten mit einem Alias-Namen gekennzeichnet. Ebenfalls aus Gründen der Anonymisierung werden nicht alle Details der beruflichen Vita und Aufgabenbereiche offengelegt sowie Informationen zur Person, z. B. zum Geschlecht, teilweise verdeckt oder geändert.

der für die Asylvergabe relevanten Kriterien und deren Auslegung abhängig sind.³ Während das Schulungsprogramm im Jahr 2014 noch 16 Module umfasste (EASO 2015a: 11), bestand es Ende 2020 bereits aus 28 Modulen (EASO 2021b: 49). Die Module wurden nicht nur EU-intern angewandt, sondern auch im Rahmen multilateraler Abkommen mit Drittstaaten. Denn aufgrund der externen Dimension der europäischen Asylpolitik (Lavenex 2016: 556) besteht ein Interesse an der Definition ›sicherer Drittstaaten‹ und an dem Transfer von EU-Standards der Asyl- und Schutzgewährung in angrenzende Transitländer (Mananashvili 2015). Regionale Programme, z. B. in Kooperation zwischen der EU und Ländern im Westbalkan oder mit der Türkei (EASO 2016b: 31-32), sind heute Teil der Verpflichtungen des EASO bzw. der EUAA. Seine Bedeutung für die angestrebte Europäisierung der Asylverwaltung in den Mitgliedsländern unterscheidet das europäische Schulungsprogramm allerdings von sonstigen transnationalen Trainingsprogrammen, die in Kooperation mit Beitritts- und Nachbarländern stattgefunden haben.

Das im Weiteren dargestellte Vorgehen der transnationalen Verwaltungskooperation zur Aushandlung und Etablierung des einheitlichen europäischen Schulungsprogramms war nicht unumstritten. Kritik, beispielsweise an einer nur unzureichenden Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder an einzelnen Lerninhalten, begleitete die Initiierung und Entwicklung des Programms. Für die folgende Analyse ist von Interesse, inwiefern nationale Asylbehörden sowie internationale Organisationen mit ihren Kritikpunkten und Forderungen für die Entwicklung des Schulungsprogramms eine Rolle spielten. In der folgenden Rekonstruktion der Projektgenese steht zunächst die Frage nach dem Einfluss der beteiligten Akteure auf die Initiierung und Etablierung des europäischen Schulungsprogramms im Vordergrund. Sodann wird ihr Beitrag zur Entwicklung seiner Module und deren Umsetzung anhand einer Fallstudie zum Modul ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*) detailliert zur Sprache kommen.

4.1.1 Die Initiierung eines transnationalen Asylcurriculums

Für die Initiierung eines EU-weit einheitlichen Curriculums zu Asylfragen und für erste Koordinationstätigkeiten spielte die nationale Behörde in Schweden eine maßgebliche Rolle. Das Schulungsprogramm war in seiner Anfangszeit beim

3 Beispielsweise ging das 2015 eingeführte Modul ›*Gender, Gender Identity and Sexual Orientation*‹ auf die Initiative verschiedener NGOs zurück, die eine stärkere Berücksichtigung von Genderaspekten in den Aktivitäten des EASO einforderten (Welfens 2016: 85)

GDISC (*General Directors' Immigration Services Conference*) – einem Netzwerk für europäische Zusammenarbeit in Fragen der Migration – angesiedelt, wobei die schwedische Migrationsbehörde (*Migrationsverket*) die Aktivitäten verwaltete und koordinierte (EASO 2012: 56). Der zeitliche Beginn des EU-weiten Schulungsprogramms wird vom EASO rückblickend auf 2005 datiert (EASO 2012: 56). Wie die folgenden Ausführungen zeigen, gab es transnationale Schulungsprogramme für Asylfragen und eine grenzüberschreitende Kooperation der dafür zuständigen Behörden bereits zuvor.

