

# Qualitätssicherung in Asylverfahren

## Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz





# **Praxisleitfaden zur Qualitätssicherung in Asylverfahren**

*Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz*

**April 2024**

Am 19. Januar 2022 wurde das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) umgewandelt. Alle Verweise auf das EASO sowie dessen Produkte und Gremien sind als Verweise auf die EUAA zu verstehen.



Manuskript abgeschlossen im März 2024

Weder die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) noch Personen, die in deren Namen handeln, sind für die Verwendung der nachstehenden Informationen verantwortlich.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025

Print ISBN 978-92-9410-582-0 doi:10.2847/3153076 BZ-03-23-310-DE-C

PDF ISBN 978-92-9410-581-3 doi:10.2847/4726602 BZ-03-23-310-DE-N

© Asylagentur der Europäischen Union (EUAA), 2025

Deckblattbild, WavebreakMediaMicro © AdobeStock

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet. Für jede Verwendung oder Wiedergabe von Elementen, die nicht Eigentum der EUAA sind, muss gegebenenfalls direkt bei den jeweiligen Rechteinhabern eine Genehmigung eingeholt werden.



# Über den Leitfaden

**Warum wurde dieser Leitfaden erarbeitet?** Die Aufgabe der Asyagentur der Europäischen Union (EUAA) besteht darin, die Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten und der assoziierten Länder (EU+-Länder <sup>(1)</sup>) bei der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu unterstützen. Im Sinne einer konvergenten, korrekten und effektiven Umsetzung des GEAS entwickelt die EUAA gemeinsame operative Normen und Indikatoren sowie Leitlinien und Praxisinstrumente.

**Wie wurde dieser Leitfaden erarbeitet?** Dieser Leitfaden wurde von Sachverständigen aus sämtlichen EU+-Ländern mit wertvollen Beiträgen der Europäischen Kommission, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und des Europäischen Rates für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen erarbeitet. <sup>(2)</sup> Seine Erstellung wurde von der EUAA gefördert und koordiniert. Vor seiner Fertigstellung wurde der Leitfaden über das EUAA-Netzwerk Asylverfahren allen EU+-Ländern zur Konsultation vorgelegt. Der Dank der EUAA gilt den folgenden Mitgliedern der Arbeitsgruppe, die den Entwurf dieses Leitfadens vorbereitet haben: Ingrid Riemsma, Siiri Veijonen und Matthias Wild.

**An wen ist dieser Leitfaden gerichtet?** Dieser Leitfaden richtet sich in erster Linie an Personen, die für die Bewertung der Qualität der persönlichen Anhörungen und der Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz zuständig sind. Gleichzeitig richtet sich dieser Leitfaden an Beamte der obersten und mittleren Führungsebene sowie an Beamte, die für die Umsetzung und Koordinierung der Qualitätssicherung in den nationalen Verwaltungen zuständig sind. Darüber hinaus kann dieser Leitfaden auch all denjenigen als nützliches Hilfsmittel dienen, die im Bereich des internationalen Schutzes in der EU tätig sind.

**Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem vorliegenden Leitfaden und anderen Instrumenten der EUAA?** Der Leitfaden sollte in Verbindung mit dem Leitfaden der EUAA zum Asylverfahren <sup>(3)</sup> und ihrem Qualitätssicherungsinstrument <sup>(4)</sup> sowie mit den anderen Praxisleitfäden und -instrumenten verwendet werden, die auf der Website der EUAA (<https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides>) öffentlich zugänglich sind.

**Welcher Zusammenhang besteht zwischen diesem Leitfaden und den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten?** Bei dem Leitfaden handelt es sich um ein Instrument zur „sanften“ Konvergenz. Er ist nicht rechtsverbindlich und spiegelt die vom Verwaltungsrat der EUAA am 29. April 2024 angenommenen gemeinsamen Normen wider.

## Haftungsausschluss

Der vorliegende Leitfaden wurde unbeschadet des Grundsatzes erstellt, dass nur der Gerichtshof der Europäischen Union eine verbindliche Auslegung des EU-Rechts vornehmen kann.

