

Evaluation Testbetrieb Asyl – Mandat 3

Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariat für Migration (SEM)

Luzern, den 18. November 2015

IMPRESSUM

Autorinnen und Autoren

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

Helen Köchli, MA Economics (Projektmitarbeit)

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

www.interface-politikstudien.ch

Auftraggeber

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Projektreferenz

Projektnummer: P13-61

INHALTSVERZEICHNIS

MANAGEMENT SUMMARY	4
1 EINLEITUNG	6
2 FRAGESTELLUNG UND METHODISCHES VORGEHEN	7
2.1 Fragestellungen des Mandats 3	7
2.2 Methodisches Vorgehen	8
3 ERGEBNISSE	9
3.1 Erstinstanzliches Verfahren	9
3.2 Medizinische Abklärung	18
3.3 Rückkehr	21
4 SCHLUSSBEMERKUNGEN	26

MANAGEMENT SUMMARY

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) führt in Zürich einen Testbetrieb durch, in welchem ein beschleunigtes Asylverfahren getestet wird. Dieser wurde am 6. Januar 2014 gestartet und wird längstens bis zum 28. September 2019 dauern.¹ Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern wurde vom SEM beauftragt, den Testbetrieb in qualitativer Hinsicht zu evaluieren. Der vorliegende Schlussbericht liefert die Schlussergebnisse zu den Erfahrungen der Testphase von Januar 2014 bis Ende August 2015.

Der Testbetrieb bewährt sich in qualitative Hinsicht. Die vorliegende Evaluation zeigt auf, dass im Rahmen eines beschleunigten Asylverfahrens eine gute Qualität der einzelnen Verfahrensschritte grundsätzlich eingehalten werden kann. Positiv hervorzuheben ist die Wirkung der räumlichen Nähe von allen im Verfahren involvierten Akteuren. Diese fördert den Austausch und unterstützt den Gesamtprozess. Eine qualitätsfördernde Wirkung auf die Kernprodukte des Asylverfahrens (beratendes Vorgespräch, Erstbefragung, Anhörung, Entscheidung) wird der Präsenz der Rechtsvertretenden im gesamten Verfahren beigemessen. Ihnen kommt auch in Bezug auf das Erkennen und unterstützen von vulnerablen Gruppen eine zentrale Rolle zu, und sie tragen mit ihrer Begleitung der Gesuchstellenden von Beginn des Verfahrens – zusammen mit der erhöhten 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 SEM-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.

Positiv hervorzuheben sind auch die Neuerungen im Bereich der medizinischen Abklärung. Der Testbetrieb wurde dazu genutzt, mit sämtlichen Akteuren die Abläufe zu definieren und interne Formulare zu entwickeln. Die Anwendung in der Praxis zeigt auf, dass mit dem momentanen Modell den Gesuchstellenden der freie Zugang zum Gesundheitssystem gewährleistet ist. Das Modell bewährt sich. Hervorzuheben ist dabei die wichtige Rolle der Rechtsvertretung, welche je nach gesundheitlichem Vorbringen über eine Eingabe beim SEM entscheidet.

¹ Ursprünglich war eine Testphase bis spätestens 28. September 2015 vorgesehen. Mit der Änderung des Asylgesetzes vom 26. September 2014 (Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes, SR 14.025) und dem Bundesratsbeschluss vom 5. Juni 2015 wurde die Gültigkeitsdauer der TestV bis zum 28. September 2019 verlängert.

Hinsichtlich der ursprünglichen organisatorischen Ausgestaltung der Vorbereitungsphase als eigene Sektion wurde, trotz verschiedener Massnahmen, welche im Laufe der ersten zehn Monate getestet wurden, deutliches Optimierungspotenzial festgestellt. Es zeigte sich, dass der Handlungsspielraum für weitere Abklärungen offenbar weniger gross ist, als ursprünglich angenommen. Die zweite Phase des Testbetriebs wurde dazu genutzt, ein durchlässigeres Modell zwischen Vorbereitungsphase und Taktenphase zu testen, welches sich trotz einiger ungeklärter Fragen grundsätzlich zu bewähren scheint. Diese Umstellung erfordert ein hohes Mass an Begleitung und Kontrolle durch die Vorgesetzten. Es zeigt sich, dass der Testbetrieb mit seiner vergleichsweise kleinen Grösse und der Nähe sämtlicher Akteure beste Voraussetzungen zur Etablierung einer konstruktiven Feedbackkultur bietet. Diese sollte unbedingt weiter gestärkt und langfristig verbindlich eingeführt werden, insbesondere weil verschiedentlich festgestellt werden konnte, dass bestehende SEM-interne Qualitätskriterien in den Befragungen nicht immer eingehalten werden respektive die Fachspezialisten/-innen sich in ihrer Praxis zum Teil stark unterscheiden. Diese Befunde sind jedoch nicht spezifisch für den Testbetrieb; sie sind auch ausserhalb des Testbetriebs vorzufinden.

Die Schlussergebnisse basieren auf insgesamt vier empirischen Grundlagen und umfassen die ersten 20 Monate des Testbetriebs: Das Evaluationsteam war im Frühjahr 2014 und Sommer 2015 an mehreren Tagen im Testbetrieb anwesend und hat einzelne Verfahrensschritte beobachtet (beratende Vorgespräche, Erstbefragungen, Anhörungen). Zudem wurden im Rahmen von drei Erhebungsphasen insgesamt 40 leitfadengestützte Gespräche mit den beteiligten Akteuren des Testbetriebs geführt (Abteilungsleiter, Sektionsleiter, Fachspezialisten/-innen, Rechtsvertretende, Rückkehrberatung, Ambulatorium, Pflegefachperson). Die Qualität der Entscheide wurde anhand einer vergleichenden Auswertung von 28 zufällig ausgewählten negativen Asylentscheiden aus dem Testbetrieb mit 28 zufällig ausgewählten negativen Asylentscheiden aus dem Regelbetrieb geprüft. Schliesslich wurden auch SEM-interne Dokumente wie Weisungen, Pflichtenhefte und Konzepte sowie Informationen aus den anderen Mandaten in die Auswertung miteinbezogen.

I EINLEITUNG

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) führt in Zürich einen Testbetrieb durch, in welchem ein beschleunigtes Asylverfahren getestet wird. Dieser wurde am 6. Januar 2014 gestartet und wird längstens bis zum 28. September 2019 dauern.² Für diese Testphase hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Zürich ein Verfahrenszentrum mit Büroräumlichkeiten für alle am Verfahren beteiligten Akteure eingerichtet.

Im Rahmen des Mandats 3, welches von Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern bearbeitet wird, stehen die *Qualität* der Leistungserbringung und *die damit verbundene Wirkungsweise* im Fokus des Interesses. Der vorliegende Schlussbericht liefert Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Testphase von Januar 2014 bis Ende August 2015.