Im Jahr 2001 initiierten der UNHCR und die schwedische Migrationsbehörde den Söderköping-Prozess, der in den Folgejahren eine transnationale Kooperation zwischen Mitgliedsländern, Beitritts- sowie Nachbarstaaten der EU umfasste (Düvell/Vollmer 2009; Lavenex 2016: 566). Auch mit Blick auf die EU-Erweiterung im Jahr 2004 ging es darum, mit Nachbarstaaten an der osteuropäischen EU-Außengrenze, insbesondere mit Belarus, Moldawien und der Ukraine, in Fragen der Asyl- und Grenzpolitik zu kooperieren sowie gemeinsame Standards der Asyl- und Schutzgewährung zu etablieren (Mananashvili 2015: 192-193). Mit einer Förderung der Europäischen Kommission wurde 2003 ein Sekretariat eingerichtet, um die Aktivitäten des multilateralen Programms zu koordinieren (Lavenex 2016: 566), das im Jahr 2011 in die *Eastern Partnership Initiative* integriert wurde (Mananashvili 2015: 192). Die Idee für ein europaweites Trainingsprogramm ging u. a. aus dieser bereits praktizierten transnationalen Kooperation zwischen Asylbehörden in dieser Region hervor – wie die Aussage eines befragten Experten verdeutlicht, der in den späteren Mitgliedsländern in Osteuropa und deren Nachbarstaaten aktiv an Trainingsprogrammen beteiligt war⁴:

»And also I can imagine that these target countries were a bit confused. I mean first you, someone came from Germany, for example, we're training them, then someone from Sweden coming and then another training and sometimes with the same (.) for the same topic but different material (.) so I started to say about why can't we use just one common training to train to create kind of toolbox for training for different steps in assigned procedure. So that whole idea of EAC came up« (Interview EAC01).

4 Die Interviewauszüge enthalten nicht immer die übliche Zeichensetzung. Betonungen werden mit Grossbuchstaben, Pausen mit (.) kenntlich gemacht und undeutliche Worte in Klammern gesetzt. Auf Auslassungen aufgrund von Kürzungen und Anonymisierungen oder aufgrund unverständlicher Worte in Audio-Aufzeichnungen weisen eckige Klammern hin, z. B. [...] oder [unverständlich]. Siehe zu den für die Darstellung verwendeten Transkriptionszeichen auch Appendix II.

Als Zielländer (*target countries*) kamen im Interview an anderer Stelle die Ukraine, Belarus und Moldawien zur Sprache (Interview EAC01). Der Versuch, ein transnationales Asylcurriculum mithilfe einer finanziellen Förderung durch die EU zu initiieren, führte jedoch zu einer Veränderung der ursprünglichen Ausrichtung des geplanten Projekts. So berichtete der Experte:

»Since we have to have a partner, I contacted the Dutch colleagues, and they were interested as well to do something in this part of the- this Eastern part. So together we went to the Commission and asked for money. And then, the Commission said that they were very positive to that to the idea, but they asked us, why can't we start to do something for the European for European countries instead and then as a second step for the said countries. And so with this, we changed the project description and focus to make this common training tool for European countries instead. And so we started and we got the money for the first phase from the Commission« (Interview EAC01).

Die Idee für ein EU-weites Trainingsprogramm für Asylfragen ging im Selbstverständnis der individuellen Akteure, d. h. der beteiligten Expertinnen und Experten, aus bereits bestehenden transnationalen Austauschprozessen, u. a. aus dem bereits genannten Söderköping-Prozess hervor, der in den 2000er Jahren transnationale Kooperationen umfasste, an denen neben Mitgliedsländern auch Beitritts- und Nachbarstaaten beteiligt waren. Nach Auskunft eines weiteren an der Entwicklung des Programms beteiligten Experten ging es zunächst darum, zu Asylverfahren transnationale Trainings durchzuführen, die über bilaterale Austauschprozesse hinausgehen sollten:

»Actually the first time I heard about it, it was I think it was even before it was named EAC, because EAC is the European Asylum Curriculum. And (.) Sweden was behind the idea about doing some kind of training and quite early having this (.) the method of train the trainer (.) approach. So instead of having, you know, traditional projects, you go to a country-- like for instance the twinning projects you go to another country and you (.) you help them to develop knowledge and skills. And the concept was quite early wanted to go further by training trainers, so they could train themselves, basically. And at that time, I think it was called the European Asylum Academy or something like that. MOBILE Academy was very, you know, interesting name. But in the end it turn out to be (.) they decided for the name European Asylum Curriculum. And when I heard about it, it was in (.) I guess it must have been in 2004, 5, something like that« (Interview EAC07).

