

**Bericht und Empfehlungen zu den
Geschäftsprozessen und Strukturen im
Bundesamt für Migration (BFM), namentlich im
Direktionsbereich Asylverfahren und in der
Sektion Einbürgerungen ¹**

Hanspeter Uster
Beauftragter des EJPD

¹ Direktionsbereich Arbeit, Integration und Bürgerrecht (DB AIB)

Inhalt

1. Ausgangslage, Auftrag und Arbeitsmethode	3
1.1 Ausgangslage	
1.2 Auftrag	
1.3 Arbeitsmethode	4
1.4 Modifikation des Auftrags	
1.5 Weiterer Ablauf	5
2. Zusammenfassende Feststellungen	6
2.1 Zusammenlegung IMES – BFF zum BFM	
2.2 Projekte „Optimierung“	
2.3 Projekte zur Produktivitätssteigerung bei den Einbürgerungsverfahren	7
2.4 Projekt STRADA	8
2.5 Politische Vorgaben und ihre Umsetzung	9
2.6 Fehlende Unterbringungskapazitäten und Reaktionsmöglichkeiten	10
2.7 Kommunikation und Stimmung	11
2.8 Grosse Engagements der Mitarbeitenden	
2.9 Kooperationen mit Partnerorganisationen	
2.10 Komplexe und aufwändige Geschäftsprozesse	12
2.11 Resultat der Aussprache und der Vorgaben der Vorsteherin EJPD	13
3. Schlussfolgerungen aus den Feststellungen, Empfehlungen	14
3.1 Amtsweite Empfehlungen	
3.1.1 Überprüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse	
3.1.2 Formulierung der Strategie BFM	15
3.1.3 (Wieder-)Einführung einer Leistungserfassung	
3.1.4 Support und IT	16
3.1.5 Verbesserung der internen und externen Kommunikation	
3.2 Empfehlungen im Direktionsbereich Asylverfahren (DB AV)	17
3.2.1 Asylentscheide und Vorbereitung (ohne Dublinverfahren)	
3.2.2 Dublinverfahren	23
3.3 Empfehlungen in der Sektion Einbürgerungen	24
4. Schlussbemerkung	25

Anhänge 1 – 3

1. Ausgangslage, Auftrag und Arbeitsmethode

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Migration (BFM) ist im Jahr 2005 aus der Zusammenlegung zweier Bundesämter, dem Bundesamt für Integration, Migration und Einwanderung Schweiz (IMES) und dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), hervorgegangen. Dies bedingte auch organisatorisch die Zusammenführung der bisher selbstständigen Bundesämter zu einem einzigen Bundesamt. Auch die politische Ausrichtung wurde in mehreren Schritten - z.B. durch die Ausgestaltung der Strukturen auf eine Zahl von 10'000 Asylgesuchen pro Jahr – neu angepasst. Dadurch wurden Abläufe, Führungsstrukturen und Leistungsfähigkeit des Amtes beeinflusst.

Mit mehreren Anträgen für zusätzliche Personalressourcen gelangte der BFM-Direktor, Eduard Gnesa, von Juni bis November 2008 an die Departementsleitung. Die geltend gemachten Gründe dafür waren die Umsetzung von Schengen/Dublin, die im zweiten Halbjahr stark ansteigenden Asylgesuchszahlen (über den angenommenen Richtwert von 10'000 Asylgesuchen pro Jahr hinaus) sowie die grosse Pendenzenlast in der Sektion Einbürgerungen. In diesem Zusammenhang bewilligte der Bundesrat im Juni bzw. im November 2008 die Ressourcenanträge des EJPD und nahm von einem Lagebericht des BFM Kenntnis².

1.2 Auftrag

Diese Ausgangslage veranlasste die Vorsteherin des EJPD, Hanspeter Uster am 26. November 2008 zu beauftragen, ab 1. Dezember 2008 bis 31. Mai 2009 die folgenden Punkte abzuklären:

- Prüfung der Führungsstrukturen und Prozessabläufe (amtsintern inkl. Schnittstellen zu den Kantonen und anderen Dienststellen des Bundes)
- Aufgaben des BFM, Priorisierung und Steuerung dieser Aufgaben
- Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung im BFM
- Ressourcensituation bezogen auf die Aufgaben (sind die richtigen Mittel am richtigen Ort eingesetzt, Qualifikationen, Kompetenzen, Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden etc.)
- Gesamtbeurteilung, Schlussfolgerungen und Handlungsbedarf

² Anhang 1

1.3 Arbeitsmethode

Die Arbeiten fokussierten sich aus Kapazitätsgründen hauptsächlich auf die beiden Bereiche, die im Herbst 2008 Anlass gegeben hatten für die Zusprechung von zusätzlichem Personal (Direktionsbereich Asylverfahren [DB AV] sowie mit der Sektion Einbürgerungen des Direktionsbereich Arbeit, Integration und Bürgerrecht [DB AIB]).

Grundlagen für die Arbeit an diesem Bericht waren die vom Generalsekretariat GS-EJPD und dem Bundesamt für Migration BFM schriftlich zur Verfügung gestellten umfangreichen Unterlagen sowie die Stellungnahmen auf Fragen, die in verschiedenen Gesprächen der Leitung des BFM, aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Arbeitsbereiche und Ebenen gestellt wurden. Gespräche wurden auch mit Vertreterinnen und Vertretern von Partnerorganisationen des BFM geführt. Bei diesen Arbeiten und auch für die administrativen Belange wurde Hanspeter Uster durch Norbert Löhner unterstützt, Berater/Gesamtprojektleiter des GS-EJPD.

Am 18. Dezember 2008 fand die erste Vorgehensbesprechung mit der Direktion des BFM statt. In der Folge wurden die Prozesse und Strukturen des Direktionsbereichs Arbeit Integration und Bürgerrecht (DB AIB) untersucht. Einen deutlichen Schwerpunkt der Arbeiten bildete jedoch der Direktionsbereich Asylverfahren (DB AV). In diesem Bereich führten Hanspeter Uster und Norbert Löhner Gespräche in der Zentrale in Wabern sowie in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) in Chiasso und Kreuzlingen. Vom 13. Januar bis Ende April 2009, vereinzelt auch noch später, fanden Besprechungen mit über 50 Mitarbeitenden statt, v.a. im DB Asylverfahren. Aufgrund seiner Querschnittaufgaben fanden zudem Gespräche mit dem Direktionsbereich Planung und Ressourcen (DB PUR) statt. Daneben erfolgten auch Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Partnerorganisationen: ORS Service AG, Securitas AG, Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, International Organisation for Migration IOM Schweiz (Rückkehrhilfe).

1.4 Modifikation des Auftrags

Im März 2009 reichte die Direktion BFM die nach ihrer Auffassung für den Abbau der Asylpendenzen zusätzlich notwendigen Stellenbegehren ein. Nachdem auch grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Erstellung eines Erweiterungsbaus für die Unterbringung von zusätzlichem Personal zu beantworten waren, fand am 1. April 2009 eine Aussprache zwischen Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf und dem Direktor BFM, seinem Stellvertreter, der Vizedirektorin

und den Vizedirektoren BFM statt. An der Sitzung nahmen auch die Generalsekretärin des EJPD, Mitarbeitende des Generalsekretariates sowie Hanspeter Uster teil.