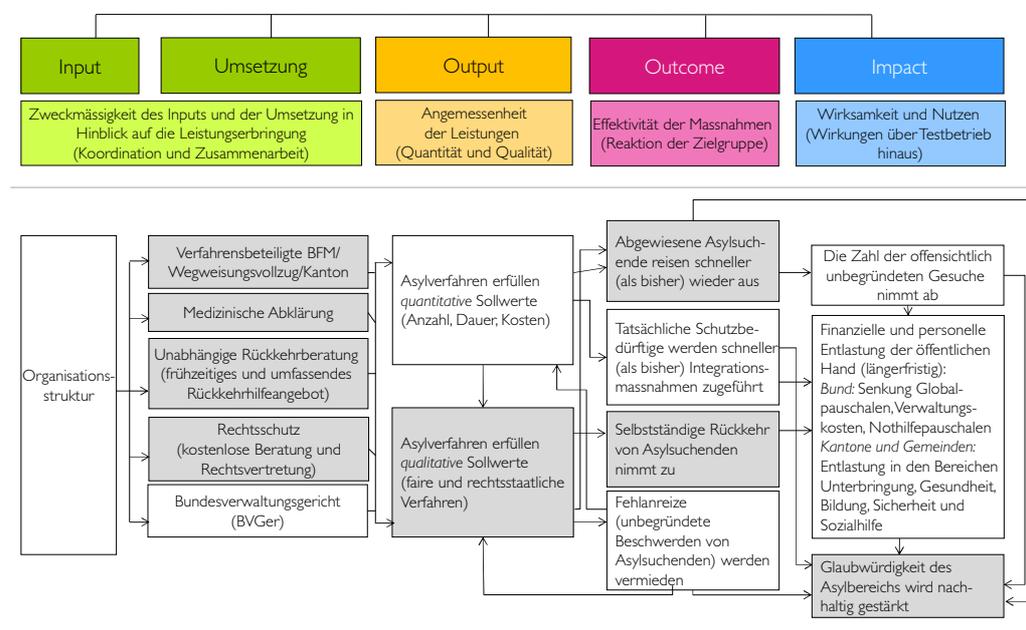
² Ursprünglich war eine Testphase bis spätestens 28. September 2015 vorgesehen. Mit der Änderung des Asylgesetzes vom 26. September 2014 (Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes, SR 14.025) und dem Bundesratsbeschluss vom 5. Juni 2015 wurde die Gültigkeitsdauer der TestV bis zum 28. September 2019 verlängert.

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

2.1 FRAGESTELLUNGEN DES MANDATS 3

Die folgende Darstellung D 2.1 illustriert das Wirkungsmodell des Testbetriebs. Grau eingefärbt sind jene Gegenstände, welche im Rahmen der qualitativen Analyse untersucht wurden.

D 2.1: Wirkungsmodell Testbetrieb



Quelle: eigene Darstellung.

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

- Erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren in Hinblick auf die anvisierte Qualität der Leistungserbringung in zweckmässiger Weise?
- Erfüllen die einzelnen Etappen des Asylverfahrens qualitative Soll-Werte in 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 für die Beschleunigung des Verfahrens als zweckmässig?

- Lassen sich aus den Gesprächen Hinweise gewinnen, ob und inwiefern die qualitative Ausgestaltung der Neustrukturierung zur Stärkung der Glaubwürdigkeit des Asylbereichs beiträgt?

2.2 METHODISCHES VORGEHEN

Die Erkenntnisse dieses Schlussberichts basieren auf vier empirischen Grundlagen:

- *Beobachtungen einzelner Verfahrensschritte vor Ort:* Das Evaluationsteam war zu zwei Zeitpunkten im Testbetrieb anwesend (im Mai 2014 und im Juni/Juli 2015) und beobachtete die einzelnen Verfahrensschritte (Teilnahme an beratenden Vorgesprächen, Erstbefragungen und Anhörungen). Ziel war es, vertiefte Erkenntnisse bezüglich des Verfahrensablaufs und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Beteiligten sowie deren Leistungserbringung zu gewinnen. Die vom SEM 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 Zeitraum der Evaluation wurden zu drei Zeitpunkten (Mai 2014, Oktober/November 2014, Juni/Juli 2015) insgesamt 38 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, 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 SEM schriftlich respektive telefonisch eingeholt.
- *Dossieranalyse von Asylentscheiden:* Zur Analyse der Qualität der Entscheide wurden zu drei Zeitpunkten (Juni 2014, November 2014, August 2015) insgesamt 28 zufällig ausgewählte negative Asylentscheide aus dem Testbetrieb mit 28 zufällig ausgewählten negativen Asylentscheiden aus dem Regelbetrieb verglichen. Die Beurteilung erfolgte auf Basis der vom SEM 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 SEM-interne Dokumente wie Weisungen, Pflichtenhefte, Konzepte usw. Zudem wurden SEM-interne Daten, welche im Rahmen des Mandats 1 erhoben wurden, in den Bericht integriert.

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der gesamten Evaluationsphase präsentiert. Diese sind entlang der einzelnen Verfahrensschritte gegliedert.

3.1 ERSTINSTANZLICHES VERFAHREN

Das erstinstanzliche Verfahren umfasst die Vorbereitungsphase sowie die anschließende Takten- respektive Dublinphase. Im Gegensatz zum Regelverfahren sollen im Testbetrieb in der Vorbereitungsphase (3 Wochen) bei Bedarf zusätzlich zur Erstbefragung (im Regelverfahren 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 Regelverfahren keine inhaltlichen Änderungen.

Für die Erstbefragungen, für die Anhörungen sowie die Asylentscheide im Testbetrieb gelten dieselben Qualitätskriterien, welche das SEM auch für das Regelverfahren definiert hat. Diese sind in folgenden Dokumenten detailliert aufgeführt:

- Qualitätskriterien für die Befragung zur Person;
- Qualitätskriterien; Anhörung zu den Asylgründen (Stand 2009);
- Leitfaden für die Redaktion von Asylentscheiden (Stand 2010).

Bezüglich der Qualitätskontrolle gelten dieselben Vorgaben wie im Regelverfahren. Die Vorgesetzten wurden 2014 aufgefordert innerhalb von acht Monaten bei ihren Mitarbeitenden mindestens einmal bei einer Erstbefragung respektive Anhörung anwesend zu sein und sie anhand eines Rasters zu beurteilen. Die Ergebnisse sollen mit den Mitarbeitenden besprochen werden. Zudem sind die Ergebnisse in Form eines kurzen Berichts an den Qualitätsbeauftragten des SEM weiterzuleiten. 2015 konnten die Abteilungen des DB Asyl selber festlegen, mit welchen abteilungsspezifischen Massnahmen sie die Qualität von Anhörungen und Entscheiden sicherstellen wollen und wie sie dabei vorgehen. Die Abteilung Testbetrieb hat zur Qualitätssicherung von Erstbefragungen, Anhörungen und Entscheiden folgende Massnahmen festgelegt und umgesetzt:

- Beurteilung durch die Sektionsleitungen und mit peer-reviews; unmittelbare und persönliche Rückmeldungen im Sinne einer aktiven Feedbackkultur.
- Überprüfung der Zielerreichung bezüglich der Qualitätsvorgaben in ein bis zwei Zwischengesprächen.
- Periodische Analyse der Verfahrensprozesse (u.a. in qualitativer Hinsicht) mittels Präsentation von ausgewählten Einzelfällen am Koordinationsrapport, der gemein-

samen monatlichen Sitzung mit allen Fachspezialisten aus der Vorbereitungs-, der Takten- und der Dublinphase sowie von der Rückkehr.

3.1.1 VORBEREITUNGSPHASE

In den Erhebungen im Frühjahr 2014 wurde festgestellt, dass der Handlungsspielraum der Vorbereitungsphase für vertiefende Abklärungen, Recherchen und interne Absprachen noch nicht ausgeschöpft wurde. Es zeigte sich, dass der Bedarf an weiteren Abklärungen offenbar weniger gross ist als ursprünglich angenommen wurde, wobei sich diesbezüglich unterschiedliche Meinungen der Befragten offenbarten. Insbesondere die Vorgesetzten sahen damals nach Ablauf der Hälfte der Laufzeit noch Potenzial, um die Vorbereitungsphase besser auszuschöpfen. Dabei ging es nicht nur um die Initiierung externer Abklärungen, sondern auch um interne Recherchen und Absprachen sowie generell um das Beschreiten neuer Wege. Die fehlende Ausschöpfung des Handlungsspielraums konnte zum einen auf ein zu geringes Bewusstsein der Mitarbeitenden der Vorbereitungsphase für den Gesamtprozess des Asylverfahrens und zum anderen auf das Festhalten an unterschiedliche Arbeitsmustern und -kulturen zurückgeführt werden. Gemeint sind jene Mitarbeitende, die bereits in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) gearbeitet haben und in ihrer jetzigen Tätigkeit kaum einen Unterschied zu ihrer Arbeit im EVZ sahen. Schliesslich spielte auch der Zielkonflikt zwischen Quantität und Qualität eine Rolle. So achtete man stets auf die zeitliche Dauer der Erstbefragungen und versuchte, diese möglichst kurz zu halten, um einige Minuten für andere Tätigkeiten einsparen zu können. Gleichzeitig werde erwartet, dass vertiefende Abklärungen vorgenommen würden, die zeitaufwendig seien. Dies führe dazu, dass die Mitarbeitenden im Zweifelsfall eher eine Erstbefragung mehr durchführen würden, als dass sie beispielsweise Informationen über ein Land lesen und diese aufbereiten würden. Weiter ging aus den Interviews zur ersten Phase des Testbetriebs 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 können.

