

und würde Gemeinschaftsbüros begrüßen, denn »das ist wichtig halt mit den Leuten hier in Kontakt zu bleiben und nicht für sich so isoliert zu sitzen und was eben schwierig ist dadurch dass man isoliert sitzt« (Interview Kriegel).

Die organisationalen Bedingungen innerhalb der deutschen Asylbehörde begünstigen also eine kollektive Wissensaneignung und -weiterverbreitung neuer ›europäischer‹ Wissensbestände weniger als die in der schwedischen Migrationsbehörde. Die Antragsbearbeitung geschieht im Vergleich auf individuellere und isoliertere Weise, der kollegiale Austausch erstreckt sich auf gegenseitige Hilfestellungen, bei denen sich die Beschäftigten ihre eingespielten Handlungsroutinen und Rezeptlösungen mit Blick auf konkrete Fälle mitteilen. Vor allem richtet sich der Blick auf die erfahreneren Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzte, da diese über mehr Praxiswissen verfügen. Diese Orientierungsmuster des kollegialen Austauschs begünstigen die Tradierung eingespielten Wissens. Sie können zugleich diejenigen abschrecken, ihr Wissen zu teilen, die durch die Schulungen neue Anregungen und Ideen mitnahmen. Wie wir oben gezeigt haben, eignen sich einzelne Neueinsteigerinnen und -einstieger die ›europäischen‹ Wissensbestände durchaus an. Es hängt aber von den Arbeitsbedingungen und vom kollegialen Umfeld vor Ort ab, inwiefern diese dort auch als ›legitim‹ anerkannt, zum Thema von Reflexion und Austausch werden und in die außenstellenspezifischen Routinen Eingang finden.

4.5 ZWISCHENFAZIT: WEGE UND GRENZEN EINER KOGNITIVEN EUROPÄISIERUNG

Das Schulungsprogramm des EASO stand in diesem Kapitel im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, weil es innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems als Instrument einer Europäisierung und Abstimmung der Asylvergabe in der EU entwickelt und umgesetzt wurde. Anhand einer Fallstudie haben wir am Beispiel eines ausgewählten Moduls (›Beweiswürdigung‹) die Entwicklung seiner Lerninhalte, ihren Transfer in die mitgliedsstaatlichen Behörden bis hin zur selektiven Aneignung und partiellen Umsetzung durch das Behördenpersonal analysiert. Dabei interessierten uns auch Modifikationen der Wissensbestände und ihre jeweilige Bedeutung für die an der Entwicklung und Umsetzung beteiligten Akteure.

Die Module des europäischen Schulungsprogramms wurden in transnationalen Arbeitsgruppen mit wechselnder Besetzung erstellt, wobei die Expertise von Abgesandten mitgliedsstaatlicher Asylbehörden sowie von Einzelpersonen mit Expertenstatus zum Einsatz kam. Darüber hinaus waren der UNCHR und NGOs

von Einfluss, indem sie prozessbegleitend die Vorlagen für Lernmodule kommentierten. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen und die internen Kooperationsbeziehungen dienten dem erklärten Ziel, die behördlichen Praktiken mit Blick auf neue Rechtsinstrumente weiterzuentwickeln und stärker auf das internationale und europäische Recht zu beziehen.

Die transnationale Verwaltungskooperation war insgesamt lose und flexibel organisiert. Dennoch war eine ungleiche Beteiligung von Abgesandten der Mitgliedsstaaten offensichtlich. Die Asylbehörden Deutschlands und Schwedens waren wiederholt beteiligt. Zwar traten deren Abgesandte nicht als diejenigen in Erscheinung, die nationale Interessen oder die jeweilige Behörde zu vertreten hatten. Aber ihr Wissens- und Erfahrungsstand, der durch nationale Rechts- und Verwaltungstraditionen geprägt war, ging in die Entwicklung der Module ein. Aufgrund der ungleichen Beteiligung des Behördenpersonals der Mitgliedsländer an der Entwicklung des Programms ist fraglich, inwiefern die Lerninhalte in den mitgliedsstaatlichen Behörden gleichermaßen anschlussfähig und umsetzbar sind. Dies gilt insbesondere für das Modul *>Beweiswürdigung*, das ein im Detail festgelegtes Verfahren vermittelt, das innerhalb der Behörde der Ermittlung, Überprüfung und Bewertung der zu einem Asylgesuch verfügbaren Informationen dienen soll. Das Resultat der Modulararbeitung galt seitens der an der Entwicklung des Moduls beteiligten Asylexpertinnen und -experten aus den mitgliedsstaatlichen Behörden als wichtiger Schritt zur Abstimmung der behördlichen Praxis wie auch zur Verbesserung der Qualität und Rechtskonformität der Asylverfahren in der EU.

