

Evaluation Testbetrieb Asyl - Mandat 3

Zwischenbericht zuhanden des Bundesamts für Migration  
(BFM)

(Kurzversion)

Autoren/Autorinnen

Franziska Müller, lic. rer. soc., NDS Evaluation (Projektleitung)

Helen Köchli, MA Economics (Projektmitarbeiterin)

Prof. Dr. Andreas Balthasar (interne Qualitätssicherung)

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

[interface@interface-politikstudien.ch](mailto:interface@interface-politikstudien.ch)

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

Auftraggeber

Bundesamt für Migration (BFM)

Laufzeit

November 2013 bis Dezember 2015

Luzern, den 22. Dezember 2014

INHALTSVERZEICHNIS

---

1.1	Management Summary	1
1.2	Einleitung	2
1.3	Fragestellung und Methodisches Vorgehen	2
	1.3.1 Fragestellungen des Mandats 3	2
	1.3.2 Methodisches Vorgehen	2
1.4	Zwischenergebnisse	3
	1.4.1 Erstinstanzliches Verfahren	3
	1.4.2 Medizinische Abklärung	8
	1.4.3 Rückkehr	12
1.5	Schlussbemerkungen	14

## 1.1 MANAGEMENT SUMMARY

---

Das Bundesamt für Migration (BFM) führt in Zürich einen zweijährigen Testbetrieb durch, in welchem ein beschleunigtes Asylverfahren getestet wird. *Interface Politikstudien Forschung Beratung* wurde vom BFM beauftragt, den Testbetrieb in qualitativer Hinsicht zu evaluieren. Der vorliegende Zwischenbericht liefert Ergebnisse zu den Erfahrungen der ersten zehn Monate im Testbetrieb.

Positiv hervorzuheben ist die Wirkung der räumlichen Nähe von allen im Verfahren involvierten Akteuren. Dies fördert den Austausch und unterstützt den Gesamtprozess. Eine qualitätsfördernde Wirkung auf die Kernprodukte des Asylverfahrens (Erstbefragung, Anhörung, Entscheid) wird der Präsenz der Rechtsvertretenden im gesamten Verfahren beigemessen. Sie tragen zudem mit ihrer Begleitung der Gesuchstellenden von Beginn des Verfahrens – zusammen mit dessen gesteigerter Transparenz im Testbetrieb – dazu bei, dass das Verständnis der Gesuchstellenden für den Asylprozess und die Akzeptanz für einen negativen Asylentscheid gefördert wird. Die Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr nimmt dadurch zu. Die freiwilligen Rückkehrenden werden zudem erfolgreich seitens der kantonalen Rückkehrberatungsstelle, welche vor Ort eng mit spezialisierten BFM-Mitarbeitenden der Sektion Rückkehr zusammenarbeitet, unterstützt. Ein niederschwelliger, informeller Zugang zu den Asylsuchenden zu einem frühen Zeitpunkt sowie die Möglichkeit aufgrund der räumlichen Nähe zu den Gesuchstellenden Beratungen zu mehreren Zeitpunkten anbieten zu können, scheinen sich zu bewähren. Schliesslich attestiert die Evaluation den Asylentscheiden im Testbetrieb eine gute Qualität. Sie zeugen von einer einheitlichen Handschrift, sind in der Regel verständlich formuliert und gut strukturiert, sowie in ihrer Argumentation nachvollziehbar. Dies dürfte mit ein Grund sein, wieso die Beschwerdequote bisher tief ist. Allerdings scheint bezüglich der Einhaltung der Fristenvorgabe eine Obergrenze erreicht zu sein, damit es längerfristig nicht zu Qualitätseinbussen in der Leistungserbringung kommt.

Kritisch anzumerken ist, dass sich die organisatorische Ausgestaltung der Vorbereitungsphase (eigene Sektion), trotz verschiedener Massnahmen, welche im Laufe der ersten zehn Monaten getestet wurden, in dieser Ausgestaltung nicht zu bewähren scheint. Es zeigt sich, dass der Handlungsspielraum offenbar weniger gross ist, als ursprünglich angenommen wurde, wobei sich diesbezüglich unterschiedliche Meinungen der Befragten offenbaren. Hier besteht aus Sicht der Evaluation Handlungsbedarf. Die zweite Phase des Testbetriebs könnte dazu genutzt werden, ein durchlässigeres Modell zwischen Vorbereitungsphase und Taktenphase zu testen. Zudem bietet der Testbetrieb mit seiner vergleichsweise kleinen Grösse und der Nähe sämtlicher Akteure beste Voraussetzungen zur Etablierung einer konstruktiven Feedbackkultur. Diese sollte weiter gestärkt werden, insbesondere auch weil verschiedentlich festgestellt werden konnte, dass bestehende BFM-interne Qualitätskriterien in den Erstbefragungen und Anhörungen nicht immer eingehalten werden. Diese Befunde sind jedoch nicht spezifisch für den Testbetrieb und sind auch ausserhalb des Testbetriebs vorzufinden. Unter den Mitarbeitenden (BFM-intern, wie auch zwischen BFM und Rechtvertretung) müsste das Lernen voneinander sowie die Entwicklung einer stärkeren Perspektive für den Gesamtprozess noch stärker unterstützt werden, beispielsweise indem die Mitarbeitenden in gewissen Abständen an den Befragungen ihrer Kollegen/-innen teilnehmen.

Im Bereich der medizinischen Abklärung wurde die erste Zeit im Testbetrieb genutzt, um mit sämtlichen Akteuren die Abläufe zu definieren und interne Formulare zu entwickeln. Die Anwendung in der Praxis zeigt nun auf, dass das mit dem momentanen Modell den Gesuchstellenden der freie Zugang zum Gesundheitssystem gewährleistet wird. Jedoch führen bestehende ungeklärte Zuständigkeiten betreffend der Finanzierung gewisser Leistungen (Erstellung eines für Laien verständlichen Arztberichts) dazu, dass der Nutzen der medizinischen Abklärung im Hinblick auf das Verfahren noch eher gering ist.

Diese Zwischenergebnisse basieren auf insgesamt vier empirischen Grundlagen und umfassen die ersten 10 Monate des Testbetriebs: Das Evaluationsteam war zwischen dem 12. Mai und 30. Mai 2014 an sechs Tagen

im Testbetrieb anwesend und hat zum einen einzelne Verfahrensschritte beobachtet (Erstbefragungen, Anhörungen) und zum anderen insgesamt 16 leitfadengestützte Gespräche mit den beteiligten Akteuren des Testbetriebs geführt. Im November 2014 wurden die ersten Erkenntnisse im Rahmen einer zweiten Interviewrunde mit sieben Personen validiert und ergänzt. Zusätzlich wurden in drei Fällen schriftliche/telefonische Rückmeldungen eingeholt. Die Qualität der Entscheide wurde anhand einer vergleichenden Auswertung von 18 zufällig ausgewählten negativen Asylentscheiden aus dem Testbetrieb mit 18 zufällig ausgewählten Asylentscheiden aus dem regulären Verfahren geprüft. Schliesslich wurden auch BFM-interne Dokumente wie Weisungen, Pflichtenhefte und Konzepte sowie Informationen aus den anderen Mandaten in die Auswertung miteinbezogen.

## 1.2 EINLEITUNG

---

Die umfassende Neustrukturierung des Asylbereichs, welche vorsieht, dass die Mehrheit der Asylverfahren in Verfahrenszentren innerhalb einer kurzen, verbindlichen Frist abgeschlossen wird, wird in einer zweijährigen Phase getestet. Dafür hat das BFM in Zürich ein Verfahrenszentrum mit Büroräumlichkeiten für alle am Verfahren beteiligten Akteure eingerichtet.

Im Rahmen des Mandats 3, welches von Interface Politikstudien Forschung Beratung bearbeitet wird, stehen die *Qualität* der Leistungserbringung und die damit verbundene Wirkungsweise im Fokus des Interesses. Der vorliegende Zwischenbericht liefert Erkenntnisse zu den Erfahrungen der ersten zehn Monate im Testbetrieb.

## 1.3 FRAGESTELLUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

---

In diesem Kapitel beschreiben wir kurz den Untersuchungsgegenstand und die dazugehörigen Fragestellungen. Zudem wird das methodische Vorgehen erläutert.