<sup>(1)</sup> Die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

<sup>(2)</sup> Es ist zu beachten, dass der Leitfaden in seiner endgültigen Fassung nicht unbedingt den Standpunkt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen oder des Europäischen Rates für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen wiedergibt.

<sup>(3)</sup> EASO, *Leitfaden zum Asylverfahren: operative Normen und Indikatoren*, September 2019.

<sup>(4)</sup> EASO, *Qualitätssicherungsinstrument: Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz*, Juli 2019.





# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Abkürzungen</b>                                                                  | <b>6</b>  |
| <b>Zusammenfassung</b>                                                              | <b>7</b>  |
| <b>Einleitung</b>                                                                   | <b>8</b>  |
| <b>1. Ein systematischer Ansatz für die Qualität im Asylverfahren</b>               | <b>9</b>  |
| 1.1. Definition von Qualität im Asylverfahren                                       | 9         |
| 1.2. Organisatorischer Aufbau der Qualitätsmanagementfunktionen in den Asylbehörden | 11        |
| 1.2.1. Vollständig zentralisierte Qualitätsmanagementfunktionen                     | 12        |
| 1.2.2. Teilweise dezentralisierte Qualitätsmanagementfunktionen                     | 13        |
| 1.3. Einführung eines PDCA-Zyklus im Asylverfahren                                  | 14        |
| 1.4. Organisatorische Grundsätze für eine wirksame Qualitätskultur                  | 15        |
| 1.4.1. Führungsrolle und Engagement des Managements                                 | 15        |
| 1.4.2. Ergebnisorientiertes und faktenbasiertes Management                          | 15        |
| 1.4.3. Mitarbeiterbeteiligung                                                       | 16        |
| 1.4.4. Kontinuierliches Lernen                                                      | 16        |
| 1.4.5. Wissensmanagement                                                            | 17        |
| 1.4.6. Feedback und positiver Ansatz bei der Reaktion auf Fehler                    | 17        |
| 1.4.7. Dienstleistungsmentalität                                                    | 18        |
| 1.4.8. Personalbeschaffung, Schulungen und berufliche Weiterbildung                 | 18        |
| <b>2. Konsultationsmechanismen</b>                                                  | <b>22</b> |
| 2.1. Betreuung und Mentoring                                                        | 23        |
| 2.2. Das Vier-Augen-Prinzip                                                         | 24        |
| 2.3. Regelmäßige Konsultationen                                                     | 25        |
| 2.3.1. Konsultationen mit Sachbearbeitern                                           | 25        |
| 2.3.2. Abteilungsübergreifende Konsultationen                                       | 27        |
| 2.3.3. Konsultationen mit externen Interessenträgern                                | 29        |
| 2.4. Helpdesk                                                                       | 30        |
| <b>3. Qualitätssicherungsinstrumente</b>                                            | <b>32</b> |
| 3.1. Leitlinien                                                                     | 35        |
| 3.2. Standardarbeitsanweisungen                                                     | 36        |
| 3.3. Vorlagen                                                                       | 37        |
| 3.4. Auswahl einschlägiger Rechtsprechung                                           | 39        |
| 3.5. Beispielhafte Anhörungsprotokolle und Entscheidungen                           | 40        |