Das Problem wurde erkannt und es wurden bereits im Sommer 2014 verschiedene Justierungen vorgenommen, welche insbesondere im Bereich der Dublin-Fälle eine Optimierung brachte (Austausch zwischen Dublin-Phase und Vorbereitungsphase, Vortriage). Ab 2015 wird ein durchlässigeres Vorgehen zwischen Vorbereitungs- und Taktenphase getestet. Anstelle der Erstbefragung wird mit den Gesuchstellenden (Ausnahme unbegleitete Minderjährige [UMA]) ein beratendes Vorgespräch durchgeführt. Die Personalienabfrage wird bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgenommen. Im beratenden Vorgespräch stehen unter anderem Fragen zum Reiseweg im Zentrum. Es soll geklärt werden, ob die Schweiz überhaupt für das Gesuch zuständig ist. Auf die Asylgründe soll im beratenden Vorgespräch nur kurz eingegangen werden. Am Ende des Gesprächs wird den Gesuchstellenden das rechtliche Gehör zu Dublin gewährt. Die Aussagen (ohne die Asylgründe) werden als Zusammenfassung protokolliert. Das beratende Vorgespräch kann in der Regel im Verfahren früher als eine Erstbefragung angesetzt werden und fällt normalerweise deutlich kürzer aus. Im Anschluss folgt eine Triage (Dublin-Phase/Taktenphase). In quantitativer Hinsicht trägt dieses neue Element zu einer Beschleunigung bei (vgl. Ergebnisse des Mandats 2). Das beratende Vorgespräch wurde zuerst von einer kleinen Gruppe von Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungs-

und Taktenphase getestet und schliesslich auf alle Fachspezialisten/-innen der beiden Phasen übertragen.

Ergebnis 1: Aus qualitativer Sicht bietet das beratende Vorgespräch Vorteile gegenüber der Erstbefragung. Das Potenzial wird aber noch nicht ausgeschöpft und es bestehen Herausforderungen, die angegangen werden müssen.

Gemäss den Befragten (Fachspezialisten/-innen, Vorgesetzte, Rechtsvertretende) ist aus qualitätsrelevanter Perspektive besonders positiv hervorzuheben, dass das beratende Vorgespräch mehr Freiraum als die Erstbefragung bietet. Dies daher, weil dieses Gespräch weniger einem starren Fragenkatalog folgt und gewisse hochstandardisierte Elemente wie die Personalienabfrage ausgelagert sind. Die Fachspezialistin/der Fachspezialist sitzt mit der gesuchstellenden Person an einem Tisch und führt so das beratende Vorgespräch, indem sie/er sich handschriftliche Notizen macht. Durch diese Rahmenbedingungen sind die Voraussetzungen für eine angenehme, vertrauensbildende Gesprächsatmosphäre geschaffen und ermöglichen einen individuelleren Zugang zur gesuchstellenden Person.

Gleichzeitig ergeben sich durch das neue Gefäss neue Herausforderungen. Der offenere Zugang und der Freiraum des beratenden Vorgesprächs erhöhen das Risiko einer uneinheitlichen Anwendungspraxis. Beispielsweise fällt auf, dass die Detailgenauigkeit, mit welcher die Informationen erhoben werden zwischen den Fachspezialisten/-innen deutlich variiert. Fachspezialisten/-innen geben an, dass ihnen nicht vollständig klar ist, wie weit und welche Details zum Reiseweg abgefragt werden müssen oder wie detailliert die Asylgründe bereits thematisiert werden sollen. Zudem kann festgestellt werden, dass das „beratende Element“ einen eher geringen Stellenwert hat. Die Mehrheit der Fachspezialisten/-innen sieht im beratenden Vorgespräch eine „entschlackte“ Erstbefragung. Wo und in welchem Umfang es Sinn macht die Gesuchstellenden zu beraten, ist ihnen nicht klar. Insbesondere die Rechtsvertretenden sind der Ansicht, dass gewisse juristische Sachverhalte in diesem Rahmen noch besser erklärt werden könnten (z.B. Erklären, was das rechtliche Gehör Dublin bedeutet).

Ergebnis 2: Die Altersabklärung wird als sehr komplex eingestuft und von den Fachspezialist/-innen unterschiedlich gehandhabt. Jedoch ist eine Tendenz in Richtung einheitlichem Vorgehen feststellbar.

Bei Gesuchstellenden, die als unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) registriert wurden, wird im Testbetrieb kein beratendes Vorgespräch, sondern nach wie vor eine Erstbefragung durchgeführt. Dies daher, weil es für das Verfahren wichtig ist, dass die Angaben zum Alter exakt protokolliert werden. Ob die Gesuchstellenden minderjährig sind, wird in der Erstbefragung anhand einer Reihe von Fragen zu Schule und Ausbildung sowie zu Verwandtschaftsverhältnissen erörtert.³ Die Beweislast liegt bei den Gesuchstellenden. Diese Befragung wird von vielen Fachspezialisten/-innen derzeit als sehr herausfordernd und komplex beurteilt. Gemäss diversen Rückmeldungen verfolgen die Fachspezialisten/-innen in den Gesprächen eine unterschiedliche Linie und es ist vor allem bei den weniger erfahrenen Fachspezialisten/-innen eine Unsicherheit fest-

³ Fragen zu den Verwandtschaftsverhältnissen wurden neu bereits in der Personalienaufnahme aufgenommen und im Rahmen der Anhörung nochmals überprüft.

stellbar. Diese Unsicherheit wird dadurch verstärkt, dass die Fachspezialisten/-innen nur alle zwei bis drei Wochen eine Erstbefragung von UMA durchführen. Diese Befunde sind jedoch nicht spezifisch auf den Testbetrieb bezogen, sondern treffen auch auf das Regelverfahren zu.

Im Testbetrieb liegt die Zuständigkeit über die unbegleiteten Minderjährigen (UMA) beim Sektionschef der Vorbereitungsphase. Er kontrolliert die Protokolle der Erstbefragungen und gibt Rückmeldung an die Fachspezialisten/-innen. In der Tendenz zeigt sich, dass Kontrolle und Rückmeldung gute Voraussetzungen für eine zunehmende Vereinheitlichung der Praxis schaffen.

Bei Unsicherheit bezüglich der Volljährigkeit der gesuchstellenden Personen, besteht im Testbetrieb die Möglichkeit eine Abklärung durch das Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich durchführen zu lassen. Diese Option in Anspruch zu nehmen bewährt sich, da die Ergebnisse um einiges genauer als zum Beispiel die Handknochenanalyse sind. Bei der Altersabklärung durch das Institut für Rechtsmedizin erfolgt die Einschätzung der Volljährigkeit anhand einer Wahrscheinlichkeitsangabe. Sie dient als weiteres Indiz bei der Gesamtbeurteilung der Volljährigkeit. Zwischen Juli 2014 und Juli 2015 wurden 68 Altersabklärungen mit den folgenden Ergebnissen veranlasst: 32 Personen waren mit hoher Wahrscheinlichkeit minderjährig und 36 Personen wurden mit hoher Wahrscheinlichkeit als volljährig beurteilt.