### 1.3.1 FRAGESTELLUNGEN DES MANDATS 3

Nachfolgend sind die Fragestellungen des Mandats 3 aufgeführt, welche über den Zeitraum der Gesamtevaluation zu beantworten sind:

- Erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren im Hinblick auf die anvisierte Qualität der Leistungserbringung in zweckmässiger Weise?
- Erfüllen die einzelnen Etappen des Asylverfahrens qualitative Soll-Werte im Hinblick auf die Zielsetzung, faire und rechtsstaatliche Verfahren zu garantieren (insbesondere bei komplexen Fällen und vulnerablen Gruppen)?
- Gibt es Hinweise darauf, dass die Mitarbeitenden der Rückkehrberatung die selbstständige Rückkehr effektiv unterstützen?
- Erweist sich die Integration der medizinischen Abklärung in den Testbetrieb als für die Beschleunigung des Verfahrens zweckmässig?
- Lassen sich aus den Gesprächen Hinweise gewinnen, ob und inwiefern die qualitative Ausgestaltung der Neustrukturierung zur Stärkung der Glaubwürdigkeit des Asylbereichs beiträgt?

### 1.3.2 METHODISCHES VORGEHEN

Der vorliegende Zwischenbericht liefert Erkenntnisse, welche auf vier empirischen Grundlagen basieren:

- *Beobachtungen einzelner Verfahrensschritte vor Ort*: Das Evaluationsteam war zwischen dem 12. Mai und dem 30. Mai 2014 im Testbetrieb anwesend und beobachtete die einzelnen Verfahrensschritte

(Teilnahme an vier Erstbefragungen und zwei Anhörungen). Ziel war es, vertiefte Erkenntnisse bezüglich des Verfahrensablaufs und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Beteiligten sowie deren Leistungserbringung zu gewinnen. Die vom BFM definierten Qualitätsstandards für die Erstbefragungen und die Anhörungen bildeten die Grundlage zur Beurteilung der Beobachtungen. Die Erkenntnisse aus den Beobachtungen wurden festgehalten und in den anschliessenden Gesprächen mit den am Verfahren beteiligten Akteuren diskutiert.

- *Gespräche mit den verschiedenen beteiligten Akteuren im Verfahren:* Im Laufe des ersten Jahres wurden zu zwei Zeitpunkten insgesamt 23 leitfadengestützte Gespräche mit den Beteiligten im Testbetrieb geführt: Abteilungsleiter Testbetrieb; Sektionschefs (Vorbereitungsphase, Taktenphase, Dublin/Rückkehr); Fachspezialisten/-innen; Leiterin der Administration. Leiterin und Mitarbeiterin der Rückkehrberatung, Mitarbeiterin der Rechtsvertretung, Leiter des Ambulatoriums der Stadt Zürich, Pflegefachperson im Zentrum Juch, Leiter des Ambulatoriums der Stadt Zürich. Ergänzend wurden weitere Informationen beim Leiter der Abteilung Asyl und Vollzug des Migrationsamts Zürich sowie beim Leiter der Rechtsberatungsstelle sowie beim Qualitätsbeauftragten des BFM schriftlich respektive telefonisch eingeholt. Die Gespräche dauerten in der Regel eine Stunde.
- *Dossieranalyse von Asylentscheiden:* Zur Analyse der Qualität der Entscheide wurden zu zwei Zeitpunkten insgesamt 18 zufällig ausgewählte negative Asylentscheide aus dem Testbetrieb mit 18 zufällig ausgewählten Asylentscheiden aus dem regulären Verfahren verglichen (Juni 2014 8/8; November 2014 10/10). Die Beurteilung erfolgte auf Basis der vom BFM erstellten Qualitätskriterien für die Redaktion von Asylentscheiden. Geprüft wurden die folgenden Kriterien *Vollständigkeit*, *Verständlichkeit* und *Nachvollziehbarkeit*.
- *Analyse vorhandener Dokumente und Daten zur Umsetzung im Testbetrieb:* In die Betrachtung einbezogen wurden BFM-interne Dokumente wie Weisungen, Pflichtenhefte, Konzepte usw. Zudem wurden BFM-interne Daten, welche im Rahmen des Mandats 1 erhoben wurden in den Bericht integriert.

## 1.4 ZWISCHENERGEBNISSE

---

### 1.4.1 ERSTINSTANZLICHES VERFAHREN

Das erstinstanzliche Verfahren umfasst die Vorbereitungsphase sowie die anschliessende Takten- respektive Dublinphase. Im Gegensatz zum regulären Verfahren sollen im Testbetrieb in der Vorbereitungsphase (3 Wochen) bei Bedarf zusätzlich zur Erstbefragung (im regulären Verfahren Befragung zur Person) weitere Abklärungen und Recherchen vorgenommen respektive eingeleitet werden. Die Vorbereitungsphase soll gewährleisten, dass das gesammelte Wissen in einer Form vorliegt, dass das Dossier im Rahmen der nachfolgenden Phase (Takten- oder Dublinphase) gezielt weiterbearbeitet und somit fristgerecht ein Entscheid gefällt werden kann. Bezüglich der nachfolgenden Takten- oder Dublinphase bestehen im Vergleich zum regulären Verfahren keine inhaltlichen Änderungen.

Für die Erstbefragungen, für die Anhörungen sowie die Asylentscheide im Testbetrieb gelten dieselben Qualitätskriterien, welche das BFM in entsprechenden Dokumenten auch für das reguläre Verfahren definiert hat. Auch bezüglich der Qualitätskontrolle gelten dieselben Vorgaben wie im regulären Verfahren.

Ergebnis 1: Die Vorbereitungsphase kann die ursprünglich in sie gesetzten inhaltlichen Erwartungen nur teilweise erfüllen

In den Erhebungen im Frühjahr 2014 wurde festgestellt, dass der Handlungsspielraum der Vorbereitungsphase für vertiefende Abklärungen, Recherchen und interne Absprachen noch nicht ausgeschöpft wird. Die Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungsphase äusserten damals, dass sie häufig gar keine Möglichkeiten für weitere Abklärungen und Recherchen sehen oder diese als nicht relevant erachten. Das Problem wurde erkannt

und es wurden ab Sommer 2014 verschiedene Justierungen vorgenommen, welche insbesondere im Bereich der Dublinfälle auch eine Optimierung brachte (Austausch zwischen Dublinphase und Vorbereitungsphase, Vortriage). Die neu eingeführte Checkliste dient als Orientierungshilfe und zeigt den Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungsphase auf, was konkret zu tun ist. Die Anwendung dieses Instrumentes zeigte nun zudem auf, dass im Rahmen der momentanen Asylgesuche, das Potential für zusätzliche Abklärungen offenbar gering scheint (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Zwischenbericht des Mandats 2). Generell kann festgehalten werden, dass es im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens wenig externe Abklärungen vorgenommen werden. Dies geht auch aus der Analyse von insgesamt 18 Entscheiden aus dem Testbetrieb hervor. Nur gerade in einem Verfahren wurde eine externe Abklärung vorgenommen (Altersgutachten). Auch medizinische Sachverhaltsabklärungen, welche seitens des Fachspezialisten/der Fachspezialistin des BFM in Auftrag gegeben werden, kommen sehr selten vor (vgl. Abschnitt 1.4.2).

Ein Problem ist, dass die Befragten den Handlungsspielraum der Vorbereitungsphase als unterschiedlich gross wahrnehmen. Die Vorgesetzten sehen auch nach zehn Monaten durchaus noch ein Potential, um die Vorbereitungsphase besser auszuschöpfen. Dabei geht es ihnen nicht nur um die Initiierung externer Abklärungen, sondern auch um interne Recherchen und Absprachen sowie generell um das Beschreiten neuer Wege. Mögliche Gründe für die fehlende Ausschöpfung des Handlungsspielraums der Vorbereitungsphase können aufgrund der Aussagen der befragten FachspezialistInnen im Frühling 2014 sowie den Vorgesetzten im Frühling 2014 und Herbst 2014 wie folgt benannt werden:

- *Zu geringes Bewusstsein für Gesamtprozess:* Die Mitarbeitenden der Vorbereitungsphase sehen sich nach Einschätzung der Vorgesetzten auch nach zehn Monaten Testbetrieb noch zu wenig als Teil des Gesamtprozesses. Einige Mitarbeitende müssten noch stärker ein Bewusstsein für den ganzen Prozessablauf entwickeln und diese Optik bei der Bearbeitung ihrer Dossiers stärker einbeziehen. Während der Austausch auf Stufe der Vorgesetzten gut funktioniert und sich verschiedene Austauschgefässe bewährt haben, gilt es die Spielräume, welche der Testbetrieb zwischen den verschiedenen Phasen und Akteuren bietet, auf Stufe der Mitarbeitenden noch besser und konsequenter zu nutzen (Austausch zwischen Vorbereitungsphase und Rechtsvertretung, Austausch zwischen Vorbereitungs- und Taktenphase). Dies zu erreichen wird als eine der grössten Herausforderungen angesehen und es laufen momentan Diskussionen, wie dieses Bewusstsein für das gesamte Verfahren gestärkt werden könnte.
- *Zielkonflikt Quantität versus Qualität:* Die Anforderungen des Testbetriebs stellen die Mitarbeitenden vor einen Zielkonflikt. So werde stets auf die zeitliche Dauer der Erstbefragungen geachtet und versucht, diese möglichst kurz zu halten, um einige Minuten für andere Tätigkeiten einzusparen. Gleichzeitig werde erwartet, dass vertiefende Abklärungen vorgenommen werden, die zeitaufwendig sind. Weiter geht aus den Gesprächen hervor, dass die Mitarbeitenden im Zweifelsfall eher eine Erstbefragung mehr durchführen, als dass sie beispielsweise vertiefende Informationen über ein Land lesen und diese aufbereiten. Weiter geht aus den Interviews hervor, dass es für einige Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungsphase etwas unbefriedigend ist, die ganze Aufbauarbeit zu leisten, ohne nachher selbst den Fall weiterbetreuen respektive abschliessen zu dürfen.
- *Festhalten an unterschiedliche Arbeitsmustern und -kulturen:* Ein Problem, welches sich zeigt, ist, dass jene Mitarbeitenden, welche zuvor bereits in einem Asyl- und Verfahrenszentrum (EVZ) gearbeitet haben, in ihrer jetzigen Tätigkeit kaum einen Unterschied zu ihrer Arbeit im EVZ sehen. Offensichtlich halten sich die Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungsphase noch stark an ihre alten Arbeitsmuster im EVZ (welche sich je nach Standort auch stark unterscheiden). Die Bereitschaft, neue Wege auszutesten wird seitens der Vorgesetzten auch nach zehn Monaten in der Tendenz als noch eher gering bezeichnet.

Ergebnis 2: Es gibt erhebliche qualitative Unterschiede in der Handhabung der Erstbefragungen und Anhörungen durch die Fachspezialisten/-innen

Das Engagement der Mitarbeitenden im Testbetrieb ist hoch. Alle stehen unter einem beträchtlichen Leistungsdruck und ihre Tätigkeit ist inhaltlich herausfordernd und belastend. Im Rahmen der Beobachtungen ausgewählter Erstbefragungen und Anhörungen im Frühjahr 2014 ist aufgefallen, dass die Fachspezialisten/-innen ihre Aufgabe qualitativ unterschiedlich ausführen. Darauf wird auch vonseiten der Rechtsvertretung hingewiesen. Bis zu einem gewissen Grad ist die unterschiedliche Handhabung auch erklärbar, weil die Arbeit der Fachspezialisten/-innen von einer Reihe individueller Faktoren beeinflusst wird. Kritisch werden die Unterschiede dann, wenn Qualitätskriterien, welche seitens des BFM definiert sind, nicht eingehalten werden. Obschon die Erstbefragungen respektive Anhörungen einer Vielzahl der intern definierten Qualitätskriterien Rechnung tragen, konnten in den Beobachtungen verschiedentlich Mängel festgestellt werden. Dies geht auch aus der Beurteilung der Vorgesetzten im Rahmen der geforderten Qualitätskontrolle im Herbst 2014 hervor und wird in den Gesprächen mit den Sektionschefs im Herbst 2014 bestätigt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass diese qualitativen Mängel nicht nur im Testbetrieb, sondern auch im regulären Asylverfahren auftreten. Dies zeigen Qualitätsmessungen, welche seitens des Qualitätsbeauftragten des BFM im regulären Verfahren durchgeführt wurden.

Aufgrund der Beobachtungen und der Gespräche lassen sich einige Faktoren benennen, welche die Qualität der Leistungserbringung beeinflussen:

- *Etablierung einer Feedbackkultur steht erst am Anfang:* Gemäss diversen Aussagen, mangelt es bis anhin nicht nur im Testbetrieb, sondern im Asylverfahren generell an einer konstruktiven Feedbackkultur. Die Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungs- und der Taktenphase sind während den Erstbefragungen respektive Anhörungen weitgehend auf sich allein gestellt. Es komme generell nur sehr selten vor, dass der Vorgesetzte bei den Erstbefragungen oder den Anhörungen dabei ist und im Anschluss eine fundierte Rückmeldung gibt. Die fehlende Rückmeldung führt dazu, dass die Fachspezialisten/-innen nicht wissen können, was sie gut und was sie weniger gut machen. Sie haben dadurch auch keine Möglichkeit sich weiterzuentwickeln und unbewusste Mängel in der Gesprächsführung zu beheben. Im Testbetrieb haben die Vorgesetzten nun ihren Auftrag, mindestens einmal bei allen Mitarbeitenden in einer Erstbefragung oder Anhörung dabei zu sein, erfüllt. Die Mitarbeitenden schätzen das Feedback und die Vorgesetzten erachten dieses Instrument, obschon sehr aufwändig, als sehr wertvoll und zum Teil gar ausbaufähig ein.
- *Routine und hohe Arbeitsbelastung als Risikofaktoren:* Bei einigen Fachspezialisten/-innen handelt es sich um sehr erfahrene Mitarbeitende des BFM. Sie führen diese herausfordernde und belastende Tätigkeit seit Jahren durch. Diese Arbeitsroutine birgt auch Risiken: Ermüdungserscheinungen in Form eines „Abstumpfens“ sind kaum vermeidbar und führen zu Qualitätseinbussen. Es kommt hinzu, dass sich durch die Routine auch Fehler einschleichen können, insbesondere dann, wenn man von niemandem auf diese aufmerksam gemacht wird (vgl. Abschnitt oben). Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungsphase führten zu Spitzenzeiten vier Erstbefragungen pro Tag durch. Einige Mitarbeitende waren damit überfordert und es kam auch zu Abgängen. Es ist daher durchaus verständlich, wenn unter diesem Druck die nötige Sorgfalt und Aufmerksamkeit leiden. In der Folge wurde die Anzahl Erstbefragungen in den letzten Monaten reduziert, um die Mitarbeitenden zu entlasten. In der Taktenphase können die vorgegebenen Tage knapp eingehalten werden. Erwähnt wird aber, dass es bei diesem ständigen Arbeitsdruck von Vorteil sei, wenn Mitarbeitende nicht zu 100 Prozent mit derselben Tätigkeit beschäftigt sind sondern entweder Teilzeit arbeiten oder nebenbei zu einem gewissen Prozentsatz Spezialaufgaben übernehmen.
- *Teilnahme an Informationsveranstaltungen nur zum Teil obligatorisch:* Der hohe Stellenwert der quantitativen Leistungserbringung wird auch bezüglich der Teilnahme an Informationsveranstaltungen (z.B. Übertragung einer Länderinformation aus Bern) bemerkbar. Diese Veranstaltungen sind nur zum Teil als obligatorisch deklariert und haben somit Vorrang vor den Befragungen. Die

Weiterbildungsveranstaltungen hingegen sind grundsätzlich obligatorisch und finden am Mittwochmorgen statt, an welchem keine Erstbefragungen und Anhörungen angesetzt sind.

Auch die Leistung der dolmetschenden Person ist für die Qualität der Erstbefragungen und Anhörungen von zentraler Bedeutung. Grundsätzlich sind die Fachspezialisten/-innen mit der Qualität der Übersetzungsleistung zufrieden, wobei sie auf beträchtliche Unterschiede hinweisen. Bei der Teilnahme an den Erstbefragungen und Anhörungen konnte festgestellt werden, dass in der Tendenz längere Aussagen der Gesuchstellenden von den Fachspezialisten/-innen zu wenig unterbrochen wurden und die dolmetschende Person lediglich eine Zusammenfassung wiederzugeben schien. Auch kam es vor, dass die dolmetschende Person eigenständig nachfragt hat und es zu kurzen Zwiesgesprächen mit der gesuchstellenden Person kam.

Ergebnis 3: Die Qualität der Asylentscheide kann, basierend auf der Analyse ausgewählter Fälle, als grundsätzlich gut beurteilt werden.