Im Anschluss teilte die Vorsteherin des EJPD der Direktion BFM mit Schreiben vom 8. April 2009 mit, der Erweiterungsbau auf dem Gelände in Wabern sei am 2. April 2009 bewilligt worden. Diese Bewilligung sowie die ab Juli 2009 vorgesehene Belegung seien jedoch an Bedingungen geknüpft, die durch die Direktion und die verantwortlichen Abteilungsleiter noch vor dem Bezug im Juli erfüllt oder zumindest in die Wege geleitet sein müssen. Der Abbau bestehender Pendenzen bei gleichzeitiger Bewältigung der eingehenden Asylgesuche solle durch die Straffung der Abläufe realisiert werden. Sie hielt die verschiedenen – auch in den bisherigen Arbeiten von Hanspeter Uster festgestellten - Verbesserungsmöglichkeiten im Schreiben fest und setzte Fristen für die Umsetzung bzw. Konzeption bis 15. Mai bzw. 15. Juni bzw. Ende Juli 2009.

Dadurch wurde auch der Auftrag für diese Arbeit modifiziert; es ging ab dann primär darum, die BFM-internen Prozesse zu begleiten. Aus diesem Grund fanden auch im Juni 2009 noch verschiedene Gespräche mit den betroffenen Dienststellen statt, so dass der Bericht erst im Juli 2009 fertig gestellt werden konnte.

1.5 Weiterer Ablauf

Die Feststellungen und Empfehlungen des Berichtsentwurfes wurden mit dem DB AIB am 28. Mai 2009, mit dem DB AV am 9. Juni 2009 besprochen; gleichentags fand auch eine Besprechung mit dem Direktionsbereich Planung und Ressourcen (DB PUR) statt. Am 24. Juni 2009 glichen der Direktionsbereich Asylverfahren, zusammen mit dem BFM-Direktor a.i. mit Hanspeter Uster die bereits eingeleiteten Massnahmen in diesem Bereich mit den Feststellungen und Empfehlungen ab.

Alle involvierten Stellen haben während des gesamten Projektverlaufs die notwendigen Unterlagen zeitgerecht zur Verfügung gestellt, Fragen kooperativ beantwortet und sich auch für Rückfragen kurzfristig bereitgehalten. Ihnen wie auch dem Generalsekretariat und namentlich Norbert Löhner für die Projektunterstützung wird bestens gedankt.

2. Zusammenfassende Feststellungen

2.1 Zusammenlegung IMES – BFF zum BFM

Das BFM entstand aus zwei Bundesämtern (Bundesamt für Integration, Migration und Einwanderung Schweiz, IMES; Bundesamt für Flüchtlinge, BFF). Dabei sind nicht nur verschiedene Aufgabenbereiche in einem Amt zusammengefasst worden, sondern auch verschiedene Kulturen.

Festzustellen ist, dass die unterschiedlichen Kulturen auch heute noch spürbar sind; man spricht BFM-intern teilweise immer noch von ehemaligen BFF- bzw. IMES-Mitarbeitenden und weiss in der Regel, woher jemand kommt. Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, dass das Argument, es seien verschiedene Kulturen zusammengefügt worden, auch dafür gebraucht werden kann, damit die gewohnten Abläufe und Standards beibehalten werden können. Die Unterschiede der beiden zusammengeführten Bundesämter haben auch sachliche Gründe: Ein Asylverfahren prüft, ob eine Person Schutz vor Verfolgung erhalten soll. Ausländerrechtliche Massnahmen sind hingegen fremdenpolizeirechtlich begründet. Davon zu unterscheiden sind Arbeitsbewilligungen, und wieder etwas anderes ist das Einbürgerungsverfahren. Diese unterschiedlichen Sichtweisen haben die Mitarbeitenden über Jahre geprägt und sind nicht zu unterschätzen. Demgegenüber wird gerade die Vielfalt an Berufserfahrungen und verschiedenen Sichtweisen auch als Chance empfunden. Diese Chance muss aber durch eine verstärkte Kommunikation und Dialogkultur auf allen Stufen genutzt werden. Die BFM-Führung hat diese Unterschiede zu berücksichtigen, muss gleichzeitig aber auch darauf achten, dass sie nicht für das Beharren im Bisherigen instrumentalisiert werden.

2.2 Projekte „Optimierung“

Nach Angaben des BFM musste im Zeitraum zwischen Juni bis Dezember 2004 *„die Fusion innert sehr kurzer Zeit realisiert werden, so dass für eine gleichzeitige Analyse und Umsetzung von organisatorischen und strukturellen Verbesserungen kaum Zeit blieb“*³.

Deshalb wurde im Anschluss an das Projekt 2004 (für die Zusammenlegung von IMES und BFF zum BFM) das Projekt „Optimierung“ gestartet, um *„die Aufgaben, Aufwände und Strukturen des neuen Amtes zu überprüfen und ggf. neu festzulegen.“*⁴ Das Projekt „Optimierung“ dauerte vom 23. Juni 2005 bis 31. Dezember 2007. Daraufhin wurde eine Bilanz gezogen.

³ Schlussbericht Optimierung BFM, Fassung vom 24./25.01.08, Ziffer 1

⁴ Schlussbericht Optimierung BFM, Ziffer 1

Festzustellen ist, dass das Projekt einen stark aufgabenorientierten Ansatz hatte. Die Orientierung war nicht hauptsächlich auf die Optimierung der Geschäftsprozesse ausgerichtet. Wäre der Ansatz stärker prozessorientiert gewesen, so wäre rasch ersichtlich gewesen, dass das Dossier einer ausländische Person einmal in diesem Direktionsbereich, dann wieder in einem anderen und – je nach Werdegang dieser Person - wiederum im ursprünglichen Direktionsbereich bearbeitet wird.

Festzustellen ist auch dass die Nachkontrolle, wo die einzelnen Projekte stehen, nicht wirklich systematisch erfolgt ist. Nach eigener Wahrnehmung einiger Führungspersonen ist das Projekt – trotz einer Reihe von getroffenen Optimierungen - „zerfladdert“. Das hatte sicherlich auch damit zu tun, dass die Zusammenlegung – wie erwähnt - sehr rasch erfolgen musste und das Projekt „Optimierung“ erst nachher gestartet wurde. Dennoch ist die Aufgabe jeder Amtsdirektion, die Projektumsetzung zu steuern; dazu gehört auch die Kontrolle, ob die vorgegebenen Ziele und Projektetappen erreicht worden sind. Auch fehlt eine eigentliche Strategie des Amtes.

2.3 Projekte zur Produktivitätssteigerung bei den Einbürgerungsverfahren

Festzustellen ist, dass das erleichterte Einbürgerungsverfahren über 21 Stationen läuft⁵ (die ordentliche Einbürgerung über 10 Stationen) und – auch aufgrund von Abklärungen, die von den Kantonen gemacht werden - über ein Jahr dauern kann, für einen Entscheid, der im Normalfall, sobald alle Unterlagen vorliegen, in gut einer i Stunde gefällt ist.

Seit 2000 wurden, wie der DB AIB festhält, *„die Abläufe und Grundlagen im Bürgerrechts- und Einbürgerungsbereich durch verschiedene Instanzen überprüft und optimiert. Letztmals durch die binaïs GmbH.“*⁶ Diese erstellte am 29. Dezember 2007 einen Arbeitsbericht mit einer Reihe von Massnahmen zur Produktivitätssteigerung. Mit einem (internen) Management Response vom 13. Mai 2008, das zu den Akten gelegt wurde, wurden verschiedene Punkte festgehalten. Nach der Erarbeitung eines Umsetzungspapiers (Weisung) nahm am 6. März 2008 im DB AIB das Koordinationsgremium Einbürgerungen/Bürgerrecht (KOGEB) seine Arbeit auf, verabschiedete die Weisung und startete das noch laufende Optimierungsprojekt. Das Schwergewicht wurde auf die Änderung der Bürgerrechtsgesetzgebung und die rasche Kompatibilität mit dem im übrigen BFM bereits laufenden IT-System ZEMIS⁷ gelegt. Damit dies optimal erfolgen kann, sind die Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse vorgängig zu klären.