3.1.2 TAKTENPHASE

In der Taktenphase wird die Anhörung vollzogen und die Redaktion des Asylentscheids vorgenommen. Die qualitätsrelevanten Ergebnisse für die beiden zentralen Verfahrensschritte werden nachfolgend aufgeführt.

Ergebnis 3: Mit der Einführung des beratenden Vorgesprächs anstelle einer Erstbefragung sind die Anforderungen an die Anhörung aus Sicht der Befragten gestiegen. Qualitätseinbussen sind bis anhin aber keine feststellbar.

Mit der Einführung des beratenden Vorgesprächs anstelle einer Erstbefragung sind die Anforderungen an die Anhörung aus Sicht der Befragten in der Tendenz gestiegen. Insgesamt liegen weniger und unsystematisch erhobene Informationen zur Vorbereitung vor. Informationen wie etwa zur Schulbildung und den Verwandtschaftsverhältnissen werden neu erst in der Anhörung abgefragt.

Dies hat zur Folge, dass sich auch die Befragungstechnik in der Anhörung tendenziell verändert. Da die Informationen aus dem beratenden Vorgespräch (insbesondere zu den Asylgründen) in der Anhörung rechtlich nicht verwendet werden dürfen, sind die Fachspezialisten/-innen gemäss eigenen Aussagen gezwungen im Rahmen der einen Befragung die Glaubhaftigkeit des Erzählten zu prüfen und ihre Argumentation nicht an Details oder Widersprüchen zum Vorgespräch festzumachen. Gemäss Einschätzung einiger Befragten hat dieses Vorgehen möglicherweise eine qualitätsfördernde Wirkung.

Kann der Sachverhalt im Rahmen der Anhörung nicht abschliessend geklärt werden, weil noch weitere Informationen gebraucht werden, besteht die Möglichkeit die Anhörung als Erstbefragung zu deklarieren und eine zweite Anhörung anzusetzen. Diese

Möglichkeit wird von den Befragten aus qualitativer Sicht als absolut notwendig erachtet und gelegentlich auch in Anspruch genommen.

Ergebnis 4: Die Umstellung in Richtung „Generalisierung statt Spezialisierung“ erfordert ein hohes Mass an Austausch und enger Begleitung, um eine einheitliche Praxis und eine gute Qualität der Leistungserbringung zu gewährleisten.

Das Engagement der Mitarbeitenden im Testbetrieb ist hoch. Alle stehen unter einem beträchtlichen Leistungsdruck und ihre Tätigkeit ist inhaltlich fordernd. Bereits im Rahmen der Beobachtungen ausgewählter Erstbefragungen und Anhörungen im Frühjahr 2014 ist aufgefallen, dass die Fachspezialisten/-innen ihre Aufgabe qualitativ unterschiedlich ausführen. Bis zu einem gewissen Grad ist die unterschiedliche Handhabung erklärbar, weil die Arbeit der Fachspezialisten/-innen von einer Reihe individueller Faktoren beeinflusst wird. Kritisch werden die Unterschiede dann, wenn Qualitätskriterien, welche seitens des SEM definiert sind, nicht eingehalten werden. Obschon eine Vielzahl der intern definierten Qualitätskriterien wahrgenommen wird, wurden in den Beobachtungen verschiedentlich Mängel festgestellt.⁴ 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 und Juni 2015 sowie in den Gesprächen mit den Rechtsvertretenden bestätigt. Als Faktoren, welche die Qualität der Leistungserbringung beeinflussen, wurden bereits Ende 2014 die geringe Feedbackkultur, das Risiko aufgrund hoher Routine und Arbeitsbelastung sowie die fehlende Verbindlichkeit zur Teilnahme an Informationsveranstaltungen, identifiziert. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass diese qualitativen Mängel nicht nur im Testbetrieb, sondern auch im Regelverfahren auftreten. Dies zeigen Qualitätsmessungen, welche seitens des Qualitätsbeauftragten des SEM im Regelverfahren durchgeführt wurden und wird auch in den Gesprächen mit SEM-Mitarbeitenden, welche das Regelverfahren auch gut kennen, bestätigt.

Die Herausforderungen einer einheitlichen Handhabung bezüglich qualitativer Standards in den Befragungen sind mit der Umstellung im Testbetrieb in Richtung „Generalisierung“ (alle Fachspezialisten/-innen der Vorbereitungs- und Taktenphase führen sämtliche Verfahrensschritte gleichgeschaltet durch) gestiegen. Diese Umstellung ist mit einem hohen Mass an gegenseitigem Austausch und einer engen Begleitung durch die Vorgesetzten verbunden. Unterstützt wurde dieser Prozess zusätzlich durch eine externe Supervision. Aus Sicht der befragten Fachspezialisten/-innen wäre es wichtig, die im Rahmen dieser Änderung umgesetzten Qualitätssicherungsmassnahmen längerfristig

⁴ Nachfolgend werden exemplarisch einige Beobachtungen aufgeführt. Eine Erstbefragung wurde durch mehrere Telefonate wiederholt unterbrochen oder in einer anderen Befragung wurde kein Glas Wasser angeboten. Zudem fällt auf, dass gewisse Fachspezialisten/-innen im Rahmen des beratenden Vorgesprächs weiterhin vor dem Computer sitzen, während sich die Mehrheit für das Gespräch an den Tisch zur gesuchstellenden Person setzt. Weiter fiel auf, dass die Fachspezialisten/-innen unterschiedlich über den Zweck und den Ablauf der Erstbefragung beziehungsweise Anhörung und den weiteren Verlauf informieren. In einem Fall konnte beobachtet werden, dass der respektvolle Umgang mit dem Gesuchsteller verletzt wurde. Im Protokoll wurde dieser Zwischenfall jedoch nicht festgehalten. Auffällig ist auch der unterschiedliche Umgang mit Ungereimtheiten. Während die einen Mitarbeitenden in jeder Ungereimtheit einen Widerspruch annehmen, passen andere Mitarbeitende die Anforderungen an die Genauigkeit und Substanziiertheit stärker den Umständen des Einzelfalls an (z.B. Berücksichtigung des Bildungsstands).

mit einem verpflichtenderen Charakter zu implementieren (z.B. gegenseitige Einsitznahme in Befragungen inklusive Rückmeldungen).

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 beachtliche 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 5: Die Qualität der Asylentscheide kann, basierend auf der Analyse ausgewählter Fälle grundsätzlich als gut beurteilt werden. Die Entscheide des Testbetriebs zeugen von einem hohen Mass an Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit.

Im Testbetrieb wurden in den ersten zwanzig Monaten 1'435 erstinstanzliche Entscheide verfügt, davon 714 im beschleunigten Verfahren und 721 im Dublin-Verfahren. 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 Regelverfahren ein erhöhter Zeitdruck spürbar, für die Mehrheit der Fälle reiche diese Zeit für eine qualitativ gute Bearbeitung aus. Wie jedoch bereits aus den Gesprächen Ende 2014 hervorging, scheint die Obergrenze jedoch erreicht, um nicht an Qualität einzubüssen und die Motivation aufrechtzuerhalten. Optimal wäre, die Frist der Taktenphase um ein paar Arbeitstage zu verlängern, da in Folge der Anhörung verschiedentlich doch noch gewisse Abklärungen notwendig seien oder es einfach Zeit brauche, sich den Entscheid nochmals durch den Kopf gehenzulassen. 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 von je 28 zufällig ausgewählten negativen Asylentscheiden aus dem Testbetrieb und aus dem Regelverfahren (materielle Entscheide: Ablehnung Asylgesuch oder vorläufige Aufnahme; keine Dublin-Fälle) liefert folgende Erkenntnisse: Bis Ende 2014 fiel auf, dass die analysierten Asylentscheide aus dem Testbetrieb in der Tendenz kürzer waren als jene aus dem Regelverfahren. 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 Regelverfahren auch komplexe Fälle, welche weitere Abklärungen zur Folge hatten, beurteilt wurden. Die analysierten Asylentscheide aus dem Testbetrieb sind in diesem Zeitraum argumentativ etwas weniger dicht als die Entscheide des Regelverfahrens. In der dritten Analysephase im Sommer 2015 konnten bezüglich Länge und Argumentationsdichte keine Unterschiede zwischen Testbetrieb und Regelverfahren festgestellt werden. Hingegen fällt über den gesamten Untersuchungszeitraum auf, dass die Entscheide des Testbetriebs in der Mehrheit in hohem Mass nachvollziehbar (klare Anwendung Syllogismus/ausreichende Individuali-