Im Testbetrieb wurden in den ersten zehn Monaten 699 erstinstanzliche Entscheide verfügt, davon 365 im beschleunigten Verfahren und 334 im Dublinverfahren. Den Fachspezialisten/-innen der Taktenphase stehen nach der Anhörung lediglich wenige Tage für die Redaktion des Asylentscheids zur Verfügung. Nach Ansicht der befragten Fachspezialisten/-innen, ist zwar im Vergleich zum regulären Verfahren ein erhöhter Zeitdruck spürbar, für die Mehrheit der Fälle reiche diese Zeit aber für eine qualitativ gute Bearbeitung aus. Gemäss den Vorgesetzten ist die Obergrenze jedoch erreicht, um nicht an Qualität einzubüssen und die Motivation bestehen bleibt. Optimal wäre die Aufstockung um ein paar Arbeitstage, da verschiedentlich in Folge der Anhörung doch noch gewisse Abklärungen notwendig seien oder es einfach gewisse Zeit brauche, sich den Entscheid nochmals durch den Kopf gehen zu lassen. Eine Kürzung der Frist würde sich nicht nur negativ auf die Qualität auswirken, sondern auch dazu führen, dass mehr Dossiers (obschon sie in absehbarer Zeit erledigt werden könnten) ins erweiterte Verfahren triagiert werden müssten (was letztlich dem Ziel der Beschleunigung entgegenwirken würde).

Die Analyse einer Anzahl von je 18 zufällig ausgewählter negativer Asylentscheide aus dem Testbetrieb und aus dem regulären Verfahren (keine Dublin-Fälle) liefert folgende Erkenntnisse: Grundsätzlich fällt auf, dass die analysierten Asylentscheide aus dem Testbetrieb in der Tendenz kürzer sind als jene aus dem regulären Verfahren. Dies ist aber vor allem damit zu begründen, dass es sich bei den beurteilten Fällen im Testbetrieb eher um einfache Fälle handelte, während bei den Entscheiden aus dem regulären Verfahren auch komplexe Fälle, welche weitere Abklärungen zur Folge hatten, beurteilt wurden. Die analysierten Asylentscheide aus dem Testbetrieb sind argumentativ etwas weniger dicht als die Entscheide des regulären Verfahrens. Hingegen sind sie in der Mehrheit in hohem Mass nachvollziehbar (klare Anwendung Syllogismus/ausreichende Individualisierung) und verständlich (einfache Sprache, in der Mehrheit sehr gut strukturierter Aufbau) formuliert. Hier wird eine einheitliche Handschrift des Vorgesetzten erkennbar, welcher die Entscheide gegenliest und dabei – wie dies auch aus den Gesprächen hervorgeht – einer guten Qualität einen hohen Stellenwert beimisst. Ein grosser Vorteil besteht zudem darin, dass im Testbetrieb im Vergleich zum regulären Verfahren die Anhörung und die Redaktion des Asylentscheids aus einer Hand erfolgen. Bei den analysierten Entscheiden aus dem regulären Verfahren war dies in zehn von 18 Dossiers der Fall. Insgesamt waren die analysierten Entscheide aus dem regulären Verfahren etwas weniger gut strukturiert. Zu beachten gilt, dass sich diese Ergebnisse lediglich auf der Analyse einer Auswahl von 36 Fällen stützen.

#### D1 Entscheidanalyse

	Entscheide Testbetrieb		Entscheide reguläres Verfahren	
	Frühling 14 (n=8)	Herbst 14 (n=10)	Frühling 14 (n=8)	Herbst 14 (n=10)
Länge Sachverhalt (Anzahl Seiten)	0.7	0.7	0.8	1



Länge Erwägungen (Anzahl Seiten)	1.7	1.7	2.6	2.5
Anzahl Argumente	2.4	1.6	2.9	2.6
Argumentation basierend auf:				
Ausschliesslich Art. 3	1	5	1	3
Ausschliesslich Art. 7	6	4	3	1
Art. 3 und 7	1	1	4	6
Verständlichkeit (Entscheide mit klar verständlicher Aufbaustruktur)	5	6	2	5
Würdigung Stellungnahme RV				
Standartsatz:	5	0		
Würdigung kurz:	3	5		
Würdigung lang:	0	1		
Verzicht Stellungnahme:	0	4		
Anzahl Entscheide, welche auf externen Abklärungen basieren	0	1	2	1

Quelle: eigene Erhebung.

Ein weiterer Hinweis auf eine gute Qualität der Entscheide liefert zudem die tiefe Beschwerdenquote. Sie lag in den ersten zehn Monaten bei 15,2 Prozent und ist damit deutlich tiefer als im regulären Verfahren (22,1 Prozent). Bis Ende Oktober 2014 wurden 64 Urteile vom Bundesgericht (BVG) erlassen. In fünf Fällen kam es zu Kassationen. In diesen Fällen kommt das BVG zum Schluss, dass das BFM den rechterheblichen Sachverhalt unvollständig und nicht richtig abgeklärt hat und weist die Dossiers zur Neuurteilung an das BFM zurück. Es gilt jedoch anzumerken, dass es verschiedenen Faktoren gibt, welche einen Einfluss auf die Beschwerdenquote haben. Die Qualität der Entscheid mag ein Grund sein. Die vergleichsweise tiefe Beschwerdenquote liefert möglicherweise jedoch auch ein Hinweis, dass im Testbetrieb die Beschwerden gezielter geführt werden (vgl. dazu auch die Ausführungen im Zwischenbericht des Mandats 4).

**Ergebnis 4: Stellungnahmen zum Asylentscheid anfänglich noch wenig berücksichtigt – mittlerweile werden diese in unterschiedlicher Ausführlichkeit gewürdigt**

In den ersten Monaten des Testbetriebs wurde aufgrund der Analyse der Entscheide offensichtlich, dass die Stellungnahmen der Rechtsvertretung nur am Rande gewürdigt wurden. In den acht im Mai 2014 analysierten Asylentscheiden des Testbetriebs wurde nur in drei Fällen ausführlicher als nur mit dem Standardtextbaustein auf die Stellungnahme eingegangen und es fand keine vertiefte Auseinandersetzung mit den Argumenten in den Stellungnahmen statt (vgl. Darstellung D1). Dass eine solche Auseinandersetzung die Qualität der Entscheide weiter steigern könnte, hielt auch das Bundesverwaltungsgericht in einem seiner Urteile fest<sup>1</sup> Im Testbetrieb wurde die Kritik aufgenommen und die Praxis geändert. Die Analyse von weiteren zehn Entscheiden im Herbst 2015 ergab, dass nun in allen Entscheiden mit mehr als einem Standartsatz auf die Stellungnahme eingegangen wird (vgl. Darstellung D1).

**Ergebnis 5: Die Rechtsvertretenden tragen zur Förderung der Qualität des Verfahrens bei.**

Im Testbetrieb steht den Asylsuchenden während des gesamten Verfahrens eine Person der Rechtsvertretung bei. Sie nimmt an der Erstbefragung sowie an der Anhörung teil und hat die Möglichkeit zum Entwurf des Asylentscheids schriftlich Stellung zu nehmen. Allein schon die Präsenz einer weiteren Person bei den Erstbefragungen respektive Anhörungen sowie das Wissen, dass sie den Entwurf des Entscheids kritisch begutachtet, hat gemäss der im Frühjahr 2014 befragten Fachspezialisten/-innen des BFM eine positive Wirkung auf die Qualität ihrer Produkte. Dies wird auch in den Gesprächen mit den Vorgesetzten im Herbst 2014 bestätigt. Während den Befragungen verhalten sich die Rechtsvertretenden jedoch in der Regel eher

<sup>1</sup> Vgl. Urteil vom 17. Juni 2014 (E-1857/2014).

passiv. Um hier das Rollenverständnis zwischen Rechtsvertretung und BFM noch besser zu klären, wurden gemeinsam im Sinne eines Leitbilds die Aufgaben und Rollen definiert. Dieser Leitfaden wird in Kürze fertig gestellt.