⁵ Anhang 2

⁶ Antrag Projektcontrolling vom 12. August 2008, Ziffer 1.2

⁷ Zentrales Migrationsinformationssystem

2.4 Projekt STRADA

Im Direktionsbereich Asylverfahren lief längere Zeit das Projekt STRADA. In einem Papier vom 29. Juli 2008 „STRADA: Problemfelder und Lösungsansätze“ werden 8 Problemfelder beschrieben. In Ziffer 1.7. ‚Strategie‘ heisst es:

„Beschreibung des Problemfelds: Es gibt keine längerfristige Strategie des DB AV (inklusive Zielvorgaben). Muss vom DIBR behandelt werden“

Festzustellen ist, dass es sich um eine zentrale Führungsaufgabe handelt, diese wesentliche strategische Zieldefinition rasch an die Hand zu nehmen. Offenbar ist das Papier vom 29. Juli 2008 ein Zusammenstellung verschiedener Textteile; dem Projekt konnte wegen der damals schon wachsenden Asylgesuchszahlen kein grösseres Gewicht mehr beigemessen werden. Aus dem gleichen Grund ist die weitere Bearbeitung des Projektes STRADA danach ins Stocken geraten.

Eine ähnliche Problematik zeigte sich im Umgang mit den steigenden Gesuchszahlen im Winter 2008. Als Massnahme dagegen erfolgte der starke Ausbau des Anhörungspools. Übersehen wurde dabei, dass Anhörer/innen keine Entscheide vornehmen und sich dadurch der Entscheider/die Entscheiderin ins Dossier einlesen muss und zudem keinen unmittelbaren Eindruck vom Gesuchsteller hat.

Im erwähnten Papier STRADA vom 29. Juli 2008 „Problemfelder und Lösungsansätze“ Stand 24. Juni 2008 findet sich zu diesem Thema die folgende Bemerkung (Ziffer 1.1):

„Zielkonflikt: Möglichst wenige Handwechsel des Dossiers contra arbeitsteiliges Modell in Bezug auf Zuständigkeit und Verantwortung: Hier benötigt es einen Strategieentscheid.“

Festzustellen ist, dass ein solcher Entscheid nicht ausdrücklich gefällt wurde. Implizit aber wurde die Strategie durch den Entscheid, den Anhörungspool v.a. am Standort Wabern aufzustocken, dennoch festgelegt. Folge: stärkere Arbeitsteilung, weniger Verfahren aus einer Hand (mit Auswirkungen auf Effizienz und Qualität); Planung und Umsetzung Erweiterungsbau in Wabern. Dieser – implizit strategische - Entscheid musste in Absprache mit dem Departement kurz nach Anstellung und aufwändiger Ausbildung der zusätzlichen Anhörer/innen - wieder geändert werden⁸, was die Direktion des BFM begrüsst: Denn nun kann das BFM Anhörerstellen umwandeln in (befristete) Stellen für wissenschaftliche Mitarbeitende, welche

⁸ vgl. Schreiben der Vorsteherin EJPD an die Direktion BFM vom 8. April 2009

Anhörung und Entscheid machen. Dies bringt im Standardfall einen Effizienzgewinn von rund einer Stunde Arbeitszeit, also von rund 10%.

Festzustellen ist aber auch, dass – insbesondere auch aufgrund der Aussprache vom 1. April 2009 mit der Departementsvorsteherin – im Direktionsbereich Asylverfahren eine Reihe von Massnahmen u.a. aus dem Projekt STRADA kurz vor der Umsetzung stehen bzw. ihre Umsetzung geprüft wird.⁹ Dies hat die Leitung des DB AV in die Wege geleitet.

2.5 Politische Vorgaben und ihre Umsetzung

Unter dem früheren Departementsvorsteher richtete das BFM nach seinen Vorgaben seine Strukturen auf eine Zahl von 10'000 Asylgesuchen pro Jahr aus. Nach der starken Zunahme der Asylgesuche in der zweiten Jahreshälfte 2008 verfügte das BFM nicht mehr über die früher vorhandene Strategische Leistungsbereitschaft (SLB), mit der relativ rasch die Ressourcen zu Bewältigung der zusätzlichen Gesuche hätten bereitgestellt werden können. Die SLB wurde 1994 eingeführt und ermöglichte eine bedarfsgerechte Bewirtschaftung der Personalressourcen, und zwar in einem Verfahren, das gegenüber dem üblichen Prozess zur Erhöhung der Personalressourcen rascher auf Entwicklungen reagieren konnte. Dieses Instrument stand im letzten Winter nicht mehr zur Verfügung, und zwar aus folgendem Grund:

Um die Anforderungen der im Jahr 2004 erfolgten Aufgabenverzichtsplanung (AVP; Realisierung von Einsparungen von 5% bzw. 10%) erfüllen zu können und aufgrund der damals sinkenden Asylgesuchszahlen gab die Direktion BFM gegenüber dem Departement die für die Strategische Leistungsbereitschaft reservierten Mittel im Rahmen der AVP „an Zahlung“.

Festzustellen ist, dass das BFM selber die SLB-Mittel zur Verfügung stellte, um die AVP-Vorgaben zu erfüllen. Überlegungen, wie künftig ohne SLB mit einer Situation rasch steigender Gesuchszahlen umgegangen werden soll, wurden jedoch nicht - auf jeden Fall nicht vertieft - gemacht. Dies hatte Konsequenzen im letzten Winter, als die Asylgesuche in der zweiten Jahreshälfte 2008 stark zu steigen begannen.

Im Rahmen der Einführung des neuen Rechnungsmodells Bund sowie beim Budgetprozess 2006 wurden SLB-Mittel, die nach Abzug der AVP-Massnahmen noch verblieben waren, in den Personalkredit des BFM integriert.¹⁰

⁹ Antrag des BFM vom 14. Mai 2009 betreffend effizienzsteigernde Massnahmen, Ziffer 2.2.4

¹⁰ Bericht des EJPD an den Bundesrat (zur Kenntnisnahme) vom 3. November 2008 über die aktuelle Situation im Asylbereich, Ziffer 2.3

Festzustellen ist, dass im heutigen BFM-Personalkredit Stellen aus den früheren SLB-Krediten finanziert werden¹¹. Ob und wie diese noch zur Verfügung stehen, ist zu prüfen und bei künftigen Gesuchen um Erhöhung der Personalressourcen zu berücksichtigen.

2.6 Fehlende Unterbringungskapazitäten und Reaktionsmöglichkeiten

Doch nicht nur auf der Ebene der Personalressourcen entstanden Probleme. Im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Strukturen auf jährlich 10'000 Asylgesuche wurde davon ausgegangen, dass bei einer überdurchschnittlichen Zunahme der Asylgesuche auf Unterbringungskapazitäten auch des VBS zurückgegriffen werden kann. Aufgrund seiner neuen Immobilienstrategie konnte das VBS aber die vereinbarten Unterkünfte grossmehrheitlich nicht zur Verfügung stellen. Dies wurde dem BFM bereits am 3. Dezember 2007 mitgeteilt. Auch wurde nicht oder zu wenig berücksichtigt, dass für militärische Zwecke nutzbare Militärunterkünfte in der Landwirtschaftszone ohne raumplanerische Entscheide von Kanton und Gemeinde für eine zivile Nutzung nicht zur Verfügung stehen.

Im erwähnten Schreiben vom 3. Dezember 2007 wurde das BFM zudem darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsvereinbarung nicht mehr den Gegebenheiten entspricht und mit sämtlichen beteiligten Stellen angepasst werden muss. Es ist **festzustellen**, dass daraufhin das BMF die Projektarbeiten einstellte und begann, ein neues Konzept für die Unterbringung in besonderen Lagen zu erarbeiten. Weniger als ein halbes Jahr später stiegen die Asylgesuchzahlen dann aber bereits stark an.