|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4. Überwachung der Qualität.....</b>                                                                           | <b>42</b> |
| 4.1. Festlegung von Normen und Indikatoren (für persönliche Anhörungen und erstinstanzliche Entscheidungen).....  | 44        |
| 4.1.1. Rechtsnormen .....                                                                                         | 44        |
| <b>4.1.2. Operative Normen.....</b>                                                                               | <b>44</b> |
| 4.1.3. Indikatoren .....                                                                                          | 45        |
| 4.1.4. Normen und Indikatoren für persönliche Anhörungen und erstinstanzliche Entscheidungen .....                | 46        |
| 4.2. Datenerhebung .....                                                                                          | 48        |
| 4.2.1. Methodik für die Auswahl von Stichproben persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen..... | 48        |
| 4.3. Bewertung und Analyse.....                                                                                   | 51        |
| 4.4. Feedback und Berichterstattung.....                                                                          | 52        |
| 4.5. Beiträge aus verschiedenen Quellen zur Überwachung des Asylverfahrens .....                                  | 53        |
| 4.5.1. Externe Bewertungen und Audits.....                                                                        | 53        |
| 4.5.2. Beschwerdemechanismen für Antragsteller und externe Interessenträger .....                                 | 54        |
| 4.5.3. Umfragen bei Antragstellern .....                                                                          | 56        |
| 4.5.4. Zweitinstanzliche Entscheidungen und Gerichtsentscheidungen.....                                           | 58        |
| 4.5.5. Beiträge von internen Interessenträgern.....                                                               | 60        |
| 4.6. Empfehlungen auf der Grundlage von Qualitätsfeedback und Berichterstattung...                                | 61        |
| 4.7. Durchführung.....                                                                                            | 61        |



# Abkürzungen

| Abkürzung               | Begriffsbestimmung                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAF</b>              | Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem (Common Assessment Framework)                                                                                                                                                 |
| <b>COI</b>              | Herkunftsländerinformation (country of origin information)                                                                                                                                                                       |
| <b>EU+-Länder</b>       | Die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz                                                                                                                              |
| <b>EUAA</b>             | Asylagentur der Europäischen Union (European Union Agency for Asylum)                                                                                                                                                            |
| <b>GEAS</b>             | Gemeinsames Europäisches Asylsystem                                                                                                                                                                                              |
| <b>ISO</b>              | Internationale Organisation für Normung (International Organization for Standardization)                                                                                                                                         |
| <b>PDCA-Zyklus</b>      | Planen – Umsetzen – Prüfen – Handeln (plan–do–check–act)                                                                                                                                                                         |
| <b>SOP</b>              | Standardarbeitsanweisung (standard operating procedure)                                                                                                                                                                          |
| <b>VRL (Neufassung)</b> | Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) – Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) |



# Zusammenfassung

Ziel der in diesem Leitfaden beschriebenen Qualitätssicherung ist es, faire und effiziente Asylverfahren zu gewährleisten, die auf transparente Weise und im Einklang mit den im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem festgelegten Rechtsnormen durchgeführt werden. Durch die Einführung eines auf dem PDCA-Zyklus (Planen – Umsetzen – Prüfen – Handeln) basierenden Qualitätssicherungskonzepts in den nationalen Asylbehörden wird deren Leistung kontinuierlich und nachhaltig verbessert.

Das Engagement der Leitung für die Schaffung einer organisatorischen Qualitätskultur ist für das wirksame Funktionieren von Qualitätssicherungsmechanismen von entscheidender Bedeutung. Eine organisatorische Qualitätskultur zeichnet sich durch ergebnisorientiertes und faktenbasiertes Management, die Einbeziehung der Mitarbeiter, Lern- und Wissensmanagement, Feedback und einen positiven Ansatz bei der Reaktion auf Fehler, Dienstleistungsmentalität, Personalbeschaffung, Schulungen und berufliche Weiterbildung aus.

Die Qualitätssicherung basiert auf der Entwicklung solider Mechanismen für Konsultationen zur Qualität innerhalb der Organisation und der Entwicklung von Instrumenten zur Qualitätsunterstützung. Die Konsultationsmechanismen können in Form von Betreuung und Mentoring, der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips, der Bereitstellung eines Helpdesks und/oder der Veranstaltung regelmäßiger Konsultationstreffen erfolgen. Die Instrumente zur Qualitätsunterstützung können aus Leitfäden, Standardarbeitsanweisungen, Vorlagen usw. bestehen.

Die Instrumente zur Qualitätsunterstützung und Konsultationsmechanismen stehen den Sachbearbeitern bei ihrer täglichen Arbeit zur Verfügung.