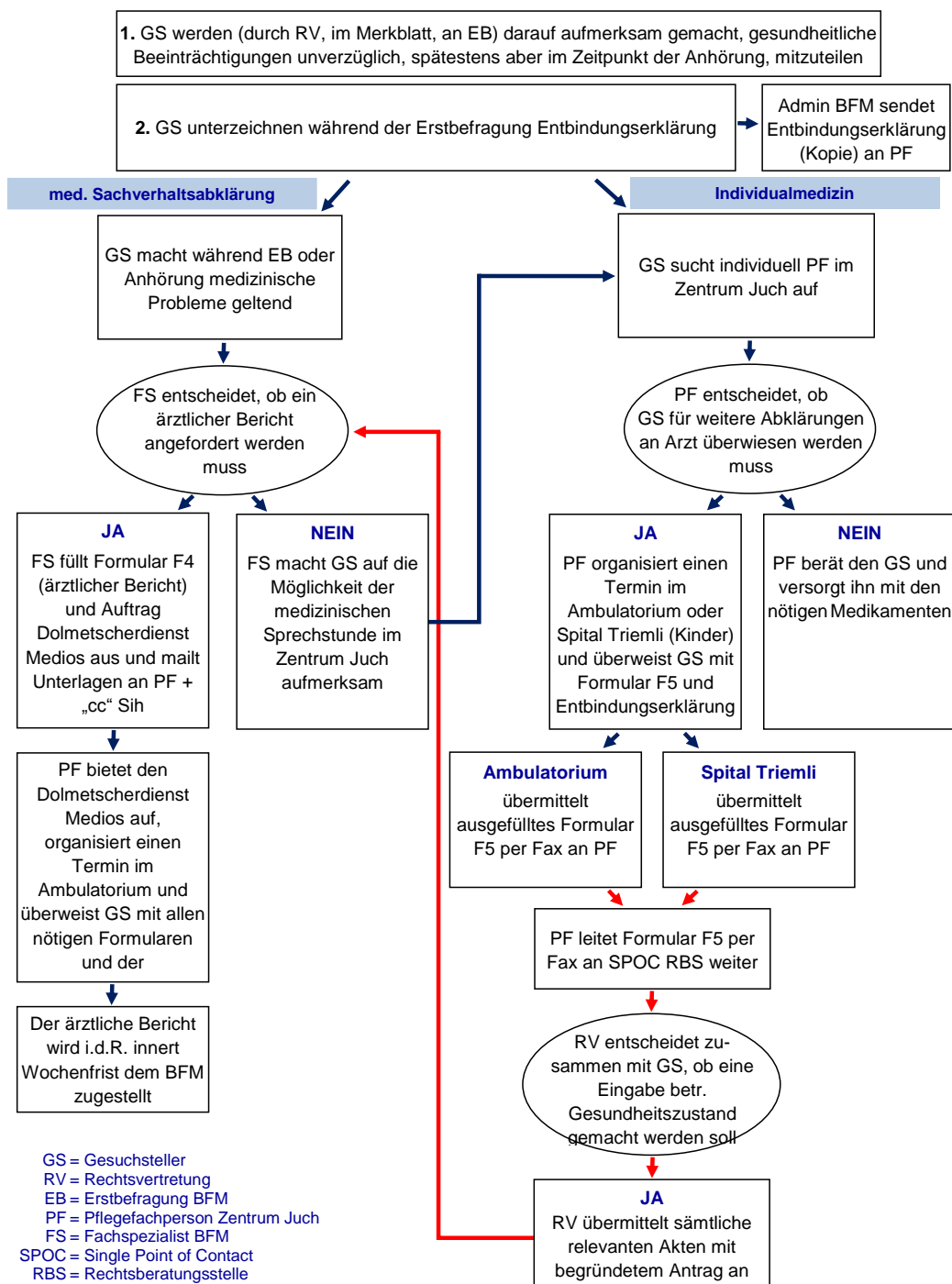
#### 1.4.2 MEDIZINISCHE ABKLÄRUNG

Unabhängig vom Testbetrieb, ist seit dem 1. Februar 2014 eine Neuerung im Bereich der medizinischen Abklärung im Rahmen des Asylverfahrens in Kraft. Demnach müssen Asylsuchende gemäss Artikel 26, Absatz 1 Asylgesetz (AsylG) die für das Asyl- und Wegweisungsverfahren massgeblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die ihnen bereits zum Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuches bekannt sind, unmittelbar nach der Gesuchseinreichung, spätestens jedoch bei der Anhörung oder der Gewährung des rechtlichen Gehörs geltend machen. Die Ärztinnen und Ärzte, welche die medizinische Abklärung durchführen werden dabei vom Arztgeheimnis entbunden. Die Neuerungen im Bereich der medizinischen Abklärung sollen Verzögerungen im Verfahren und Vollzug entgegenwirken, indem möglichst früh verfahrens- und vollzugsrelevante medizinische Sachverhalte zur Sprache kommen und falls notwendig abgeklärt werden.

Ergebnis 6: Wichtige konzeptionelle Aufbauarbeit im Bereich der medizinischen Abklärung wurde geleistet

Im Testbetrieb wurde in den ersten Monaten im Rahmen zahlreicher Sitzungen eine intensive Aufbauarbeit geleistet, um die Abläufe im Bereich der medizinischen Abklärung mit allen Akteuren. Verschiedene interne Formulare wurden erstellt und geprüft. Der festgelegte Ablauf ist in der nachfolgenden Darstellung D2 aufgezeigt.

## D2 Ablaufschema medizinische Abklärungen im Testbetrieb



Quelle: BFM Testbetrieb Version vom 22.8.2014.

Im Testbetrieb wird im Rahmen der Erstbefragung der medizinische Sachverhalt abgeklärt. Ergeben sich dabei Hinweise auf gesundheitliche, verfahrensrelevante Probleme, so wird die gesuchstellende Person für eine medizinische Untersuchung ins Ambulatorium der Stadt Zürich geschickt. Die entsprechenden Kosten werden vom BFM übernommen. Die Organisation erfolgt über die Pflegefachpersonen in der Unterkunft. Die Gesuchstellenden haben aber jederzeit die Möglichkeit selbst die Pflegefachpersonen in der Unterkunft (oder einen Arzt) aufzusuchen. Bei Bedarf leitet die Pflegefachperson die asylsuchende Person weiter ins Ambulatorium. Die Kosten für die individualmedizinische Abklärung werden über die Kollektivversicherung

mit der Krankenkasse abgerechnet. Damit das BFM in diesen Fällen Einsicht in die medizinischen Akten erhält, unterschreiben die Gesuchstellenden zu Beginn des Verfahrens eine entsprechende Erklärung. Zu Beginn wurden sämtliche ärztlichen Informationen ans BFM weitergeleitet. Mittlerweile findet eine Vortriage statt, das heisst wenn die Gesuchstellenden individuell über die Pflegefachperson im Zentrum Juch an einen Arzt überwiesen werden, werden die ärztlichen Unterlagen dem Zentrum Juch und von da an die Rechtsvertretung zugeschickt und nicht mehr direkt dem BFM. Die Rechtsvertretung entscheidet in der Folge zusammen mit der gesuchstellenden Person, ob eine Eingabe betreffend Gesundheitszustand gemacht werden soll und übermittelt allenfalls sämtliche relevanten Akten mit begründetem Antrag ans BFM.

Ergebnis 7: In der Praxis erweisen sich die Abläufe für die Gesuchstellenden aus verfahrensrelevanter Sicht noch als wenig zweckmässig

In der Praxis zeigt sich, dass es in den wenigsten Fällen in Folge der medizinischen Sachverhaltsabklärung in der Erstbefragung zu einer Weiterweisung ans Ambulatorium kommt (linker Strang in der Darstellung D2). In den ersten zehn Monaten erfolgte dies nur gerade in sechs Fällen. Gründe hierfür sind:

- Eine medizinische Sachverhaltsabklärung wird nur gemacht, falls die Vorbringen nicht auf anderem (schnellerem/einfacherem) Weg verifiziert werden können. Es wird zudem darauf verzichtet, wenn sich ein Bleiberecht für die Gesuchstellenden in der Schweiz respektive eine Triage ins erweiterte Verfahren abzeichnet (ca. zwei Drittel der materiellen Inlandverfahren wurden bisher mit positivem Entscheid oder einer vorläufigen Aufnahme erstinstanzlich abgeschlossen).
- Im Dublin-Verfahren ist die Schwelle zur Abklärung von gesundheitlichen Wegweisungshindernissen sehr hoch, da grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass in Dublinstaaten der Zugang zur Gesundheitsversorgung gegeben ist.
- Die Vorstellung, dass die Mehrheit der Gesuchstellenden zu einem sehr frühen Zeitpunkt in der Lage ist, im Rahmen des Verfahrens allfällige Krankheiten zu benennen und gut vorbereitet ist diese zu belegen, entspricht zudem gemäss Aussagen in den Gesprächen nicht der Realität.