Die Erarbeitung des Moduls war zwar mit Aushandlungen verbunden. Die erwarteten Konflikte blieben jedoch weitgehend aus – sowohl auf der Ebene der Mitgliedsstaaten als auch in deren Verhältnis zu den beteiligten NGOs. Dabei war das vermittelte Wissen keinesfalls (asyl-)politisch irrelevant, ging es doch darum, einheitliche Vorgaben zu entwickeln, um den für eine Asylentscheidung relevanten Informationsstand zu ermitteln und zu bewerten und dieses Vorgehen zu legitimieren. Angesichts der im Vorfeld geäußerten Kritik an der Asylvergabepraxis der Mitgliedsländer – nämlich durch den UNHCR, NGOs und das akademische Feld – wurde versucht, mit (verwaltungs-)technischen, aber auch wissenschaftlich unterfütterten und didaktisch aufbereiteten Lösungen eine Verbesserung der Qualität und rechtlichen Legitimierbarkeit der Asylvergabepraxis in der EU zu erreichen. Während im Vorfeld Kontroversen außerhalb des Verwaltungsfeldes dazu führten, dass eine Rechtsexpertin die Arbeiten beratend begleitete, waren die späteren Formen eines Dissenses eher interner Art, d. h., sie verblieben zwar nicht ausschließlich innerhalb des Feldes der Asylverwaltung, aber im Kreis der vorweg beteiligten Akteure. Die Aushandlungen bezogen sich auf Verfahrensfragen sowie

auf die Gepflogenheiten unterschiedlicher nationaler Rechts- und Asylsysteme. Gesellschaftliche und lokale Kontextbedingungen für die Asylvergabepraxis wurden dabei nicht berücksichtigt. Allerdings zeigen die Ergebnisse zur Umsetzung, dass diese für die spätere Anwendung und Anschlussfähigkeit der vermittelten Wissensformen eine Rolle spielten.

Die Modulentwicklung ließ erkennen, dass sich die beteiligten Akteure darüber im Klaren waren, dass die Schulungsinhalte auf die mitgliedsstaatlichen Behörden übertragen und in die lokalen Rechts- und Verwaltungstraditionen übersetzt werden mussten. Die Frage der Anschlussfähigkeit, die sich daraus ergab, stand vor allem auf der Tagesordnung der *Train-the-Trainer-Sessions*, die der Ausbildung des nationalen Schulungspersonals dienten. Unsere Beobachtungen einer Schulung zum Modul ›Beweiswürdigung‹ zeigten die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verständigung über praktische Wissensbestände und deren Vereinheitlichung. Zum einen belegte diese international besetzte Lerngruppe, dass ein länderübergreifender Konsens bei der Umsetzung der im Modul genannten Verfahrensweise hergestellt werden konnte, denn die Teilnehmenden verständigten sich auf ein gemeinsames Vorgehen im exemplarisch behandelten Einzelfall. Allerdings erwies sich eine restriktive Fallbearbeitung als konsensfähig, die sich nicht mit dem für die Entwicklungsphase relevanten Grundgedanken des Moduls deckte, sondern sich eher aus der etablierten Praxis der Kursteilnehmenden herzuleiten schien. Außerdem konnten länderspezifische Differenzen nicht ausgeräumt werden, weshalb bereits in diesen *Train-the-Trainer*-Schulungen offensichtlich wurde, dass die modulspezifischen Verfahrensweisen bei der Bearbeitung von Asylanträgen in den mitgliedsstaatlichen Behörden auch länderspezifisch aufgegriffen werden können.

Die Interviews mit den schwedischen und deutschen Behördenmitgliedern, die an den Modulschulungen teilgenommen hatten, konnten diese Befunde untermauern. Sie haben gezeigt, dass die Aneignung der Schulungsinhalte auf der Ebene des *street levels* merklich von den in der behördlichen Praxis verankerten Wissensbeständen geprägt wurde. Vor allem kam das ›behördliche Lernen‹ an etablierten Formen der beruflichen Sozialisation nicht vorbei, was begünstigende wie hemmende Auswirkungen auf die Aneignung der neuen ›europäischen‹ Wissensbestände und Handlungsempfehlungen hatte. Wie die Interviewergebnisse gezeigt haben, beurteilten die Beschäftigten diese berufspraktische Sozialisation durchaus ambivalent, da sie als entlastend wie auch als belastend erlebt wurde. Da die Neulinge recht bald schon mit Asylanträgen betraut und damit vor Handlungs- und Entscheidungszwänge gestellt wurden, war der Bedarf nach beruflichem Rezeptiwissen und Handwerkszeug sehr groß. Dieser Bedarf begünstigte die in den