Die Überwachung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen erfolgt fortlaufend. Sie bietet die Gelegenheit, die Entwicklung der Prüfung von Asylanträgen im Laufe der Zeit zu bewerten und dabei die Stärken und Schwächen des Asylverfahrens zu ermitteln. Die einzelnen Schritte zur Überwachung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen sind:

- Auswahl von Normen und Indikatoren;
- Datenerhebung;
- Beurteilung und Analyse;
- Feedback und Berichterstattung.

Zusätzliche Beiträge und Aktivitäten, mit denen die Überprüfung von Anhörungen und Entscheidungen unterstützt und die Überwachung der Qualität ergänzt werden, bestehen hauptsächlich aus zweitinstanzlichen Entscheidungen und Gerichtsurteilen, externen Bewertungen und Audits, Beschwerdemechanismen, Umfragen bei Antragstellern und Beiträgen von internen Interessenträgern.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Überwachungsaktivitäten und der Konsultation des Managements können Empfehlungen für die Verbesserung der Prozesse ausgearbeitet werden, die durch einen Aktionsplan für ihre Umsetzung ergänzt werden.



# Einleitung

Das Asylverfahren erreicht nur dann seine Ziele und bietet nur dann den notwendigen Schutz, wenn es in jedem einzelnen Fall im Einklang mit den geltenden Normen durchgeführt wird.

Dieser Leitfaden soll die Asylbehörden dabei unterstützen, ein Qualitätssicherungskonzept in das Asylverfahren zu integrieren und ihre Qualitätsmanagementsysteme weiterzuentwickeln. Qualitätssicherungsmaßnahmen gewährleisten ein faires, effizientes und transparentes Verfahren, das im Einklang mit den entsprechenden Rechtsnormen durchgeführt wird. Gleichzeitig wird in dem Leitfaden erläutert, wie Maßnahmen in der Praxis umgesetzt werden können, um die Qualität der persönlichen Anhörungen und der erstinstanzlichen Entscheidungen zu gewährleisten. Je nach Aufbau der nationalen Asylbehörden können die in diesem Leitfaden enthaltenen Leitlinien und Normen auch in anderen Bereichen des Asylverfahrens angewandt werden, z. B. bei der Anwendung der Dublin-III-Verordnung <sup>(5)</sup>, bei Dolmetschdiensten, bei der Qualität der Herkunftsländerinformation (COI), bei der Aufnahme und bei anderen Verwaltungsverfahren.

Dieser Praxisleitfaden ist in vier Kapitel gegliedert: [Kapitel 1. „Ein systematischer Ansatz für die Qualität im Asylverfahren“](#) umfasst die Definitionen, Bestandteile und Ergebnisse von Qualität, Qualitätsmanagement und Qualitätsmanagementsystemen. Darüber hinaus werden die wichtigsten Konzepte aus der Managementtheorie erläutert, die von den nationalen Asylbehörden angewandt werden können. [Kapitel 2. „Konsultationsmechanismen“](#) unterstreicht die Bedeutung einer Konsultationskultur in den Asylbehörden und führt eine Reihe von Mechanismen ein, die die Qualität der persönlichen Anhörungen und der erstinstanzlichen Entscheidungen sicherstellen. [Kapitel 3. „Qualitätssicherungsinstrumente“](#) legt den Schwerpunkt auf die Instrumente, die die Sachbearbeiter bei ihrer täglichen Arbeit unterstützen. Zudem wird in diesem Kapitel erörtert, wie sie entwickelt und auf dem neuesten Stand gehalten werden können, und es werden Empfehlungen für die optimale Gestaltung und Umsetzung derartiger Instrumente gegeben. [Kapitel 4. „Überwachung der Qualität“](#) legt die Schritte zur Erarbeitung einer Methode zur kontinuierlichen Überwachung der Qualität des Asylverfahrens mit Schwerpunkt auf persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungen dar. Darüber hinaus werden die Tätigkeiten beschrieben, die zur Überwachung der Qualität des Asylverfahrens beitragen und die Umsetzung von Folgemaßnahmen und Verbesserungen ermöglichen.