Mit Beschluss vom 12. Dezember 2008 stellte der Bundesrat fest, dass die Mehrausgaben der Kantone insbesondere angefallen sind, weil der Bund seiner Zusage nicht nachkommen konnte, bei einem starken Anstieg der Asylgesuche die Asylsuchenden während sechs Monaten in Bundesstrukturen unterzubringen. Die Kantone hätten dann genügend Zeit gehabt, zusätzliche Unterkünfte zu öffnen und das notwendige Betreuungspersonal zu rekrutieren. Da die dafür vorgesehenen Lokalitäten des Bundes jedoch nur in sehr beschränktem Ausmass zur Verfügung stehen, so der Bundesrat, müssen die Kantone die Unterkünfte für die steigende Zahl der Asylsuchenden selbst bereitstellen.

Deshalb hat der Bundesrat eine Änderung der Asylverordnung 2 beschlossen, mit der ein jährlicher Betrag von rund 25 Millionen Franken an die Kantone ausgerichtet werden kann. Mit der rückwirkenden Inkraftsetzung der Verordnungsänderung kann der Bund den Kantonen für das Jahr 2008 somit ca. 12.5 Millionen Franken zusätzlich ausrichten.

¹¹ Nähere Angaben im Anhang 3a und b

2.7 Kommunikation und Stimmung

Festzuhalten sind die folgenden Stimmungsbilder aus Gesprächen von Norbert Löhner und Hanspeter Uster mit Mitarbeitenden, namentlich im Asylbereich. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Erhebung, aber sie geben einen Einblick über die Stimmungslage.

So besteht auf verschiedenen Ebenen der Eindruck, die oberste Führung schotte sich ab und kommuniziere keine klare Strategie (...wenn eine solche überhaupt existiere). Obwohl die Schwankungen bei der Zahl der Asylgesuche eine der wenigen festen Grössen im Asylbereich sei, habe es kein Konzept gegeben, wie auf den plötzlichen Anstieg der Gesuchszahlen zu reagieren sei. Ein Mitarbeiter prägte den Begriff der „Antragitis“; komplizierte Verfahrensabläufe führten dazu, dass Mitarbeitende keine Verbesserungsvorschläge machen würden. Dazu kommt die Erfahrung, dass Anregungen irgendwo „versanden“. Auch die zahlreichen, umfangreichen Projekte belasten die Mitarbeitenden. Grund dafür ist nicht die Tatsache, dass sie für Projektarbeiten immer wieder Datenmaterial und konzeptionelle Überlegungen liefern müssen, sondern die Feststellung, dass die Projekte nicht vorwärts kommen bzw. deren Resultate nicht umgesetzt werden. Infolge unklarer Verantwortlichkeiten speichern Mitarbeitende E-Mails zu ihrer eigenen Sicherheit ab, damit sie belegen können, dass sie rechtzeitig auf ein Problem aufmerksam gemacht haben. Auch auf den zu erwartenden starken Anstieg der Asylgesuchszahlen hätten verschiedene Leute frühzeitig hingewiesen.

2.8 Grosses Engagement der Mitarbeitenden

Festzustellen ist, dass es dem BFM gelungen ist, ab November 2008 die monatliche Erledigungszahl gegenüber dem Referenzmonat August 2008 um 30% zu erhöhen (Vorgabe 20%). Möglich wurde das durch die Unterstützung von befristetem Aushilfspersonal und die Leistung von beträchtlicher Überzeit und Mehrarbeit durch das festangestellte Personal. Generell kann aufgrund der Besuche an den Arbeitsplätzen festgehalten werden, dass die Mitarbeitenden trotz der Arbeitsbelastung, der in Feststellung 2.7 geschilderten Rahmenbedingungen und eines technisch nicht in allen Punkten optimalen Supports motiviert und engagiert sind und ihre Leistung voll erbringen.

2.9 Kooperation mit Partnerorganisationen

Punkt Information, Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen ist ebenfalls ein Verbesserungspotential **festzustellen**. So werden ab und zu Unterlagen erst an der Sitzung selber präsentiert. Obwohl das

Angebot einzelner Kantone bereits anfangs Dezember 2008 bekannt war, erfahrenes Anhörungspersonal – gegen Vollkosten – zur Verfügung zu stellen, erfolgte eine Umfrage bei den Kantonen erst am 17. April 2009 - nachdem die Departementsvorsteherin in der Aussprache vom 1. April 2009 darauf hingewiesen hatte. Verbesserungsvorschläge oder Warnungen von Partnerorganisation, z.B. bezüglich Arbeitssicherheit, hatten eine längere Bearbeitungszeit. Und kurzfristige oder nicht rasch vollzogene bzw. kommunizierte Entscheide des BFM verursachen auch den Partnerorganisationen – gleich wie den Mitarbeitenden – einen Mehraufwand. Bei der SFH wird der Aufwand für die von ihr erfüllten gesetzlichen Aufgaben nicht vollumfänglich gedeckt. Eine Finanzierung mit Spendengeldern ist fraglich, auch bei der unentgeltlichen Rechtsberatung. Auch sind Quersubventionen innerhalb der SFH nicht möglich.¹²

2.10 Komplexe und aufwändige Geschäftsprozesse

Festzustellen war bei den Gesprächen, namentlich mit Abteilungs- und Sektionsleitungen, anderen Mitarbeitenden und beim Besuch von zwei Empfangs- und Verfahrenszentren (Chiasso, Kreuzlingen), dass das grosse Engagement der Mitarbeitenden durch die in der Regel aufwändigen Geschäftsprozesse erschwert wird. Das hat auch mit der Komplexität v.a. des Asylverfahrens zu tun. Die Mitarbeitenden stellten aber auch fest, dass – teils schon seit längerem - verschiedene Projekte bestehen, die Geschäftsprozesse durch IT-Massnahmen zu verbessern, die Abläufe zu straffen und auch mit organisatorischen Massnahmen Verbesserungen zu erreichen. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Projekte ist aber noch nicht bzw. nicht vollständig umgesetzt (vgl. Ziffer 2.4). Dazu kommt, dass entsprechende Arbeiten, z.B. von Fachhochschulstudierenden für die administrativen Abläufe in den Sekretariaten der Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ), oder in der Abteilung EVZ erarbeitete Prozessabläufe - wenn überhaupt - nur zum Teil oder erst jetzt in die Überlegungen für die Optimierung der Geschäftsprozesse eingeflossen sind.

Aufgrund der Komplexität der Geschäftsprozesse und der knappen verfügbaren Zeit war es nicht möglich, mit diesem Bericht Vorschläge für die Geschäftsprozesse im Asylverfahren und im Einbürgerungsverfahren zu machen. Vielmehr sind diese – die weiteren Abläufe im Amt - vom BFM selber zusammen mit einer dafür spezialisierten Unternehmung zu prüfen und zu optimieren.¹³

¹² weitere Bemerkungen in Ziffer 3.2.2

¹³ vgl. Ziffer 3.1.1

2.11 Resultat der Aussprache und der Vorgaben der Vorsteherin EJPD

Aufgrund der seit dem Winter 2008/2009 im Rahmen dieses Auftrages erarbeiteten Erkenntnisse konnten bereits anfangs April erste konkrete Massnahmen in die Wege geleitet werden. Dies geschah am 1. April 2009 mit der erwähnten Aussprache der Departementsvorsteherin mit der Direktion BFM. Nach ihrem Schreiben vom 8. April 2009 an das BFM, die vorgeschlagenen konkreten Massnahmen zu prüfen, ist **festzustellen**, dass dies erfolgt ist und Massnahmen geprüft und wo möglich auch rasch umgesetzt werden¹⁴.