sierung) und verständlich (einfache Sprache, in der Mehrheit sehr gut strukturierter Aufbau) formuliert sind. Für die gute Qualität der Entscheide sind folgende Faktoren ausschlaggebend: Erstens ist im Testbetrieb eine einheitliche Handschrift der Vorgesetzten erkennbar. Sie kontrollieren die Entscheide und räumen der Qualität einen hohen Stellenwert ein. Zweitens spielt die Rechtsvertretung eine wichtige Rolle (siehe Ergebnis 6 und 7). Drittens sind sich die Fachspezialistinnen und Fachspezialisten bewusst, dass sie im Rahmen der Testphase unter besonderer Beobachtung stehen. Dieser Umstand wirkt sich positiv auf die Motivation und Leistungserbringung aus. Ein grosser Vorteil besteht zudem darin, dass im Testbetrieb im Vergleich zum Regelverfahren die Anhörung und die Redaktion des Asylentscheids in der Regel aus einer Hand erfolgen. Insgesamt waren die analysierten Entscheide aus dem Regelverfahren etwas weniger gut strukturiert. Zu beachten gilt, dass sich diese Ergebnisse *lediglich auf die Analyse von 56 Fällen* stützen. In Darstellung D 3.1 werden die ausgewählten negativen Entscheide aus dem Testbetriebe den Entscheiden aus dem Regelverfahren gegenübergestellt.

D 3.1: Analyse ausgewählter Entscheide: Testbetrieb versus Regelverfahren

	Entscheide Testbetrieb			Entscheide Regelverfahren		
	Frühling 14 (n = 8)	Herbst 14 (n = 10)	Sommer 15 (n = 10)	Frühling 14 (n = 8)	Herbst 14 (n = 10)	Sommer 15 (n = 10)
Länge Sachverhalt (Anzahl Seiten)	0,7	0,7	0,8	0,8	1	0,8
Länge Erwägungen (Anzahl Seiten)	1,7	1,7	2,1	2,6	2,5	1,9
Anzahl Argumente	2,4	1,6	2,5	2,9	2,6	2,5
Argumentation basierend auf:						
Ausschliesslich Art. 3	1	5	1	1	3	5
Ausschliesslich Art. 7	6	4	4	3	1	3
Art. 3 und 7	1	1	5	4	6	2
Verständlichkeit (Entscheide mit klar verständlicher Aufbaustruktur)	5	6	9	2	5	6
Würdigung Stellungnahme RV						
Standartsatz:	5	0	3			
Würdigung kurz:	3	5	3			
Würdigung lang:	0	1	3			
Verzicht Stellungnahme:	0	4	1			

Quelle: Erhebungen 2014 und 2015.

Ein weiterer Hinweis auf eine gute Qualität der Entscheide liefert zudem die tiefe Beschwerdequote. Sie lag in den ersten zwanzig Monaten bei 17,1 Prozent und ist damit deutlich tiefer als im Regelverfahren (25,4 Prozent). Zwischen Januar 2014 bis Ende August 2015 wurden 170 Urteile vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) betreffend

Entscheide des Testbetriebs erlassen, darunter elf Kassationen, eine teilweise Gutheissung und eine Gutheissung. Bei den Kassationen kam das BVGer zum Schluss, dass das SEM den rechterheblichen Sachverhalt unvollständig und nicht richtig abgeklärt hatte und wies die Dossiers zur Neuurteilung an das SEM zurück. Es gilt jedoch anzumerken, dass es verschiedene Faktoren gibt, welche einen Einfluss auf die Beschwerdequote haben. Die Qualität der Entscheide mag ein Grund sein. Die vergleichsweise tiefe Beschwerdequote liefert möglicherweise jedoch auch einen Hinweis, dass im Testbetrieb die Beschwerden gezielter geführt werden (vgl. Ausführungen im Zwischenbericht des Mandats 4).

Ergebnis 6: 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 D 3.1). Dass eine solche Auseinandersetzung die Qualität der Entscheide weiter steigern könnte und je nach Konstellation rechtlich notwendig ist, hielt auch das Bundesverwaltungsgericht in mehreren Urteilen fest.⁵ Im Testbetrieb wurde auf diese Kritik reagiert und die Praxis geändert. Die Analyse von weiteren 20 Entscheiden im Herbst 2014 und Sommer 2015 ergab, dass in zwölf der 15 Entscheide, zu welchen eine Stellungnahme vorlag, ausführlicher als mit einem Standardsatz auf die Stellungnahme eingegangen wurde (vgl. Darstellung D 3.1).

Ergebnis 7: 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 am beratenden Vorgespräch, der Erstbefragung (bei UMA) 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 den im Frühjahr 2014 und Sommer 2015 befragten Fachspezialisten/-innen eine positive Wirkung auf die Qualität ihrer Produkte. Dies wird auch in den Gesprächen mit den Vorgesetzten im Herbst 2014 und Sommer 2015 bestätigt. Auch während den Befragungen verhalten sich die Rechtsvertretenden aktiver als noch in der Anfangsphase des Testbetriebs. Das Rollenverständnis zwischen Rechtsvertretung und SEM konnte dank der gemeinsamen Entwicklung eines Leitbilds weitgehend geklärt werden (vgl. Ausführungen im Zwischenbericht des Mandats 4). Zudem kommt den Rechtsvertretenden eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit vulnerablen Gruppen und im Rahmen der medizinischen Abklärung zu. Auf diese Aspekte wird in den beiden nachfolgenden Abschnitten eingegangen.

⁵ Vgl. z.B. Urteil vom 17. Juni 2014 (E-1857/2014).

3.1.3 VULNERABLE GRUPPEN

Die Zuteilung von Gesuchstellenden in den Testbetrieb erfolgt nach dem Zufallsprinzip. Das heisst es befinden sich unter den Gesuchstellenden auch Personen, die aufgrund ihrer spezifischen Situation oder ihrer erlebten Geschichte als besonders verletzlich einzustufen sind. Darunter fallen (unbegleitete) Minderjährige, gesundheitlich beeinträchtigte Personen, ältere Menschen, schwangere Frauen, Alleinerziehende, Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere Formen von physischer, psychischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Bezogen auf das beschleunigte Verfahren stellte sich daher zu Beginn des Testbetriebs die Frage, ob dieses sich für die Bearbeitung komplexer Fälle (bei denen es sich um Angehörige vulnerabler Gruppen handelt) innerhalb der vorgesehenen Fristen bewährt.

Ergebnis 8: Der Testbetrieb bewährt sich grundsätzlich bezüglich der Bearbeitung von Gesuchen von Angehörigen vulnerabler Gruppen und bietet Vorteile gegenüber dem Regelverfahren

Im Testbetrieb existieren bezüglich vulnerabler Gruppen keine spezifischen Instrumente, welche sich vom Regelbetrieb unterscheiden. Es existieren Dokumente und Leitlinien für die Anhörung von unbegleiteten Minderjährigen UMA, die Anhörung von Kindern sowie die Anhörung bei geschlechtsspezifischer Verfolgung. Das Erkennen verletzlicher Personen und ein adäquater Umgang mit ihnen stellt aber gemäss Aussagen aus den Gesprächen generell eine grosse Herausforderung dar und bedarf entsprechender Kompetenzen. Dies trifft sowohl auf den Testbetrieb wie auch auf das Regelverfahren zu. Zwar würde das Thema gelegentlich im Rahmen von Weiterbildungsseminaren aufgegriffen (so hat auch dieses Jahr ein Seminar „Anhörung von traumatisierten Asylsuchenden“ stattgefunden), hinsichtlich der Sensibilisierung und des Erwerbs von Know-how *im Erkennen* von vulnerablen Gruppen sehen einige Befragte (Fachspezialisten/-innen und Rechtsvertretung) noch Bedarf an systematischer Grundschulung und Weiterbildung.