Asylbehörden etablierten Wissensbestände und Handlungsroutinen, da das Erlernen und Einüben am Arbeitsplatz stattfand, und zwar unter Anleitung oder Hilfestellung von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen sowie von Vorgesetzten. Allerdings wurde die berufliche Sozialisation auch als belastend und vereinnahmend beschrieben, denn die Neulinge wurden recht zügig in die Verantwortung genommen und mit tradierten Wissensformen konfrontiert, die sich zwar bei der Bearbeitung der vielen Anträge als praktikabel erwiesen hatten, den Erfordernissen des einzelnen Asylantrags aber nicht immer gerecht wurden.

Die Reaktionen der Beschäftigten in Deutschland und Schweden auf das Modul stimmten in dieser Einschätzung überein. Einerseits wurden die im Modul verankerten Verfahrensschritte der Beweiswürdigung als – der Tendenz nach – unpraktikabel beschrieben. Gemessen am persönlich erlebten Zeit- und Arbeitsdruck, sei die in den Ländern etablierte Praxis besser geeignet, den eigenen Arbeitskorb abzuarbeiten. Andererseits fand der im Modul verankerte Ansatz der Beweiswürdigung aber auch Unterstützung, da er sich für eine angemessene Reflexion und Bearbeitung »schwieriger Fälle« anbieten würde. Vor allem wurde das ›neue Denken‹ honoriert, das dem Grundgedanken einer europäischen Harmonisierung diene, aber auch als Chance einer Infragestellung und Verbesserung der eigenen Arbeit wahrgenommen wurde – womit die Beschäftigten den übergeordneten Zielen des Schulungsprogramms zumindest teilweise beipflichteten. Allerdings zeigen die Befunde, dass die im Modul vermittelten Arbeitsschritte insbesondere dann als unpraktikabel erlebt wurden, wenn sie einen erhöhten Zeitaufwand erforderten oder sich nicht in bereits etablierte Arbeitsroutinen einfügten. Zudem ist fraglich, inwieweit die für Antragstellende wichtige Änderung, der zu folge die Berechtigung ihres Asylgesuchs nicht primär von der Überprüfung des Wahrheitsgehalts ihrer Aussagen abhängt (vgl. UNHCR 2013: 42), auf dem *street level* auch zu einem Umdenken führt. In den Aussagen des Behördenpersonals wurde deutlich, dass von der Schulung im Modul ›Beweiswürdigung‹ auch eine Vermittlung von Rezeptwissen zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Antragsstellenden erwartet wurde.

Die Aneignung des in den europäischen Schulungen vermittelten Wissens lässt in der Gesamtschau Spannungen und Ambivalenzen erkennen. Im Wesentlichen ergeben sich diese Spannungen und Ambivalenzen aus den widersprüchlichen Anforderungen der Asylverwaltungspraxis. Einerseits wird die Aneignung der (neuen) Wissensbestände und Handlungsempfehlungen durch die Asylverfahren selbst begünstigt, denn Letztere sind in beiden Ländern – dem Prinzip nach – auf eine angemessene (und gerichtsfeste) Entscheidung im Einzelfall ausgerichtet. Der im Modul verankerte ›neue Ansatz‹ wird gerade in dieser Hinsicht als handlungsleitend dargelegt. Obschon er nach dem Verständnis des Behördenpersonals

lediglich geeignet erscheint, die als schwierig wahrgenommenen Einzelfälle angemessener zu beurteilen, könnte er sich auch darüber hinaus bewähren und die Alltagsarbeit mit ihrem hohen Zeit- und Produktivitätsdruck beeinflussen. Andererseits wird die Wissensaneignung von einer praktischen Verwertungslogik angetrieben, die durch organisationale Zwänge bestimmt ist: Bringt das (neue) Wissen Lösungen für aufkommende (Entscheidungs-)Probleme, die bei der Bearbeitung der vielen Asylanträge auftreten? Damit scheint die kognitive Europäisierung des Behördenpersonals von einer Reihe behördeninterner Faktoren abzuhängen: Neue Wissensbestände und Praktiken müssen sich gegenüber bestehenden bewähren, sie bedürfen der Patronage durch die Kollegen und Kolleginnen und sie müssen sich in die Personal- und Organisationsstrukturen einfügen lassen.