Festzustellen ist, dass es für die Bewältigung der Aufgaben im Direktionsbereich Asylverfahren weniger als die vom BFM noch im März 2009 beantragten Ressourcen braucht. Mit einer Reihe von Optimierungsmassnahmen in den Geschäftsprozessen und Abläufen, mit kleineren, auf die Abläufe bezogenen Strukturanpassungen und mit dem Willen der Direktion BFM, das Amt zielgerichtet und mit einer klaren Strategie zu führen, wird mit grosser Wahrscheinlichkeit ein weiteres Ressourcenpotential für den weiteren Abbau der Pendenzen gewonnen werden können. Dies ist für die betroffenen Asylsuchenden, für die Bevölkerung sowie für die Mitarbeitenden des BFM positiv, aber auch aus finanziellen Gesichtspunkten von Bedeutung.

¹⁴ Antrag der Direktion BFM vom 14. Mai 2009

3. Schlussfolgerungen aus den Feststellungen, Empfehlungen

3.1 Amtsweite Empfehlungen

3.1.1 Überprüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse

a) Organisation und Strukturen müssen die Folge von optimalen Geschäftsprozessen sein. Deshalb ist – als eine Kernerkenntnis dieses Auftrages - das Schwergewicht auf die Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse zu legen.

Das Ziel der Prozessoptimierung besteht darin, dass die eingesetzten Mittel in einem optimalen Verhältnis zur Wirksamkeit stehen, die Geschäftsprozesse ein Steuerungsinstrument der Führung sind und wenn nötig rasch angepasst werden können. Wie in Feststellung 2.2 ausgeführt, hat sich die Organisation nach den Geschäftsprozessen auszurichten

Diese Arbeiten können nicht ohne eine externe Unternehmung, aber auch nicht ohne eine mit den BFM-Abläufen und in Geschäftsprozessen erfahrene interne Person erfolgreich durchgeführt werden. Eine solche Person ist für die Zeit des Projektes vollumfänglich von ihren Aufgaben zu entlasten.

Empfehlung 1

Das mit dem Schreiben der Departementsvorsteherin vom 8. April 2009 im DB Asylverfahren gestartete Projekt der Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse ist fortzusetzen, wo nötig auch unter Einbezug von Geschäftsprozessen in benachbarten Bereichen¹⁵. Die generelle Prüfung und Optimierung soll auch in den anderen Direktionsbereichen des BFM erfolgen. Für die Leitung dieser Arbeiten ist – neben der Begleitung durch eine auf solcher Prozesse spezialisierte Unternehmung – wenn möglich eine mit den Abläufen des BFM und in Geschäftsprozessen vertraute interne Person befristet von ihrer angestammten Aufgabe zu entlasten.

Die Aufbauorganisation des BFM ist – gestützt auf die Optimierung der Geschäftsprozesse – auf die Abläufe im Amt auszurichten.

b) Seit einiger Zeit erfolgt die Einführung eines Strategischen Informations- und Management-Systems (SIMS). Dieses gebe „dem Management periodisch Auskunft über den Einsatz der Personalressourcen, Produktivität und Wirkung. Die Direktion ist laufend über die Entwicklung bezüglich der Produktivität und

¹⁵ vgl. Ziffer 3.2.1, Bst. a

*Ressourcenallokation informiert*¹⁶. Damit werde eine einheitliche Betrachtung der Produktivitätsentwicklung in den einzelnen Direktionsbereichen gewährleistet. Die Direktion verfüge periodisch über die notwendigen Kennzahlen und könne so die Planung steuern.

Empfehlung 2

Im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung 1 ist die Schnittstelle zum Projekt SIMS zu prüfen; gegebenenfalls sind Anpassungen an SIMS vorzunehmen und auf jeden Fall Synergien zu nutzen.

3.1.2 Formulierung der Strategie BFM

Gemäss Feststellung 2.2 und 2.4 ist eine dem EJPD unterbreitete Strategie notwendig, und zwar nicht nur für den Direktionsbereich Asylverfahren, sondern für das ganze Amt.

Empfehlung 3

Das BFM erarbeitet seine Strategie zu Handeln des Departementes.

3.1.3 (Wieder-)Einführung einer Leistungserfassung

Die vorhandene Leistungserfassung wurde von der Leitung des BFM wieder abgeschafft, nachdem das frühere GS-EJPD diese Möglichkeit eröffnet hatte. Gemäss den Vorgaben des EJPD-weiten Projektes „Leistungserfassung“ ist diese auch im BFM wieder einzuführen.

So ist es möglich, die für die Kernprozesse erbrachten Leistungen festzustellen und die Ressourcen gezielter für die Kernprozesse einzusetzen. Überdies gibt die Leistungserfassung jeder Führungsebene bessere Möglichkeiten zur Steuerung der Ressourcen.

Die Einführung der Leistungserfassung wird frühestens Mitte 2010 möglich sein, da der für Anfang 2010 geplante Update des Zeitwirtschafts-Systems vorgängig durchgeführt werden muss. Zudem sollen die Vorgaben und Erkenntnisse aus dem Projekt "Einführung Leistungserfassung bei Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei" auf Herbst 2009 abgewartet werden.

¹⁶ Pflichtenheft zum Projekt SIMS vom 3. Juni 2008, Seite 4, Ziffern 2.1.1 und 2.1.2

Empfehlung 4

Im BFM ist die Leistungserfassung gemäss den Vorgaben des entsprechenden EJPD-Projektes wieder einzuführen.

3.1.4 Support und IT

Die Geschäftsprozesse im BFM sind von amtsintern erbrachten Dienstleistungen abhängig, v.a. aber auch von Informatikdienstleistungen. Das IT-Portfolio ist umfangreich und anspruchsvoll und muss eine klare Steuerung haben.

Was die Umsetzung der einzelnen Projekte betrifft, ist die Benutzerseite richtigerweise einzubeziehen. Die Projektverantwortung und die Projektleitung muss aber so geregelt werden, dass das Projekt zügig umgesetzt werden kann. Das bedeutet, dass der Projektleiter von seinen angestammten Arbeiten wenn möglich grösstenteils oder noch besser ganz entlastet wird und auf jeden Fall die Priorität auf dem IT-Projekt liegen muss. Die Erfahrung bei der Ablösung des AVES-Systems¹⁷ sind auszuwerten und in die Überlegungen einzubeziehen. Wichtig ist auch, dass die IT den Geschäftsprozessen folgt und nicht die Geschäftsprozesse der IT. Dies zeigt in einem weiteren Bereich wie wichtig es ist, die Geschäftsprozesse genau zu definieren.

Empfehlung 5

Strategisch wie operativ müssen die Gremien oder Personen, welche die Projektverantwortung tragen oder für die Projektleitung verantwortlich sind, in der Lage sein, ihre Verantwortung nicht nur fachlich, sondern auch zeitlich tatsächlich wahrnehmen zu können. - Im Sinne einer Auslegeordnung und eines Aussenblicks ist eine vertiefte Analyse des IT-Portfolios durch eine externe Expertise sinnvoll.

3.1.5 Verbesserung der internen und externen Kommunikation

Die Feststellung 2.7 und 2.9 zeigen, wie wichtig die interne und externe Kommunikation sind. Sie sind zu verbessern, und zwar auf der Basis einer klaren Strategie (Empfehlung 3), geleitet von Transparenz und Mitarbeiterereinbezug:

¹⁷ AVES ist ein veraltetes System, das für das Asylverfahren in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) zentral ist, aber dringend abgelöst werden muss; damit kann die Effizienz der Abläufe in den EVZ gesteigert werden.