Auch hier findet sich ein Hinweis darauf, dass nach dem Verständnis der Befragten europaweite Schulungen in erster Linie mit Blick auf eine Qualifizierung des

Personals für die Aufgaben der Asylsachbearbeitung stattfinden sollten. Die Entwicklung von Wissen und Qualifikationen über Asylverfahren wurde allerdings nicht auf den bisher bekannten Wegen, d. h. lediglich durch Informationsübermittlung von einem Land zum anderen, geplant. Über eine bilaterale Zusammenarbeit⁵ hinaus wurden nun Wege gesucht, eine transnationale Trainingsakademie für Asylfragen zu gründen. In einer mobilen Akademie sollten Trainerinnen und Trainer ausgebildet werden, die ihr Wissen dann in nationalen Asyl- und Migrationsbehörden weitergeben. Transnationale Beziehungen, in denen eine Seite Hilfsangebote gewährt und die andere diese in Anspruch nimmt, wurden dabei implizit vorausgesetzt. Auch transnationale Mobilität der Beteiligten war nach wie vor gefordert, aber die geleistete Hilfe sollte eine eigene Wissensvermittlung innerhalb der nationalen Behörden ermöglichen. Die weiteren Schritte gingen aus transnationalen Kooperationen hervor, die nicht allein in bereits bestehenden Programmen stattfanden, sondern auch informelle Kontaktaufnahmen einbezogen:

»When I heard of the EAC well from the very beginning. Because I think it was in 2005 we got the visit in the office of [*name of expert*] who was really from the beginning of EAC and of [*name of expert*] from Odysseus Academic Network who is from Brussels and I know [*name of expert*] for a long time« (Interview EAC03).

Im Interview wurde geschildert, wie seitens derer, die das europäische Schulungsprogramm initiierten (»the founders of EAC«, Interview EAC03), weitere Kooperationsbeziehungen gesucht wurden. Der in den Interviews genannte zeitliche Rahmen entspricht der Darstellung des EASO (2012: 56), wonach das europäische Schulungsprogramm 2005 seinen Anfang nahm. Die anfängliche Zielsetzung für ein transnationales Schulungsprogramm, die Vermittlung von Kenntnissen und die Durchführung von Trainings zur Qualitätsverbesserung der Asylverfahren wurden im weiteren Verlauf der Projektentwicklung zunehmend durch Ziele einer Europäisierung im Sinne einer internen Abstimmung der Asylverfahren zwischen den Mitgliedsländern ergänzt. Mit den in Anspruch genommenen Förderinstrumenten und der schrittweisen Etablierung des Programms veränderte sich das Spektrum der insgesamt ausgehandelten Ziele, wie sich in den weiteren Ausführungen zeigen wird. Die anhand der Aussagen von beteiligten Expertinnen und

5 Ein bilateraler Austausch zu Fragen der Asyl- und Migrationspolitik war bereits im Vorfeld der EU-Osterweiterung mit damaligen Beitrittsländern eine gängige Praxis. In den 1990er Jahren fand durch EU-Twinning-Projekte ein Transfer von – nicht unbedingt europäisierten – Praktiken der Asylvergabe sowie von Techniken der Grenz- und Migrationskontrolle einzelner Mitgliedsländer statt (Lavenex 2002: 716-717).

Experten ermittelten Zielsetzungen für die Initiierung eines transnationalen Trainingsprogramms, die auch als Ausdruck eines professionellen Selbstverständnisses gelten können, sollten sich allerdings im späteren Verlauf der Projektentwicklung, insbesondere während der Erarbeitung der Module, noch als relevant erweisen.