Viele Gesuchstellende suchen daher individuell die Pflegefachpersonen im Zentrum Juch auf, welche diese bei Bedarf für weitere Abklärungen in die Sprechstunde des Ambulatoriums weiterleitet (rechter Strang in der Darstellung D2).<sup>2</sup> Aus individualmedizinischer Perspektive und aus Sicht der Pflege bewährt sich dieses Vorgehen. Das Ambulatorium hält in Formular F5 Informationen zur Diagnose, medizinischer Behandlung und Medikation zuhanden der Pflegefachperson im Zentrum Juch fest. Diese Informationen werden an die Rechtsvertretung weitergeleitet. Hier liegt auch das zentrale Problem (in der Darstellung D2 roter Pfeil):

- Laut Rechtsvertretung sind die aktuellen ärztlichen Informationen mit Formular F5 ausschliesslich in Fachsprache verfasste Kurzdiagnosen (ein bis zwei Sätze). Das heisst sie sind nur für medizinisches Fachpersonal verständlich. Anfragen seitens der Rechtsvertretung beim Ambulatorium nach ausführlicheren Arztberichten wurden bisher abgelehnt. In zahlreichen Fällen macht die Rechtsvertretung dennoch eine Eingabe ans BFM, damit diese prüfen muss, ob die Vorbringen für das Verfahren relevant sind. Aufgrund der wenigen Angaben sieht sich jedoch auch das BFM gezwungen, beim Ambulatorium weitere Informationen einzuholen. Dieser Ablauf wird, insbesondere im Anbetracht des angestrebten Ziels einer Beschleunigung, als nicht optimal wahrgenommen.
- Das Ambulatorium vertritt hierzu folgenden Standpunkt: Aus qualitativer Sicht ist es nicht zulässig, auf der Basis der Ergebnisse der 20-minütigen Sprechstunde, welche in der Regel ohne Dolmetscher/-innen

<sup>2</sup> Bis Ende Oktober wurden von der AOZ 1'444 externe Arztkonsultationen registriert. Zurzeit sind 70 der rund 270 Bewohnenden im Zentrum Juch in einer ärztlichen Behandlung.

im Rahmen der individualmedizinischen Versorgung durchgeführt wird (rechter Strang in der Darstellung D2), einen ausführlichen Arztbericht (Formular F4) zu verfassen. Hierzu bedürfte es eine medizinische Sachverhaltsabklärung im Auftrag des BFM, für welche deutlich mehr Zeit eingeplant werden muss und bei welcher immer auch eine Dolmetscherin/ein Dolmetscher dabei ist (linker Strang in der Darstellung D2). Die individualmedizinische Versorgung führt das Ambulatorium im Auftrag der Asyl Organisation Zürich für das Zentrum Juch durch. Das Formular F5 richtete sich ans Pflegefachpersonal, wird von diesem auch verstanden und ist somit zweckmässig. Wenn diese Informationen von der Rechtsvertretung und vom BFM nicht verstanden werde, so ist es nach Ansicht des Ambulatoriums Aufgabe der Rechtsvertretung/des BFM sich das nötige Wissen anzueignen oder eine Fachperson beizuziehen.

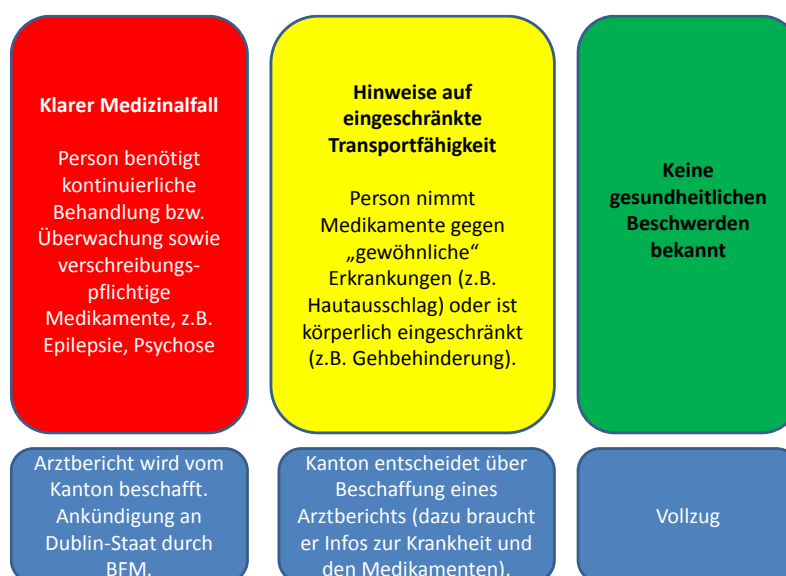
Fazit ist, dass die momentane Organisation der medizinischen Abklärung allen Gesuchstellenden den freien Zugang zum Gesundheitssystem zusichert. Bestehende ungeklärte Zuständigkeiten betreffend der Finanzierung gewisser Leistungen führen jedoch dazu, dass der Nutzen der medizinischen Abklärung für das Verfahren momentan noch eher gering ausfällt (Verzögerungen aufgrund der für Laien kaum verständlichen Arztberichte).

Die Leitung des Testbetriebs hat die obige Problematik erkannt und in Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren Lösungen erarbeitet. Die Zweckmässigkeit und Wirkung dieser Massnahmen wird in den kommenden Monaten zu prüfen sein.

Ergebnis 8: Informationsaustausch zwischen BFM (Dublinphase) und Kanton (Vollzug) bezüglich der Medizinalfälle wurde optimiert

Ein Ziel des Testbetriebs ist es, den Informationsfluss zwischen BFM und dem Kanton (Vollzug) bezüglich der Medizinalfälle zu optimieren und so weit wie möglich Doppelspurigkeiten zu verhindern. Im Bereich Dublin, welcher den Grossteil der Vollzugsfälle ausmacht ist dies gemäss Auskunft des Sektionsleiters auch erfolgt, indem der Testbetrieb den Kanton im Anhang zum Asylentscheid (Überstellungsmodalitäten) in wenigen Sätzen über den Gesundheitszustand des Gesuchstellenden informiert. Dabei werden gemäss nachfolgender Darstellung zwischen drei Arten unterschieden.

#### D3 Information über Medizinalfälle im Dublin-Vollzug



Quelle: BFM:

Im regulären Verfahren wird der Kanton bis anhin nur bei eindeutigen Medizinalfällen informiert (rote Kategorie). Neu ist nun, dass im Testbetrieb auch Hinweise auf eine eingeschränkte Transportfähigkeit übermittelt werden (gelbe Kategorie). Dabei handelt es sich um vollzugsspezifische Informationen, welche das BFM aufgrund der Erstbefragung oder aus zugestellten Unterlagen gewonnen hat. Letztlich bleibt es aber dem Kanton überlassen, welche zusätzlichen Abklärungen er in diesen Fällen noch vornehmen will. Als dritte Kategorie, informiert das BFM den Kanton explizit auch, falls keine gesundheitlichen Beschwerden bekannt sind (grüne Kategorie).

Seitens des Migrationsamts des Kantons Zürich wird der Informationsfluss als sehr hilfreich und in der Fallbearbeitung sehr dienlich empfunden. Der Kanton verfüge nun – unter Einhaltung der Datenschutzvorgaben – über mehr konkrete Informationen und muss nicht in jedem Fall wie bis anhin mittels zum Teil akribischem Aktenstudium selbständig herausfinden, ob eventuell ein Medizinalfall vorliegen könnte.

#### 1.4.3 RÜCKKEHR

Gemäss Artikel 34 der Testphasenverordnung fördert das BFM durch regelmässige Beratungsgespräche in den Zentren des Bundes die selbständige Rückkehr von Personen, deren Wegweisung aus der Schweiz mit Anordnung des Vollzugs verfügt wurde. Degressiv wird zudem eine finanzielle Rückkehrhilfe gewährleistet. Mit diesen Anstrengungen ist das Ziel verbunden, die freiwillige Rückkehr der Gesuchstellenden zu fördern.

#### Ergebnis 9: Die freiwillig Rückkehr steht im Testbetrieb im Fokus verschiedener Anstrengungen und entfaltet Wirkung

Im Testbetrieb sind zwei Mitarbeiterinnen der Rückkehrberatungsstelle des Kantons Zürich vor Ort tätig. Ihre Aufgabe besteht gemäss Leistungsvereinbarung darin in der Unterkunft aktiv über die Option der selbständigen Rückkehr zu informieren, eine niederschwellige und unverbindliche Beratung anzubieten und bei der Organisation der Ausreise mitzuhelfen (Unterstützung bei der Beschaffung der erforderlichen Papiere, Abklärung von medizinischer Hilfe, Kontakt zur Botschaft herstellen, Flugbuchung). In der Praxis zeigt sich, dass im Durchschnitt zirka drei Beratungsgespräche pro GesuchstellerIn, welche die Beratungsstelle aufsuchen, stattfinden. Es wird Wert darauf gelegt, dass die Beratung über den gesamten Zeitraum durch dieselbe Mitarbeiterin erfolgen kann.