Kommunikation hat immer auch zielgruppenspezifisch zu erfolgen, sei es im Amt, in und zwischen den Direktionsbereichen, Abteilungen und Sektionen, mit den Mitarbeitenden sowie mit vorgesetzten oder externen Stellen, namentlich also insbesondere mit

- den Mitarbeitenden
- dem EJPD (und über dieses mit dem Parlament, den anderen Departementen bzw. dem Bundesrat)
- den Kantonen und ihren Gremien (namentlich KKJPD, SODK¹⁸, VKM¹⁹)
- den Partnerorganisationen
- der Öffentlichkeit.

Empfehlung 6

Die interne und externe Kommunikation ist eine wichtige Führungsaufgabe und muss den entsprechenden Stellenwert haben.

3.2 Empfehlungen im Direktionsbereich Asylverfahren (DB AV)

3.2.1 Asylentscheide und Vorbereitung (ohne Dublinverfahren)

a) Qualität und Effizienz des Asylverfahrens hängen von optimalen Geschäftsprozessen, gut ausgebildeten Mitarbeitenden, genau abgestimmten Support- und IT-Prozessen sowie eingespielten Infrastruktur- und Logistikdienstleistungen ab. Um diese hohe Komplexität bewältigen zu können, sind die einzelnen Verfahrensschritte so einfach wie möglich auszugestalten und untereinander optimal zu verzahnen. Nur so können die humanitären Anforderungen, die rechtsstaatlichen Garantien, der Umgang mit den beträchtlichen Finanzmitteln, die Zusammenarbeit mit den Kantonen und anderen Partnern, die internationalen Verpflichtungen sowie die – unterschiedlichen – Erwartungen von Politik und Öffentlichkeit erfüllt werden.

Die folgenden Überlegungen und Empfehlungen können – schon vom Umfang der im DB Asylverfahren vorhandenen Aufgaben her – nicht alle Verfahrensschritte erwähnen. Genannt sind die Änderungen, wo Handlungsbedarf besteht und auch – in den meisten Fällen kurzfristig – Verbesserungen möglich sind. Die vom BFM

¹⁸ Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

¹⁹ Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden

selber schon vor der Besprechung mit der Departementsvorsteherin vom 1. April 2009 oder danach eingeführten Massnahmen werden nicht alle gesondert erwähnt.

Die Überprüfung und die Optimierung der Geschäftsprozesse gemäss Empfehlung 1 haben im komplexen Asylverfahren eine besondere Bedeutung. Insbesondere ist bei diesem prozessorientierten Ansatz auch die Standardisierung der heute unterschiedlichen Abläufe in den verschiedenen EVZ und in den Sektionen der beiden Abteilungen Asylverfahren zu berücksichtigen.

Ausgehend von den Geschäftsprozessen ist dann auch zu prüfen, wie die (grosse) Abteilung EVZ künftig organisiert sein wird. Schliesslich ist auch im Auge zu behalten – wieder mit einem prozessorientierten Ansatz – wie viel Arbeitsteiligkeit und damit wie viele Handwechsel des Dossiers von der Einreise bis zur (allenfalls zwangsweise zu vollziehenden) Ausreise sinnvoll sind. Schliesslich ist aufgrund der Ergebnisse der Prüfung der Geschäftsprozesse auch darüber zu entscheiden, ob und wo der Dienst Flughafenverfahren (heute im DB EAR) im DB AV angesiedelt sein soll.

Empfehlung 7

Der prozessorientierte Ansatz gemäss Empfehlung 1 ist auch für die sich im DB AV (und in benachbarten Bereichen) stellenden Ablaufs- und Organisationsfragen anzuwenden.

b) Das E-Dossier ist ein Projekt mit beträchtlichen Auswirkungen v.a. auf den DB AV. Die entsprechenden personellen Auswirkungen bzw. Verschiebungen (Aktenerfassung betrifft v.a. die EVZ) sind ablaufmässig und organisatorisch zu berücksichtigen.

Empfehlung 8

Die ressourcenmässigen und organisatorischen Folgen der Einführung des E-Dossiers sind namentlich im DB AV im Rahmen der Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse zu berücksichtigen.

c) Aktuell steht das BFM vor der Herausforderung, unter den genannten Rahmenbedingungen den laufenden Eingang von Asylgesuchen zu bewältigen und die durch den Anstieg der Gesuchszahlen v.a. im zweiten Halbjahr 2008 und anfangs 2009 aufgelaufenen Pendenzen abzubauen.

Bis Ende 2007 erfolgte die Anhörung zu den Asylgründen durch die Kantone. Seither erfolgt die Anhörung durch den Bund. Grund dafür war u.a. auch die Erhöhung der

Effizienz und eine schweizweit gleiche Methodik und Qualität. Das Verfahren aus einer Hand hat zudem den Vorteil, dass – wenn immer möglich – die gleiche Person die Anhörung und daraufhin auch den Asylentscheid macht. Diese richtige und wichtige Entwicklung wurde angesichts des starken Anstiegs der Asylgesuche in der zweiten Jahreshälfte 2008 durch die Erhöhung des Anhörungspersonal-Pools wieder rückgängig gemacht (vgl. Feststellung 2.4). Die Departementsvorsteherin hat mit Schreiben vom 8. April 2009 grünes Licht gegeben für die empfohlene Umwandlung von Anhörerstellen in max. 20 Vollzeitstellen (inkl. des notwendigen Sekretariatspersonals), mit der gleichen Befristung wie die umgewandelten Anhörerstellen. Dazu kommt die Möglichkeit, das im Budget des BFM für Beratungen vorhandenen Kreditvolumens für die ebenfalls zu befristende Anstellung von Entscheider/innen zu nutzen. Zu berücksichtigen ist dabei der Beratungsaufwand für die Umsetzung der Empfehlung 1 (Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse).

Empfehlung 9

Die Anhörerstellen sind im erwähnten Umfang in Entscheiderstellen umzuwandeln, und das Kreditvolumen des BFM für Beratungen kann für die befristete Anstellung von Entscheider/innen genutzt werden.

d) In diesem Zusammenhang wird vom DB AV darauf hingewiesen, dass der Effizienzgewinn dann entsteht, wenn der Entscheid gleich nach der Anhörung redigiert werden kann. Das wird nie bei allen Gesuchen der Fall sein können, da nach der Anhörung noch zusätzliche Abklärungen notwendig werden können. Bestimmte Fälle könnten aber wohl rascher entschieden werden:

Das BFM hat ein Triage-System entwickelt, mit dem Ziel, dass klare Fälle („grün“) innert der 60 Tage Maximalaufenthalt im EVZ entschieden werden bzw. ein Nichteintreten erfolgt. Hingegen werden schwierigere Fälle und solche, wo Wegweisungen nicht vollzogen werden können, aus Kapazitätsgründen erst nach Austritt aus dem EVZ in der Regel in Wabern angehört und entschieden. Das gleiche gilt für Gesuche aus Ländern, wo man einen sogenannten pull-Effekt (Anziehungseffekt) durch zu rasche Gutheissungen von Asylgesuchen oder der Zusprechung von vorläufigen Aufnahmen befürchtet (Länder „rot“, gegenüber „grün“ bzw. „gelb“, gemäss den Ampelfarben). Allerdings spielt es für den pull-Effekt keine entscheidende Rolle, unter welchem Titel sich Asylsuchende länger in der Schweiz aufhalten können; auch ein faktisch längerer Aufenthalt (ohne eine positiven Asylentscheid oder eine vorläufige Aufnahme) kann anziehend wirken. Welcher rechtliche Status dem Aufenthalt zugrunde liegt, kann sich jedoch auf die Frage auswirken, ob ein Familiennachzug oder Integrationsmassnahmen möglich sind.

Die Ampel-Kategorisierung führt dazu, dass bei den bestehenden Pendenzen eine beträchtlich Zahl von Fällen darunter ist, welche an sich rascher entschieden werden könnten. Dies kommt in den vorliegenden, internen Angaben zu den Pendenzen nicht zum Ausdruck.