Gemäss den Befragten bewährt sich der Testbetrieb grundsätzlich für Bearbeitung der Gesuche von Angehörigen vulnerabler Gruppen und bietet sogar Vorteile gegenüber dem Regelverfahren: Ein wesentlicher Vorteil des Testbetriebs gegenüber dem Regelverfahren in Bezug auf vulnerable Gruppen stellt die Rechtsvertretung dar. Der Rechtsvertretung, welche die Gesuchstellenden von Beginn an begleitet, kommt in Hinblick auf das Erkennen einer Verletzlichkeit eine zentrale Rolle zu. Sie tauscht sich mit der Pflegefachperson im Juch aus und kann entsprechende Informationen an die Fachspezialisten/-innen des SEM weiterleiten oder wie im Fall der unbegleiteten Minderjährigen koordinativ tätig werden. Grundsätzlich wird es zudem positiv beurteilt, wenn verletzte Personen schnell Klarheit über ihren Status erhalten. In den Gesprächen wird bestätigt, dass in vielen Fällen, in denen Angehörige von vulnerablen Gruppen betroffen sind, im Rahmen des beschleunigten Verfahrens entschieden werden kann. Ist der Fall zu komplex (z.B. bei Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen oder Traumata, welche nicht/kaum aussagefähig sind), kann die gesuchstellende Person ins erweiterte Verfahren triagiert werden. Um diese Situation zu erkennen, braucht es wiederum eine entsprechende Sensibilisierung.

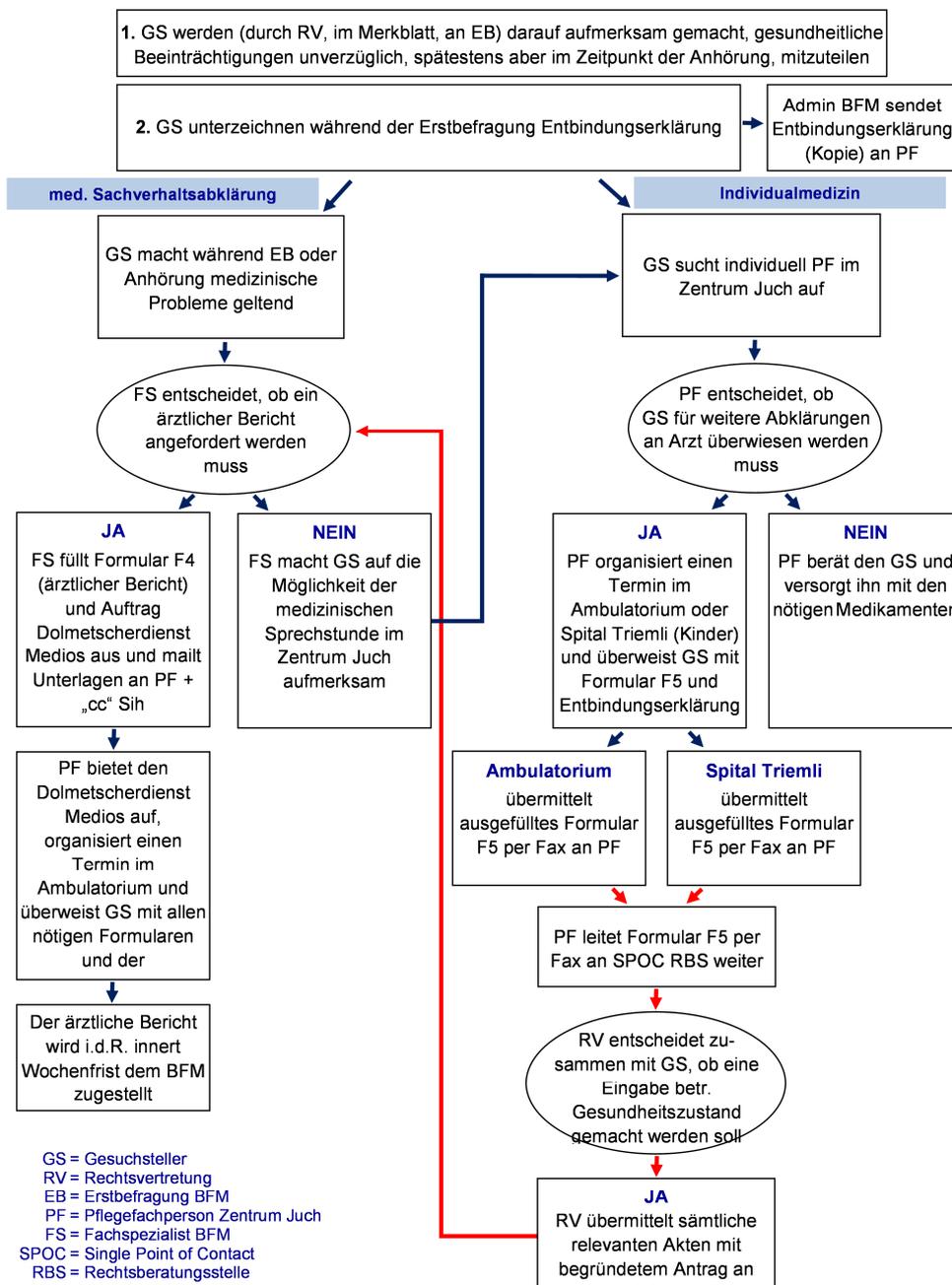
3.2 MEDIZINISCHE ABKLÄRUNG

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 können.

Ergebnis 9: Wichtige konzeptionelle Aufbauarbeit im Bereich der medizinischen Abklärung wurde geleistet.

Im Testbetrieb wurde in den ersten Monaten in zahlreichen Sitzungen eine intensive Aufbauarbeit geleistet, um die Abläufe im Bereich der medizinischen Abklärung mit allen Akteuren zu regeln. Verschiedene interne Formulare wurden erstellt und geprüft. Der festgelegte Ablauf ist in der nachfolgenden Darstellung D 3.2 aufgezeigt.

D 3.2: Ablaufschema medizinische Abklärungen im Testbetrieb



Quelle: SEM Testbetrieb Version vom 22.8.2014.

Im Testbetrieb wird während dem beratenden Vorgespräch oder der Erstbefragung unter anderem der medizinische Sachverhalt abgeklärt. Ergibt 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 SEM übernommen. Die Organisation erfolgt über die Pflegefachpersonen in der Unterkunft. Die Gesuchstellenden haben aber jederzeit die Möglichkeit selbst die Pflegefachpersonen in der Unterkunft (oder eine Ärztin/einen Arzt) aufzusuchen. Bei Bedarf leitet die Pflegefachperson die asylsuchende Person wei-

ter ins Ambulatorium. Die Kosten für die individualmedizinische Abklärung werden über die Kollektivversicherung mit der Krankenkasse abgerechnet. Damit das SEM 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 SEM weitergeleitet. Mittlerweile findet eine Vortriage statt, das heisst wenn die Gesuchstellenden individuell über die Pflegefachperson im Zentrum Juch an eine Ärztin/einen Arzt überwiesen werden, werden die ärztlichen Unterlagen von da direkt an die Rechtsvertretung zugeschickt und nicht mehr direkt dem SEM. 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 SEM.