Der Schwerpunkt dieses Leitfadens liegt auf der Qualitätssicherung im Zusammenhang mit der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz. Eine umfassendere Erörterung von Qualitätsmanagementsystemen im Allgemeinen ist der einschlägigen Literatur zu entnehmen. <sup>(6)</sup>

<sup>(5)</sup> [Verordnung \(EU\) Nr. 604/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (ABl. L 180 vom 29.6.2013).

<sup>(6)</sup> Siehe z. B. Internationale Organisation für Normung (ISO), „ISO 9001:2015: Qualitätsmanagementsysteme“ (<https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>); Europäische Stiftung für Qualitätsmanagement (EFQM), „Das EFQM-Modell“ (<https://efqm.org/de/the-efqm-model/>); Chartered Quality Institute (CQI), „Knowledge & research“ (Wissen & Forschung) (<https://www.quality.org/knowledge>); American Society for Quality (ASQ), „Quality resources“ (Qualitätsressourcen) (<https://asq.org/quality-resources>).



# 1. Ein systematischer Ansatz für die Qualität im Asylverfahren

Die Definition von Qualität ist eine anspruchsvolle Aufgabe. In diesem Kapitel sollen die zentralen Elemente dargelegt werden, die zur Qualität des Asylverfahrens beitragen. Da die Qualitätssicherung in Asylverfahren keine eigenständige Tätigkeit ist, muss sie von einer Organisation unterstützt werden, die eine Qualitätskultur fördert. In diesem Kapitel werden die hierfür erforderlichen organisatorischen Grundsätze vorgestellt.

Asylbehörden haben unterschiedliche organisatorische Strukturen für Qualitätsmanagementfunktionen geschaffen, die ebenfalls in diesem Kapitel dargelegt werden. Es befasst sich zudem mit den wichtigsten Aspekten, die zu berücksichtigen sind, wenn Behörden beabsichtigen, ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Gleichzeitig baut das Kapitel weiter auf dem PDCA-Zyklus (Planen – Umsetzen – Prüfen – Handeln) im Asylverfahren auf.

## 1.1. Definition von Qualität im Asylverfahren

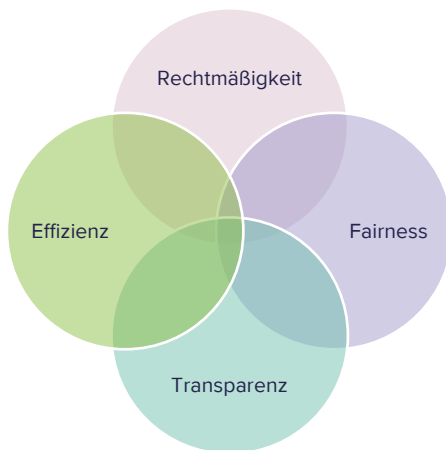
Das Asylverfahren ist ein Verwaltungsverfahren, das als solches dem Rechtsstaatsprinzip unterliegt. Parallel zur Einhaltung der in den Rechtsvorschriften festgelegten Rechtsnormen hat der öffentliche Sektor in den vergangenen Jahrzehnten im Bereich der Qualitätssicherung zudem Lehren aus dem privaten Sektor gezogen. Insbesondere verfolgen sowohl der öffentliche als auch der private Sektor im Zusammenhang mit der Konformität mit den rechtlichen Anforderungen einen zunehmend dienstleistungsorientierten Ansatz bei der Qualitätssicherung. <sup>(7)</sup>

Im Asylbereich sind sowohl die Gesellschaft als Ganzes als auch die Personen, die internationalen Schutz beantragen, die Hauptnutznießer der staatlichen Verfahren. Da sich die Antragsteller jedoch nur an den Staat wenden können, um einen Asylantrag zu stellen, besteht ein Machtungleichgewicht zwischen den Antragstellern und dem Staat, das berücksichtigt werden muss. Darüber hinaus steht in Asylverfahren viel auf dem Spiel. Jede Unzulänglichkeit bei der Umsetzung könnte die Sicherheit der Antragsteller gefährden und sie der Gefahr einer Misshandlung aussetzen. Die schwächere Position der Antragsteller kann jedoch durch die Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Bearbeitung ihrer Anträge und der Bereitstellung von Verfahrensgarantien ausgeglichen werden. Qualitativ hochwertige Verfahren sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass Antragsteller, die Öffentlichkeit und andere Interessenträger weiterhin darauf vertrauen können, dass Personen, die internationalen Schutz benötigen, diesen auch erhalten.