4.1.2 Die Etablierung als ›europäisches‹ Curriculum

Vom Beginn der Initiative für einen gesamteuropäischen Lehrplan zu Asylfragen im Jahr 2005 (EASO 2012: 56) bis zu seiner Etablierung und Übernahme durch das eigens gegründete Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)⁶ lagen mehrere Schritte und Phasen. Sie unterschieden sich nicht nur hinsichtlich der Finanzierung und institutionellen Einbindung: Am Anfang erhielt die EAC-Projektgruppe eine temporäre Ko-Finanzierung seitens der Europäischen Kommission (Interview EAC01), war ansonsten aber bei der GDISC angesiedelt und der Verwaltung durch die schwedische Migrationsbehörde unterstellt. Ab 2012 folgte eine endgültige Verstetigung, indem die Aktivitäten der EAC-Projektgruppe vollständig vom EASO übernommen und in eine neu gegründete und nunmehr finanziell abgesicherte Institution integriert wurden (EASO 2013: 5-6). Zwischen diesen Anfangs- und Endpunkten unterschieden sich die erfolgten Schritte zudem anhand der Entwicklungsabläufe und Aushandlungen, die unter den beteiligten Akteuren stattgefunden hatten.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Entwicklung des europäischen Schulungsprogramms war die *EAC-Conference* in Madrid im Jahr 2006, mit dem Ergebnis eines detaillierten multilateral vereinbarten europäischen Curriculums (Interview EAC03). Das *European Asylum Curriculum Project* stellte ein Jahr später, im Jahr 2007, seine Ziele als Antwort auf das ›Grünbuch über die Zukunft des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems‹⁷ zur Diskussion (EAC Project Group

6 Im Jahr 2010 beschloss die Europäische Kommission die Gründung des EASO (Verordnung EU 439/2010), das in Malta eingerichtet wurde und für das Jahr 2011 seinen ersten Tätigkeitsbericht vorlegte (EASO 2012).

7 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte das Grünbuch (›Green Paper‹) im Juni 2007 vorgelegt, das eine Bewertung der bisherigen Arbeit des GEAS vornahm und Optionen für dessen zweiten Phase zur Diskussion stellte (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007).

2007: 1).⁸ Die Projektgruppe bezog sich dabei auf die im Grünbuch seitens der Europäischen Kommission verhandelten Optionen einer zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems⁹:

»The Commission furthermore highlights the importance of boosting »the capacity of all stakeholders involved in the asylum process to successfully accomplish their tasks, thereby improving the overall quality of this process«. To achieve this aim, the European Asylum Curriculum project would like to stress the importance of creating conditions for a common European approach to capacity building, enhancing quality as well as competence among officials working in the field of asylum. A joint training initiative, as the European Asylum Curriculum, is instrumental towards integration of European asylum procedures as it introduces practical cooperation, knowledge and consensus around core issues of this future common system. A common vocational training will not only promote higher quality and efficiency in the process, but also enhance uniformity in procedures and decision making and thus contribute to harmonization of practice« (EAC Project Group 2007: 1).

Neben einer Verbesserung von Effizienz und Qualität der Asylverfahren, die bereits für die ursprüngliche Initiierung des Schulungsprogramms eine Rolle spielte, wurde hier die europaweite Angleichung der behördlichen Praktiken als Ziel der geplanten Trainings zur Diskussion gestellt. Die Begründung der Entwicklung und Etablierung des EU-weiten Schulungsprogramms erfolgte jetzt explizit damit, dass es als Instrument zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems dienen sollte. Hier ist zu bedenken, dass das Schulungsprogramm zu diesem Zeitpunkt zwar noch bei der GDISC und der schwedischen Migrationsbehörde angesiedelt war, doch bereits über die Ko-Finanzierung seitens der Europäischen Kommission gefördert wurde (EAC Project Group 2007: 5).