Die Anzahl Personen, welche sich bei der Rückkehrberatungsstelle gemeldet haben, ist in den zehn Monaten stetig angestiegen: Im Februar haben sich drei Personen für eine freiwillige Rückkehr gemeldet, im März acht Personen, im April neun Personen und gegen Ende Mai waren es bereits 20 Personen. Seit Juni sind es durchschnittlich rund 15 Personen pro Monat.

#### D4 Angaben zur Rückkehrberatung

	Berichtsperiode Januar bis Oktober 2014
Anzahl Gesuchstellende (GS) mit Rückkehrberatung	169
Nationalität der GS	33 verschiedene Nationalitäten*
Geschlecht der GS	166 Männer/3 Frauen
Anzahl Beratungen insgesamt	566
Durchschnittliche Dauer der Beratungen	ca. 1½ Stunden

Quelle: BFM/Rückkehrberatungsstelle.

Legende: \* = Die Top-fünf-Nationen sind: Tunesien: 25 Personen; Georgien: 21 Personen; Marokko: 12 Personen;

Gambia: 9 Personen; Nigeria: 6 Personen.

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr arbeiten die Mitarbeitenden der kantonalen Rückkehrberatungsstelle im Testbetrieb eng mit den Mitarbeitern des BFM aus der Sektion Rückkehr zusammen. Die dezentrale

Unterstützung der freiwilligen Rückkehr der Asylsuchenden vor Ort durch spezialisierte Mitarbeiter des BFM ist eine Neuerung im Testbetrieb. Die Mitarbeitenden bringen Erfahrung aus dem Bereich der Rückkehr mit. Diese Zusammenarbeit wird von beiden Seiten als sehr positiv und nutzbringend wahrgenommen. Zusammen führen die Mitarbeitenden der Rückkehrberatung mit den Mitarbeitenden der Sektion Rückkehr zweimal pro Woche in der Asylunterkunft Informationsveranstaltungen für neuangekommene Asylsuchende durch. Neu gibt es auch einen Film, welcher über das Asylverfahren informiert. Es handelt sich bewusst um eine sehr niederschwellige informelle Veranstaltung, welche den Asylsuchenden auch die Gelegenheit bietet vor Ort bilateral Fragen zu klären. Beide Stellen (kantonale Rückkehrberatung/BFM Sektion Rückkehr) legen viel Wert auf den persönlichen Austausch und den Vertrauensaufbau mit den Gesuchstellenden. Es zeige sich, dass dies so mehr Wirkung entfalten kann, als wenn die Gesuchstellenden lediglich mit einem Merkblatt bedient werden.

Neu im Testbetrieb ist auch, dass die BFM-Mitarbeiter der Sektion Rückkehr mit den abgewiesenen Asylsuchenden kurz nach dem Entscheid ein oder mehrere Ausreisegespräche führen und anschliessend bei Bedarf die Beschaffung der erforderlichen Papiere einleiten. Das kantonale Migrationsamt wird erst tätig, wenn die Reisepapiere beschafft sind und die betreffende Person zurückgeführt werden kann. Im regulären System wird der Fall mit dem Asylentscheid dem Migrationsamt zum Vollzug übergeben. Die gesuchstellende Person wird jedoch erst nach rechtskräftigem Entscheid zum Ausreisegespräch eingeladen – das heisst oft mehr als einen Monat nach dem Entscheid. Wird beim Gespräch festgestellt, dass Reisepapiere fehlen, wird der Fall für die Beschaffung der Papiere erneut ans BFM zurücküberwiesen. Mit dem Verfahren im Testbetrieb entfällt diese zusätzliche Schlaufe.

Im Hinblick auf anstehende Veränderungen im Dublin-Vollzug, will man auch in diesem Bereich künftig versuchen die Haft zu verhindern und die Personen zur kontrollierten, freiwilligen Rückkehr bewegen. Dieses Vorgehen wird momentan ebenfalls getestet. Die Zusammenarbeit und die Koordination mit der kantonalen Vollzugsbehörde funktioniert dabei sehr gut. Auch hier hat es ein paar Monate gedauert, um eine Vollzugspraxis aufzubauen. Ab Entscheidentwurf hat der/die GesuchstellerIn 48 Stunden Zeit sich für die freiwillige Rückkehr zu melden. Auch die Rechtsvertretung hat hier nochmals den Auftrag die Gesuchstellenden auf die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr respektive die Konsequenzen bei Nichtbefolgung hinzuweisen. Melden sich die Gesuchstellenden nicht innerhalb dieser Frist, so ist die sogenannte „rote Linie“ überschritten und der zwangsweise Vollzug wird seitens des Kantons eingeleitet. Diese zeitliche Beschränkung wirkt sich gemäss Aussagen in den Gesprächen zusätzlich positiv auf die freiwillige Rückkehr aus.

Die Anstrengungen im Bereich der freiwilligen Rückkehr zeigen Wirkung. 8.5 Prozent der Gesuchstellenden sind in den ersten zehn Monaten freiwillig ausgereist (Regulärbetrieb: 2.8%).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Die Berechnung der prozentualen Anteile der freiwilligen Rückkehrenden bezieht sich auf das Total der Gesuchstellenden (inkl. hängige Fälle, vgl. auch Anmerkungen in der nachfolgenden Tabelle).

## D6 Angaben zur Rückkehr

	Stand 30. Oktober 2014	
	Testbetrieb	Reguläres Verfahren
Anzahl Gesuchstellende (GS)	1'256	16'685
Anzahl Rückzüge/Abschreibungen	130	1'148
Anzahl GS mit freiwilliger Rückkehr ab Zentrum/EVZ	107 (8,5%)*	468 (2,8%)*
Zeitpunkt der Beantragung der Rückkehrhilfe		
-Vorbereitungsphase	78%	
-Taktenphase	16%	
-Nach Entscheid	6%	
Anzahl unkontrolliert ausgereister GS ab Zentrum		
-vor Entscheid	142 (12,2%)	550 (10,1%)
-nach Entscheid	131 (11,3%)	102 (1,9%)

Quelle: Daten BFM/Mandat 1. \*Die Berechnung der prozentualen Anteile bezieht sich auf das Total der Gesuchstellenden. Werden von diesem Total die hängigen Fälle abgezogen (Testbetrieb: 93; reguläres Verfahren: 11'257 hängige Fälle), so betragen die prozentualen Anteile 9.2 Prozent (Testbetrieb) respektive 8.6 Prozent (Reguläres Verfahren).

Neben der Förderung der freiwilligen Ausreise scheint der Testbetrieb auch noch eine weitere Wirkung zu entfalten. Die Anzahl der Gesuchstellenden, welche während oder nach dem Verfahren untertauchen ist höher als im regulären Verfahren (vgl. Darstellung D6). Allerdings ist beim Vergleich dieser Quote mit jener im regulären Verfahren ausserhalb der Testbetriebs Vorsicht geboten. Im regulären Verfahren hat der Gesuchstellende keinen Anreiz früher auszureisen, da die Rückkehrhilfe nicht degressiv ausgestaltet ist. Die Gesuchstellenden können ohne Druck den Entscheid abwarten. Im Testbetrieb hingegen reisen die potentiell kooperativen Gesuchstellenden bereits während dem Verfahren freiwillig aus. Dies bedeutet, dass unter jenen Personen, bei welchen es zu einem Asylentscheid kommt, im Vergleich zum regulären Verfahren verhältnismässig mehr Personen sein dürften, welche sich nicht kooperativ verhalten und die Quote der Untergetauchten daher höher ausfällt.

Ergebnis 10: Das Verständnis der Gesuchstellenden für den Asylprozess und die Akzeptanz für den negativen Asylentscheid werden gefördert

Nach Ansicht vieler Befragten trägt die Organisation des Asylverfahrens im Testbetrieb und insbesondere der frühe, systematische Einbezug der Rechtsberatung und die konstante Begleitung durch die Rechtsvertretenden über das gesamte Verfahren hinweg dazu bei, dass die Gesuchstellenden besser über das Asylverfahren informiert sind. Fakten, wie beispielsweise ein Eurodac-Treffer, werden der Rechtsvertretung gleich zu Beginn mitgeteilt, damit sie die Gesuchstellenden offen damit konfrontieren können. Insgesamt kann nach Aussage einiger Befragten festgestellt werden, dass die Akzeptanz für einen negativen Asylentscheid durch die gesteigerte Transparenz erhöht wird oder aber die Gesuchstellenden frühzeitig ihr Asylgesuch zurückziehen.