Dazu kommt, dass gerade bei (kriegs)traumatisierten Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in der Kategorie „rot“, bei denen ein positiver Asylentscheid mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, durch die längere Phase, in der kein Entscheid gefällt wird, zusätzlicher Aufwand entsteht. Gerade diese Menschen benötigen aus medizinischen wie auch aus humanitären Gründen eine Therapie. Diese ist aber erst dann möglich, wenn der betroffene Mensch die Sicherheit hat, in der Schweiz Asyl zu erhalten bzw. bleiben zu können. Je später die therapeutischen Massnahmen eingeleitet werden, desto geringer sind deren Erfolgsaussichten; entsprechend höher sind (neben dem Preis, den der betroffene Mensch zahlt) auch die Folgekosten für den Staat.

Empfehlung 10

Der Aufwand für das Triageverfahren ist bei der Erfassung der Geschäftsprozesse (Empfehlung 1) auszuweisen und je nach Ergebnis zu prüfen. Die Behandlung der Fälle „rot“ ist unter den erwähnten Aspekten zu prüfen. Zu prüfen ist auch die Darstellung der pendenten Fälle, welche die Problematik der bewusst später zu entscheidenden Gesuche nicht sichtbar macht.

e) Die Entscheider/innen sollen sich auf Anhörung und Entscheidredaktion konzentrieren können. Störungen durch Länderfederführung und andere Spezialaufgaben (parlamentarische Vorstösse, Berichte etc.) sind wenn immer möglich zu vermeiden. Diese Spezialaufgaben können für einen zu bestimmenden Zeitraum (z.B. zwei oder drei Wochen) pro Sektion auf bestimmte Personen konzentriert werden. So bleibt das Fachwissen bei allen Mitarbeitenden vorhanden; hingegen wird auf diese Weise die Konzentration auf die Kernarbeit erhöht. Denkbar sind auch andere Modelle, die zum gleichen Ziel führen. Letztlich ist nicht das Wie entscheidend, sondern die Tatsache, dass sich die wissenschaftlichen Mitarbeitenden voll und ganz der anspruchsvollen Aufgabe widmen können, Anhörungen vorzubereiten und durchzuführen sowie Asylentscheide zu redigieren. Übergeordnete Arbeiten, namentlich für Berichte, parlamentarische Vorstösse und ähnliches, ist grundsätzlich Sache der Vorgesetzten auf Sektions- und Abteilungsstufen. Die Länderfederungen sollte zudem nur noch in Wabern und nicht mehr in den EVZ erfolgen.

Seit FAZ DUE fallen administrative Arbeiten in der Linie an, welche die Arbeit in den Kernprozessen immer wieder unterbrechen.

Empfehlung 11

Mit der Umsetzung eines einfachen Modells ist zu erreichen, dass sich die Mitarbeitenden auf den Kernprozess ihrer Arbeit konzentrieren können. Die Länderfederführung in den EVZ soll wegfallen. Zudem sind die Auswirkungen von FAZ DUE auf die Beeinträchtigung der Kernprozesse zu prüfen.

f) Mit der höheren Zahl von Asylgesuchen ist auch die Zahl der Dolmetscher/innen und Protokollführer/innen angestiegen; auch die Disposition der in Teilzeit beschäftigten Anhörer/innen ist aufwändig. Deshalb ist ein Dispositionssekretariat zu schaffen. Unterstellt ist es einer direkt dem Leiter des DB AV unterstellten Person mit hohen fachlichen und Führungsqualitäten, welcher anstelle des bisher paritätisch zusammengesetzten Gremiums die Auslastungssteuerung vornimmt.

Empfehlung 12

Eine direkt dem Leiter DB AV unterstellte, erfahrene Person ist für die Auslastungssteuerung zuständig; ihr wiederum ist das Sekretariat für die Disposition der nicht festangestellten Mitarbeitenden unterstellt.

g) Für den Pendenzabbau sind über die Direktionsbereiche hinaus zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Nehmen die Gesuche wieder über eine bestimmte Grenze hinaus zu, sind zusätzliche Mitarbeitende mit Erfahrung im Asylbereich auch aus anderen Direktionsbereichen für die Bearbeitung von Asylgesuchen beizuziehen. Entsprechende Schritte sind vom Direktor a.i. bereits angeordnet worden.

Empfehlung 13

Der DB AV wird direktionsbereichübergreifend unterstützt für den Abbau der Pendenzen; die Unterstützung wird verstärkt bei einem Anstieg der Gesuche.

h) Im Hinblick auf einen allfälligen Anstieg der Gesuche im zweiten Halbjahr 2009 ist zu prüfen, ob in den EVZ oder an den EVZ-Standorten zusätzliche Räumlichkeiten geschaffen oder beschafft werden können. Zu prüfen ist – in Wabern und in den EVZ - auch die Verteilung des Ressourceneinsatzes auf einen weiteren Wochentag (Samstag), um die vorhandenen Raumkapazitäten um einen Fünftel besser nutzen zu können.

Für den Fall, dass die Gesuchzahlen beträchtlich ansteigen, ist bereits jetzt auf das Angebot von 8 Kantonen einzugehen, die bereit sind, Anhörungen – gegen Entschädigung der Vollkosten – durchzuführen. Damit der Aufwuchs dafür nicht erst dann beginnen kann, wenn die Zahl der Gesuche schon stark am Steigen ist, sollen im Sinne eines *stand by* 5 bis 10% der Anhörungen möglichst bald durch die Kantone erfolgen. Damit behalten die kantonalen Anhörer/innen Praxiserfahrung und können das Pensum, sofern notwendig, relativ kurzfristig erhöhen. Die (sich in Grenzen haltende) Abweichung vom Grundsatz, dass Anhörung und Entscheid wenn immer möglich von der gleichen Person zu machen sind²⁰, ist in Kauf zu nehmen. Denn es lohnt sich, auf das Angebot der Kantone einzugehen, um bei einem Anstieg der Asylgesuche auf diese (ausbaubaren) Kapazitäten zurückgreifen zu können.

Die Erfahrungen im Herbst/Winter 2008/9 haben bei der Unterbringung gezeigt, wie wichtig die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist. Nachdem die Kantone von sich aus bezüglich Anhörungen ein entsprechendes Angebot gemacht haben, ist dies – auch im Sinne einer guten Kooperation – anzunehmen.

Empfehlung 14

Für die Zunahme der Gesuche ist die (Be-)Schaffung von zusätzlichen Räumlichkeiten in den EVZ und die zusätzliche Nutzung von vorhandenen Räumlichkeiten an einem zusätzlichen Wochentag zu prüfen. Weiter ist vom Angebot der Kantone, welche bereit sind, Anhörungen durchzuführen, Gebrauch zu machen.

i) Gemäss Feststellung 2.5 wurde die Strategische Leistungsbereitschaft (SLB) abgeschafft. Ob ihre Wiedereinführung unter den dort geschilderten Umständen sinnvoll ist, ist fraglich. Wenn die Indikatoren des BFM zeigen, dass mit einem beträchtlichen Anstieg zu rechnen ist, kann das auf dem Laufenden gehaltene Departement entsprechende Anträge auf zusätzliches befristetes Personal in den Bundesrat bringen und auch die parlamentarischen Kommissionen zeitgerecht informieren. Voraussetzung für einen solchen Antrag ist der Nachweis, dass alle Optimierungs- und Priorisierungsmassnahmen innerhalb des BFM (und mit den Kantonen) ausgeschöpft sind.

Empfehlung 15

Auf die Wiedereinführung der Strategischen Leistungsbereitschaft ist zu verzichten. Allenfalls ausgewiesene notwendige Ressourcen können mit guter Vorbereitung im normalen Prozess beantragt werden.