Ergebnis 10: Die Rechtsvertretung übernimmt im Bereich der medizinischen Abklärung eine zentrale Rolle. Sie reicht bei Bedarf eine Eingabe beim SEM ein.

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 D 3.2). In den ersten zwanzig Monaten erfolgte dies nur gerade in zehn Fällen. Gründe für die geringe Anzahl 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 ergibt, was in der Mehrheit der Fall ist.
- Im Dublin-Verfahren ist die Schwelle zur Abklärung von gesundheitlichen Wegweisungshindernissen sehr hoch, da grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass in Dublin-Staaten 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 gemäss Aussagen der befragten SEM-Mitarbeitenden nicht der Realität.

Viele Gesuchstellende suchen daher individuell die Pflegefachperson im Zentrum Juch auf, die sie bei Bedarf für weitere Abklärungen in die Sprechstunde des Ambulatoriums weiterleitet (rechter Strang in der Darstellung D 3.2).⁶ 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 und von ihr, bei Bedarf mit Antrag ans SEM weitergeleitet. Der Rechtsvertretung kommt daher auch im Bereich der medizinischen Abklärung eine zentrale Rolle zu. Nachdem in der ersten Phase der Umsetzung ungeklärte Zuständigkeiten betreffend die Finanzierung gewisser Leistungen (Erstel-

⁶ Im Zeitraum vom Ende März 2014 bis Ende August 2015 wurden 3'778 externe Arztkonsultationen durchgeführt.

lung eines für Laien verständlichen Arztberichts) und den Nutzen der medizinischen Abklärung das Verfahren eingeschränkt haben, konnten diese Probleme mittlerweile gelöst werden (Zeitfenster für Rückfragen ans Ambulatorium, Regelung finanzieller Zuständigkeiten). Die Umsetzung in der Praxis hat sich aus Sicht aller befragten Beteiligten sehr gut eingespielt.

Ergebnis 11: Informationsaustausch zwischen SEM (Dublin-Phase) und Kanton (Vollzug) bezüglich der Medizinalfälle wurde deutlich optimiert. Ein Ziel des Testbetriebs ist es, den Informationsfluss zwischen SEM 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, hat man gemäss Auskunft des Sektionsleiters einen Durchbruch erreicht. Neu ist, dass die gesuchstellenden Personen im Rahmen des beratenden Vorgesprächs eine Einwilligungserklärung bezüglich Weitergabe ihrer Akten unterschreiben. Dem Kanton werden somit bei absehbarem Vollzug (primär Dublin-Fälle) die medizinischen Informationen weitergeleitet (Formular F5, vgl. Darstellung D 3.2). Der Kanton muss also nicht nochmal eine medizinische Untersuchung einleiten. Im Regelverfahren wird der Kanton bis anhin hingegen nur in allgemeiner Form über das Bestehen eines gesundheitlichen Problems informiert, ohne die konkrete Krankheit zu benennen oder Arztberichte mitzusenden.

Nach Auskunft des Migrationsamts des Kantons Zürich Ende 2014 wird der Informationsfluss als sehr hilfreich und in der Fallbearbeitung als sehr dienlich empfunden. Der Kanton verfüge über mehr konkrete Informationen und muss nicht in jedem Fall wie bis anhin mithilfe zum Teil akribischen Aktenstudiums selbstständig herausfinden, ob eventuell ein Medizinalfall vorliegen könnte.

3.3 RÜCKKEHR

Gemäss Artikel 34 der Testphasenverordnung fördert das SEM durch regelmässige Beratungsgespräche in den Zentren des Bundes die selbstständige 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 12: Die freiwillige Rückkehr steht im Testbetrieb im Fokus verschiedener Anstrengungen. Sie kann momentan aufgrund der Zusammensetzung der Herkunftsländer nur geringe Wirkung entfalten. Im Testbetrieb sind abwechselnd zwei Mitarbeiterinnen der Rückkehrberatungsstelle des Kantons Zürich vor Ort tätig. Ihre Aufgabe besteht gemäss Leistungsvereinbarung darin, in der Unterkunft aktiv über die Option der selbstständigen 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 gesuchstellende Person, welche die Beratungsstelle aufsucht, stattfinden.

Es wird Wert darauf gelegt, dass die Beratung über den gesamten Zeitraum durch dieselbe Mitarbeiterin erfolgt.

Die Anzahl Personen, welche sich bei der Rückkehrberatungsstelle gemeldet haben, ist in den ersten 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 Dezember 2014 sind die Beratungen rückläufig, was mit der momentanen Zusammensetzung der Herkunftsländer der Gesuchstellenden zu tun hat. Auch die Dauer der Beratungen ist tendenziell kürzer und es handelt sich laut Auskunft der Stellenleiterin um relativ einfache Standardberatungen. Dies hat auch damit zu tun, dass im Vergleich zum Regelbetrieb die Gesuchstellenden im Testbetrieb „nur“ finanzielle Rückkehrhilfe erhalten, und keine konkrete Projekthilfe für die Reintegration im Herkunftsland. Seitens der Stellenleiterin wird dies bedauert. Insgesamt gäbe es wenig konkret abzuklären. In Ausnahmefällen kann man im medizinischen Bereich Informationen beschaffen (z.B. Versorgungssituation vor Ort). In der Darstellung D 3.3 sind die Angaben zur Rückkehrberatung aufgeführt.

D 3.3: Angaben zur Rückkehrberatung

	Berichtsperiode Januar 2014 bis Oktober 2014	Berichtsperiode November 2014 bis August 2015
Anzahl Gesuchstellende mit Rückkehrberatung	169	114
Nationalität der Gesuchstellenden	33 verschiedene Nationalitäten*	45 verschiedene Nationalitäten**
Geschlecht der Gesuchstellenden	166 Männer Frauen	106 Männer 8 Frauen
Anzahl Beratungen insgesamt	566 Beratungen	392 Beratungen
Durchschnittliche Dauer der Beratungen	ca. 1,5 Stunden	ca. 1 Stunden

Quelle: Rückkehrberatungsstelle.

Legende: * = Top-fünf-Nationen bis Oktober 2014: Tunesien (25); Georgien (21); Marokko (12); Gambia (9); Nigeria (6). ** Die Top-fünf-Nationen November 2014 bis August 2015 sind: Georgien (20); Tunesien (10); Albanien (9); Marokko/Algerien/Ukraine (je 5)

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr arbeiten die Mitarbeitenden der kantonalen Rückkehrberatungsstelle im Testbetrieb eng mit den Mitarbeitenden des SEM aus der Sektion Rückkehr zusammen. Die dezentrale Unterstützung der freiwilligen Rückkehr der Asylsuchenden vor Ort durch spezialisierte Mitarbeitende des SEM 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/SEM Sektion Rückkehr) legen viel Wert auf den persön-

lichen Austausch und den Vertrauensaufbau mit den Gesuchstellenden. Es zeige sich, dass auf diese Weise mehr Wirkung entfaltet werden kann als wenn den Gesuchstellenden lediglich ein Merkblatt abgegeben wird.

Im Testbetrieb ist es zudem so, dass die SEM-Mitarbeitende 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 Regelbetrieb wird der Fall mit dem Asylentscheid dem Migrationsamt zum Vollzug übergeben. Die gesuchstellende Person wird jedoch erst nach rechtskräftigem Entscheid zum Ausreisegespräch eingeladen. Diese Einladung erfolgt oft über einen Monat später. Wird beim Gespräch festgestellt, dass Reisepapiere fehlen, kann das Migrationsamt das SEM um Vollzugsunterstützung ersuchen. Das SEM wird darauf hin die Papierbeschaffung einleiten. Mit dem Verfahren im Testbetrieb entfällt diese zusätzliche Schleufe.