Mit diesem Positionspapier zum Grünbuch wurde auch das Programm präsentiert, das als Ergebnis der ersten EAC-Konferenz in Madrid beschlossen wurde. Dazu gehörten mehrere Pilotphasen, in denen die praktische Umsetzung der ersten Module erprobt wurde: Sie begannen mit einer Schulung zum EU-Recht im Jahr 2006, die als erste Projektphase galt (EAC Project Group 2007: 6). Von 2007 bis 2008 wurden drei der damals noch dreizehn Module entwickelt und getestet, wobei eine Folgekonferenz im Jahr 2008 die zweite Projektphase abschloss (EAC Project Group 2007: 7). Für die übrigen Module war eine Erprobung in der dritten

8 Die Stellungnahme der Projektgruppe wurde während unserer Untersuchung als Online-Dokument erhoben, war zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Buchs aber nicht mehr öffentlich verfügbar.

9 Zur zweiten Phase des GEAS siehe Toscano (2013).

Projektphase zwischen 2008 und 2009 vorgesehen (ebd.). Die Projektphasen – jeweils Teil des Selbstverständnisses der Projektgruppe – waren Schritte hin zur praktischen Umsetzung des Trainingsprogramms und dienten zugleich seiner Weiterentwicklung.

Für den Zeitraum von 2010–2013, die Phase der Gründung, des Aufbaus und der Konsolidierung des EASO, war ein Budget von 40,25 Millionen Euro vorgesehen, das von 2010 bis 2013 konstant anstieg (EASO 2012: 9). In dieser Phase wurde eine grundlegende Infrastruktur für das Schulungsprogramm als Teil des Aufgabenbereiches des neu gegründeten Unterstützungsbüros für Asylfragen geschaffen: Der ›EASO-Lehrkräftepool‹ besteht seit 2011 und umfasst Fachkräfte sowie Vertreterinnen und Vertreter aus EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und dem UNHCR (EASO 2012: 57). Auf diese Weise fand nun die schrittweise Übernahme der zuvor bei GDISC und der schwedischen Migrationsbehörde angesiedelten Aufgaben statt. Ehe 2012 das *European Asylum Support Office* die entsprechenden Aufgaben vollständig übernahm, wurden in Norrköping in Schweden Informationen und Datenbanken bereitgestellt (EASO 2011: 14). In dieser Phase des Übergangs und der beginnenden Etablierung spielte also Schweden noch eine Rolle, indem Anstöße für die Entwicklung des Programms und die Organisation und Koordination der Schritte zu seiner europaweiten Umsetzung von der dortigen Behörde ausgingen.

Die Entwicklung des Schulungsprogramms war aber von Beginn an nicht allein eine Angelegenheit der mitgliedstaatlichen Behörden und der eigens gegründeten EU-Agentur. Bereits vor der Gründung des EASO gab es im Vorfeld die Forderung, den UNHCR und unabhängige Expertinnen und Experten aus Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) in die Arbeiten des zu etablierenden EU-Organs einzubeziehen (ECRE 2008: 7). Neben Abgesandten nationaler Verwaltungen nahmen schließlich Expertinnen und Experten aus internationalen Organisationen sowie aus Wissenschaft und Forschung an der Entwicklung des Schulungsprogramms teil. Dazu zählten neben dem UNHCR insbesondere der *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) sowie die *International Association of Refugee Law Judges* (IARLJ) (EASO 2012: 57). Ferner wurden mit dem *Odysseus Academic Network* auch Forschende und Universitätsangehörige einbezogen (EAC Project Group 2007: 6). Seit dem Januar 2012 fand durch eine intensive Kommunikation, Feedbacks und regelmäßige Überprüfungen verstärkt eine Abstimmung zwischen dem nunmehr zuständigen EASO und der mittlerweile auch institutionell etablierten ›EAC-Referenzgruppe‹ statt, an der sich außer den genannten internationalen und europäischen Institutionen auch Mitglieder des EAC-Projekt-Teams und Angehörige der EU-Kommission beteiligten (EASO 2012: 57; Interview EAC03). Im Jahr 2013 wurde seitens des EASO mit der Erstellung von

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 Modulararbeit 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).