²⁰ vgl. Ziffer 3.2.1 Bst. d

j) Grundsätzlich sind möglichst viele Entscheide in den EVZ zu fällen. Deren räumliche – und damit auch personelle - Kapazitäten sind aber begrenzt, auch durch Schwierigkeiten mit einem Teil der Standortgemeinden. Nachdem die Grenze durch die neueren Entwicklungen an Bedeutung verloren hat, sind zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten im Sinne einer Binnen-Erz auch an einem anderen Standort als an der Grenze möglich und aus diesem Grund auch zu prüfen.

Empfehlung 16

Prüfung der Schaffung zusätzlicher EVZ-Kapazitäten, die nicht zwingend an der Grenze liegen müssen.

3.2.2 Dublinverfahren

Das Dublin-Verfahren ist seit 12. Dezember 2008 möglich, und zwar mit Anfragen an das Ausland (Out) und der Bearbeitung von Anfragen aus dem Ausland (In).

a) Zuständig dafür sind der *Dublin Unit*, angesiedelt in einer Sektion der Abteilung Asylverfahren II im DB AV, sowie das *Dublin Office*, angesiedelt in einer Sektion der Abteilung Aufenthalt im Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt und Rückkehr (DB EAR). Um die Zahl der notwendigen Koordinationssitzungen zu minimieren, sind die beiden Dublin-Stellen an einem Ort zu führen. Da sich das Dublin-out-Verfahren hauptsächlich im Zusammenhang mit in den EVZ hängigen Fällen abspielt, ist eine entsprechende Ansiedlung in der Abteilung EVZ des DB AV zu prüfen. Allerdings sind auch hier im Rahmen des prozessorientierten Ansatzes die Resultate der Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse (vgl. Empfehlungen 1 und 7) zu berücksichtigen.

Empfehlung 17

Die beiden Dublin-Stellen innerhalb des BFM sind zusammenzulegen, es sei denn, die Prüfung der Geschäftsprozesse komme klar zu einem anderen Ergebnis. Die Prüfung, wo die einzige Dublin-Stelle im DB AV angesiedelt ist, erfolgt im Rahmen der Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse.

b) Die aufgrund des Arbeitsaufwandes um weiteres Personal aus Sektionen der Abteilung Asylverfahren aufgestockte Zahl der qualifizierten Sachbearbeiter im Dublin-Unit benötigt relativ viel Zeit für die Formulierung des Bausteines

„Reiseroute“, für das Scannen von Dokumenten und – mangels Schnittstelle des DubliNet²¹ zum Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) – für das Eintippen von Personendaten. Die Reiseroute ist das Ergebnis der Befragung zur Person (BzP), welche in den EVZ erfolgt. Die dublinrelevante Zusammenfassung der Reiseroute soll stufengerecht durch erfahrene Sachbearbeiter/innen in den EVZ erfolgen. Für die Redaktion der Reiserouten-Texte ist pro EVZ eine halbe Personalstelle zu sprechen, welche die Arbeiten auffangen kann, die die erfahrenen Sachbearbeiter/innen aufgrund dieser zusätzlichen Aufgabe nicht mehr wahrnehmen können.

Empfehlung 18

Die Dublin-Sachbearbeiter/innen sind von den Scanning-Arbeiten, mit einer entsprechenden Schnittstelle zu ZEMIS sowie mit Bausteinen zur Reiseroute zu entlaste; dafür sind die entsprechenden Ressourcen in den EVZ zur Verfügung zu stellen. Für das Scanning können Mitarbeitende, welche heute abgeschlossene Einbürgerungsverfahren einscannen, beigezogen werden.

c) Gemäss SFH stellen sich im Dublinverfahren eine Reihe von rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz (Haft ab EVZ, Gewährung des rechtlichen Gehörs, Kontaktnahme mit dem Anwalt) sowie Fragen der Zumutbarkeit der "Überstellung" nach Griechenland und Italien.

Empfehlung 19

Diese Fragen sind vertieft und transparent gegenüber den Partnerorganisationen, aber auch gegenüber der interessierten Fachöffentlichkeit zu behandeln.

3.3 Empfehlungen in der Sektion Einbürgerungen

Gemäss den Feststellung 2.2 und 2.3 sind im Rahmen der Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse auch die bisherigen Abläufe in den Einbürgerungsverfahren einzubeziehen. Ein zusätzliches Potential und die Möglichkeit für einen besseren Überblick über den produktiven Ressourceneinsatz ergeben sich durch die Leistungserfassung. Die sofort umsetzbaren Vorschläge im Arbeitsbericht der binaïs GmbH sind, wenn noch nicht erfolgt, zu realisieren (u.a.

²¹ Konsultationsprozess für Eurodac, Mail-Verbund für den bilateralen Austausch von Dossier-Informationen zu den Asylanträgen zwischen den Mitgliedstaaten

Erfassung der Daten inkl. Adresse, Versand der Empfangsbestätigung, Verzicht auf Vorprüfung betreffen Vollständigkeit der Unterlagen etc.).

Ebenfalls rasch umsetzbar sind Fristansetzungen bei Anfragen an Gesuchsteller, Kantone oder Dritte sowie Vorschussleistungen für das Verfahren. Dadurch fällt das komplizierte und technisch wie von der Post her prekäre Nachnahmeverfahren weg. Schliesslich ist auf das Scannen von abgeschlossenen Einbürgerungsverfahren (vor der Einführung des E-Dossiers) zu verzichten. Der entsprechende Personaletat ist für das Dublinverfahren (vgl. Empfehlung 17) bzw. im Einbürgerungsverfahren selber zum Abbau der hohen Pendenzenlast einzusetzen.

Empfehlung 20

Die Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse hat auch in der Sektion Einbürgerungen prioritär zu erfolgen, die Leistungserfassung ist gemäss Empfehlung 4 einzuführen, und die bereits bestehenden Vorschläge sind möglichst rasch umzusetzen. Die ZEMIS-Einführung im Einbürgerungsbereich und die Bürgerrechtsgesetzgebung sind weiterhin prioritär zu bearbeiten.

4. Schlussbemerkung

Das BFM steht vor der permanenten Herausforderung, das anspruchsvolle Tagesgeschäft zu bewältigen sowie im Asylbereich und bei den Einbürgerungsverfahren beträchtliche Pendenzen abzubauen. Dazu kommen neu die Prüfung und Optimierung der Geschäftsprozesse und daraus abgeleitet die sich daraus ergebenden strukturellen und organisatorischen Anpassungen. Auch wenn ein Teil der vom BFM bereits eingeleiteten Massnahmen und die hier gemachten Empfehlungen, rasch umgesetzt, zusätzliche Ressourcen frei machen können, ist die Ressourcensituation im Auge zu behalten.

Eine Bilanz über die Ressourcensituation ist allerdings erst möglich, wenn die Optimierung der Geschäftsprozesse erfolgt ist, gestützt darauf die Struktur und Organisationen angepasst sind und erste Resultate der Leistungserfassung vorliegen. Solange sind weitere Personalbegehren zu sistieren, es sei denn, es würde eine Situation eintreten, die weiter über den jetzt erwarteten Gesuchszahlen liegen würde²².

²² vgl. Ziffer 3.2.1, Bst. i

Mit der Umsetzung der empfohlenen und der bereits vom BFM selber eingeleiteten Massnahmen kann ein erhebliches Ressourcenpotential zusätzlich genutzt werden. Dabei ist auch den weichen Faktoren, insbesondere der Führung und der Kommunikation sowie des Einbezugs der Mitarbeitenden, Rechnung zu tragen.



Baar, 20. Juli 2009

Hanspeter Uster

Geht an:

- Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, Vorsteherin EJPD, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Jörg Gasser, Direktor a.i. BFM