Im Zusammenhang mit den Veränderungen im Dublin-Vollzug, soll auch in diesem Bereich versucht werden, die Haft zu vermeiden und die Personen zur kontrollierten, freiwilligen Rückkehr zu bewegen. Dieses Vorgehen wird ebenfalls getestet. Die Zusammenarbeit und die Koordination mit der kantonalen Vollzugsbehörde funktioniert sehr gut. Es hat ein paar Monate gedauert, bis sich die Vollzugspraxis eingespielt hat. Ab Entscheidentwurf haben die Gesuchstellenden 48 Stunden Zeit sich für die freiwillige Rückkehr zu melden. Auch die Rechtsvertretung hat 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 Frist von 48 Stunden wirkt sich gemäss Aussagen zusätzlich positiv auf die freiwillige Rückkehr aus.

Die Anstrengungen im Bereich der freiwilligen Rückkehr zeigen Wirkung. 11,0 Prozent der Gesuchstellenden sind in den ersten zehn Monaten freiwillig ausgereist (Regelbetrieb: 5,2%).⁷

⁷ Die Berechnung der prozentualen Anteile der freiwilligen Rückkehrenden bezieht sich auf das Total der Gesuchstellenden (exklusiv hängige Fälle, vgl. Darstellung D 3.4).

D 3.4: Angaben zur Rückkehr

	Berichtsperiode Januar 2014 bis Oktober 2014		Berichtsperiode Januar 2014 bis August 2015	
	Testbetrieb	Regelverfahren	Testbetrieb	Regelverfahren
Anzahl Gesuchstellende	1'256	16'685	2'606	36'912
Anzahl Rückzüge/ Abschreibungen	130	1'148	197	2'957
Anzahl Gesuchstellende mit freiwilliger Rückkehr ab Zentrum/ EVZ	107 (9,2%)*	468 (8,6%)*	180 (11,0)*	952 (5,2)*
Zeitpunkt der Beantragung der Rückkehrhilfe				
- Vorbereitungsphase	78%		76%	
- Taktenphase	16%		12%	
- Nach Entscheid	6%		12%	
Anzahl unkontrolliert ausge- reister GS ab Zentrum				
- vor Entscheid	142 (12,2%)	550 (10,1%)	258 (15,8%)	1'484 (8,0%)
- nach Entscheid	131 (11,3%)	102 (1,9%)	270 (16,5%)	335 (1,8%)

Quelle: Daten SEM/Mandat 1.

Legende: * = Die Berechnung der prozentualen Anteile bezieht sich auf das Total der Gesuchstellenden, abzüglich der hängigen Fälle (Testbetrieb bis August 2015: 974; Regelverfahren bis August 2015: 18'452 hängige Fälle).

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 scheint auf den ersten Blick höher als im Regelverfahren (vgl. Darstellung D 3.4). Allerdings ist beim Vergleich dieser Quote mit jener im Regelverfahren Vorsicht geboten. Zum einen werden die Untergetauchten im Testbetrieb statistisch anders erfasst als im Regelverfahren. Zum andern hat im Regelverfahren 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 potenziell kooperativen Gesuchstellenden bereits während des Verfahrens freiwillig aus. Dies bedeutet, dass unter jenen Personen, bei welchen es zu einem Asylentscheid kommt, im Vergleich zum Regelverfahren verhältnismässig mehr Personen sein dürften, welche sich nicht kooperativ verhalten und die Quote der Untergetauchten auch daher höher ausfällt.

Ergebnis 13: 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. Mit der Einführung des beratenden Vorgesprächs wurden die Voraussetzungen für eine weitere Steigerung der Transparenz geschaffen. Insgesamt kann nach Aussage einiger befragten SEM-Mitarbeitenden und Rechtvertretenden, sowohl im Frühjahr 2014 als auch gegen Ende der Evaluationsphase im Sommer 2015, festgestellt werden, dass die Akzeptanz für einen negativen Asylentscheid durch die erhöhte Transparenz gestiegen ist oder aber die Gesuchstellenden frühzeitig ihr Asylgesuch zurückziehen.

Der Testbetrieb bewährt sich. Es zeigt sich, dass auch bei beschleunigten Verfahren eine gute Qualität der einzelnen Verfahrensschritte gewährleistet werden kann. Da wo Herausforderungen in qualitativer Hinsicht bestehen, sind diese nicht testbetriebsspezifisch, sondern treten auch im Regelverfahren auf.

Im Testbetrieb wurde innerhalb kurzer Zeit eine Vielzahl von neuen Abläufen definiert und eingeführt. Aus qualitativer Perspektive ist vor allem die räumliche Nähe der im Verfahren involvierten Akteure als gute Voraussetzung für die Gewährleistung qualitativ guter Verfahren hervorzuheben. 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, die einen Prozess durchlaufen wahrnehmbar. Die Gesuchstellenden werden seitens Rechtsvertretung über den gesamten Prozess begleitet und werden immer wieder über den aktuellen Stand des Verfahrens informiert. Letztlich ist davon auszugehen, dass genau diese Überschaubarkeit und Transparenz wesentlich zur Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Asylverfahrens beizutragen vermag. Eine zentrale, qualitätsfördernde Rolle kommt über das gesamte erstinstanzliche Verfahren hinweg der Rechtsvertretung zu (bzgl. Qualitätskontrolle; bzgl. Befragungen und Entscheidung; bzgl. medizinischer Abklärung; bzgl. vulnerabler Gruppen; bzgl. Schaffung von Akzeptanz dank Transparenz). Aus der Perspektive der Qualitätssicherung ist die Rechtsvertretung ein unverzichtbarer Bestandteil des beschleunigten Verfahrens.

Basierend auf den vorangehenden Ergebnissen halten wir nachfolgend Empfehlungen fest:

- *Das Qualitätsbewusstsein sollte top down langfristig als Querschnittsaufgabe 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 entgegenwirken. 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 langfristig zu stärken.
- *Trotz Tendenz zur Generalisierung sollte ein gewisser Grad an Spezialisierung zugelassen werden:* Der eingeschlagene Weg in Richtung Generalisierung anstelle einer Spezialisierung („alle Fachspezialisten/-innen machen dasselbe“) verstärkt momentan die uneinheitliche Praxisanwendung in den Befragungen (beratendes

Vorgespräch, Erstbefragung, Anhörung). Aus qualitätsrelevanter Perspektive erfordert dies die Beibehaltung respektive die Einführung weitergehender Massnahmen im Rahmen der Qualitätskontrolle und -entwicklung (regelmässige Rückmeldung zu Befragungen durch Vorgesetzte, Peer-to-peer-Feedback, Fall-Supervision, verbindliche Weiterbildungen und Informationsveranstaltungen, Sensibilisierung in Hinblick auf das Erkennen vulnerabler Gruppen). Ein gewisser Grad an Spezialisierung im Bereich der Altersabklärung oder des Länderspektrums respektive die Möglichkeit bei Bedarf auf entsprechende externe Expertisen zurückgreifen zu können (z.B. gerade im Bereich der vulnerablen Gruppen) ist aus der Perspektive der Qualitätssicherung zu begrüssen.

- *Der Umgang mit hoher Arbeitsbelastung sollte fortlaufend im Auge behalten werden:* Das Engagement unter den Mitarbeitenden im Testbetrieb ist gross. Die operative Tätigkeit im Asylbereich, gerade auch angesichts der quantitativen Vorgaben wie sie im Testbetrieb bestehen, ist dabei fordernd und kräfteaubend. Dies müssen sich die Vorgesetzten bewusst sein. Sie haben im Testbetrieb bereits verschiedene Massnahmen ergriffen (z.B. Erweiterung des Aufgabenspektrums; Möglichkeit eine externe Supervision zu beanspruchen). Ein sorgfältiger Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung gilt es langfristig im Auge zu behalten und die Vorgesetzten sollen sich weiterhin frühzeitig Massnahmen überlegen, mit welchen Ermüdungserscheinungen abgedeckt werden könnten.