## 1.5 SCHLUSSBEMERKUNGEN

Der Testbetrieb ist gut gestartet. Innerhalb kurzer Zeit musste eine Vielzahl von neuen Abläufen definiert und eingeführt werden. Die Richtung stimmt. Aus qualitativer Perspektive ist insbesondere positiv hervorzuheben, dass die räumliche Nähe der im Verfahren involvierten Akteure eine gute Voraussetzung für die Gewährleistung qualitativ guter Verfahren bietet. Die Wege zueinander sind kurz, alle kennen sich und es findet ein informeller Austausch statt. Der Gesamtprozess rückt ins Blickfeld und ist für alle Beteiligten transparent und überschaubar. Die Gesuchstellenden werden für alle Beteiligten als Personen, welche einen Prozess durchlaufen wahrnehmbar und sind nicht einfach nur Dossiers, die es zu bearbeiten gilt. Die Gesuchstellenden werden seitens der Rechtsvertretung über den gesamten Prozess begleitet und werden immer wieder über den Stand des Verfahrens informiert. Letztlich ist davon auszugehen, dass genau diese



Überschaubarkeit und Transparenz wesentlich zur Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Asylverfahrens beizutragen vermag. Basierend auf den vorangehenden Zwischenergebnissen halten wir nachfolgend Empfehlungen fest:

- *Das Qualitätsbewusstsein sollte top-down noch stärker verankert werden.* Die Einhaltung von Fristen und Outputvorgaben haben im Testbetrieb hohe Priorität. Verschiedentlich scheint die Obergrenze erreicht. Es ist davon auszugehen, dass ein noch stärkerer quantitativer Druck die Qualität der Leistungserbringung negativ beeinflussen könnte. Nicht zuletzt würde es wohl auch dazu führen, dass mehr Dossiers ins erweiterte Verfahren triagiert würden, obschon – würden wenige Tage mehr zur Verfügung stehen – ein Entscheid gefällt werden könnte. Letztlich würde dies dem Ziel der Beschleunigung entgegen wirken. Die Gewichtung, Förderung und Sicherung einer qualitativ guten Leistungserbringung ist eine Führungsaufgabe und muss top-down den Mitarbeitenden vermittelt werden. Es ist zudem eine Querschnittsaufgabe, welche nicht allein an eine Person (Qualitätsbeauftragter) delegiert werden kann. Dieses Bewusstsein sowie die Bereitschaft entsprechende Ressourcen einzusetzen, gilt es bei allen Beteiligten zu stärken.
- *Der Standortvorteil, welcher der Testbetrieb mit seiner kleinen Grösse und der Nähe sämtlicher relevanter Akteure bietet, sollte noch stärker genutzt werden.* Auf Stufe der Mitarbeitenden stellen der Aufbau der Zusammenarbeit und insbesondere das Zusammenführen unterschiedlicher Arbeitskulturen bis zum heutigen Zeitpunkt nach wie vor eine grosse Herausforderung dar. Noch nehmen sich die Mitarbeitenden in der Tendenz zu wenig als Teil eines Gesamtprozesses wahr und die Arbeit könnte noch besser an die Anforderungen des Gesamtsystems angepasst werden. Hier gilt es in der zweiten Phase neue Wege auszutesten.
- *Durchlässigkeit zwischen Vorbereitungs- und Taktenphase testen:* Wir empfehlen in der zweiten Phase des Testbetriebs ein durchlässigeres Modell zwischen Vorbereitungsphase und Taktenphase zu testen, bei welchem ein Fachspezialist/eine Fachspezialistin sowohl die Erstbefragung als auch die Anhörung durchführt und für die Entscheidredaktion zuständig ist. Ein solches Vorgehen setzt bei allen Beteiligten ein Umdenken sowie den Erwerb von zusätzlichem Wissen voraus. Diesem Umstand gilt es adäquat Rechnung zu tragen. Ideal wäre, wenn dieser Prozess durch ein externes Coaching begleitet werden könnte.
- *Austausch und Feedbackkultur stärken:* Der Testbetrieb bietet beste Voraussetzungen zur Etablierung einer konstruktiven Austausch- und Feedbackkultur. Dabei kann unterschieden werden zwischen einem *Vorgesetzten-Feedback* und einem *Peer-to-peer-Feedback*. Für das Vorgesetzten-Feedback bezüglich Erstbefragungen und Anhörungen sind bereits Vorgaben seitens des BFM definiert und ein Erhebungsinstrument ist bereit. Diese Anforderungen wurden seitens der Vorgesetzten auch eingehalten. Sollte insbesondere im Rahmen der zweiten Phase des Testbetriebs ein durchlässigeres Modell zwischen Vorbereitungs- und Taktenphase getestet werden, müsste der Qualitätskontrolle einen noch höheren Stellenwert beigemessen werden. Geklärt werden müsste auch, auf welcher Grundlage die Qualität der Dolmetschenden geprüft und wie sichergestellt wird, dass diese systematisch Rückmeldungen zu ihrer Arbeit erhalten. Empfehlenswert wäre zudem die Einführung eines Feedbacks unter den Fachspezialisten/-innen. Mitarbeitende könnten in gewissen Abständen an den Befragungen ihrer Kollegen/-innen teilnehmen, um somit gegenseitig voneinander zu lernen. Dies würde voraussetzen, dass die Vorgesetzten das Bewusstsein für eine solche Feedbackkultur entwickeln und damit einhergehend genügend zeitliche Ressourcen (auch für die Mitarbeitenden) zur Verfügung stellen. Erfahrungsgemäss wirken sich solche Investitionen positiv auf die Effizienz und Qualität der Verfahren aus.
- *Systematische Information und Weiterbildung sicherstellen:* Die systematische Information und die stetige Weiterbildung der Mitarbeitenden ist gerade in einem Tätigkeitsfeld, in welchem es fortlaufend zu

Anpassungen kommt (z.B. Zunahme von bestimmten Flüchtlingsgruppen, Veränderung der Länderpraxis) von zentraler Bedeutung und hat einen massgeblichen Einfluss auf die Qualität der Leistungserbringung. Entsprechende Zeitfenster sollten reserviert und die Teilnahme an Informationsveranstaltungen sollten als verbindlich erklärt werden. Geprüft werden könnte auch, ob es weitere informatikgestützte Lösungen gibt, welche diese Präsenzveranstaltungen ergänzen (Stichwort blended learning). Weiterbildungsveranstaltungen sollten in der Form, wie sie in diesem Jahr im Testbetrieb stattgefunden haben, weitergeführt werden.

- *Möglichkeiten im Umgang mit hoher Arbeitsbelastung prüfen:* Die operative Tätigkeit im Asylbereich, gerade auch angesichts der quantitativen Vorgaben wie sie im Testbetrieb bestehen, ist herausfordernd und kräfteaufwendend. Dies müssen sich die Vorgesetzten bewusst sein. Das Engagement unter den Mitarbeitenden im Testbetrieb ist gross. Damit es so bleibt wäre es wichtig, dass sich die Vorgesetzten frühzeitig Massnahmen überlegen, mit welchen Ermüdungserscheinungen abgefedert werden könnten (z.B. Auszeiten, Job-Rotation, externe Supervision oder Coaching, Teilzeitarbeit, Aufgabensplitting).
- *Zuständigkeiten betreffend die Finanzierung gewisser Dienstleistungen im Bereich der medizinische Abklärung dringend klären:* Der momentane Ablauf der medizinischen Abklärung stellt in der Praxis aus der Perspektive des BFM eine Entlastung dar. Das BFM selbst gibt kaum medizinische Sachverhaltsabklärungen in Auftrag, sondern wartet eher allfällige Eingaben seitens der Rechtsvertretung ab. Die Rechtsvertretung erachtet die momentane Praxisanwendung für die Gesuchstellenden aus *verfahrenstechnischer* Sicht als unbefriedigend. Suchen die Gesuchstellenden vermittelt über das Zentrum Juch selbst einen Arzt auf, so erweisen sich die Informationen, welche infolge der individualmedizinischen Abklärung an die Pflege im Zentrum Juch und von da an die Rechtsvertretung übermittelt werden in der momentanen Form als für das Verfahren wenig zweckmässig. Hier braucht es dringend eine Klärung, wer für die Kosten einer ausführlicheren und für Laien verständliche Berichterstattung respektive für die Übersetzungsleistung der bestehenden Informationen aufkommen muss.