Die Qualitätssicherung im Asylverfahren umfasst vier Handlungsfelder: Rechtmäßigkeit, Fairness, Effizienz und Transparenz (siehe Abbildung 1).

<sup>(7)</sup> Für weitere Einzelheiten zur Theorie der Konformität mit den Anforderungen siehe Crosby, P. B., *Quality is Free* (Qualität ist kostenlos), McGraw-Hill Book Co., New York, 1979, sowie die Normenreihe ISO 9000 über die Grundlagen des Qualitätsmanagements und Kundenorientierung.



**Abbildung 1: Vier Elemente, die zur Qualität des Asylverfahrens beitragen**

**Rechtmäßigkeit** gewährleistet, dass der Rechtsrahmen und die Verfahrensgarantien, die im Völkerrecht, im EU- und im nationalen Recht, in der einschlägigen Rechtsprechung und in den Garantien für ein ordnungsgemäßes Verfahren festgelegt sind, in der Praxis ordnungsgemäß umgesetzt werden.

**Fairness** im Asylverfahren gewährleistet, dass jeder Antrag einzeln unter Berücksichtigung der persönlichen Umstände des Antragstellers (z. B. besondere Schutzbedürftigkeit) bearbeitet wird. So wird auch sichergestellt, dass alle Antragsteller

über gleichberechtigten Zugang zum Asylverfahren und über gleichberechtigte Möglichkeiten zur Teilnahme am Asylverfahren verfügen und dass sie ihre Rechte wahrnehmen und ihre Pflichten erfüllen können. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass ähnliche Anträge auf vergleichbare Weise geprüft und bearbeitet werden. Gleichzeitig trägt Fairness zur Integrität des Asylverfahrens bei; dieser Aspekt bezieht sich auf die Fähigkeit der Behörden, Betrug aufzudecken, zu melden und dagegen vorzugehen.

**Effizienz** beinhaltet ein zeitnahes Asylverfahren durch optimierte Prozesse, das eine rasche Prüfung ermöglicht und gleichzeitig sicherstellt, dass es angemessen und vollständig ist. Ein effizientes Verfahren gewährleistet, dass die Antragsteller nicht unnötig lange auf das Ergebnis ihres Antrags warten müssen. Zur Effizienz gehört auch die Anpassungsfähigkeit des Asylverfahrens an sich verändernde Umstände, die für Asylströme typisch sind, sowohl in Bezug auf den Umfang des Zustroms als auch auf die Art der Anträge.

Durch **Transparenz** wird sichergestellt, dass das Asylverfahren für den Antragsteller vorhersehbar ist, dass dem Antragsteller einschlägige Informationen zur Verfügung gestellt werden, dass der Antragsteller seine Rechte und Pflichten und das Verfahren versteht, dass Entscheidungen klar und ausführlich begründet sind und dass der Antragsteller Zugang zu einem unabhängigen Rechtsbeistand und zu einem wirksamen Rechtsbehelf hat. Die Transparenz von Verfahren ist von entscheidender Bedeutung, um der Verantwortung der Asylbehörden gegenüber den Antragstellern und der Gesellschaft als Ganzes gerecht zu werden.

Zusammenfassend führt Qualität zu einem **fairen** und **effizienten** Asylverfahren, das in **transparenter** Weise im Einklang mit den **Rechtsnormen** des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) durchgeführt wird.



## 1.2. Organisatorischer Aufbau der Qualitätsmanagementfunktionen in den Asylbehörden

Die nationalen Asylbehörden in den EU+-Ländern sind unterschiedlich aufgebaut. Die organisatorischen Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse, einschließlich derer für Qualitätsmanagementaktivitäten, werden von der obersten Führungsebene festgelegt. <sup>(8)</sup>

In den meisten EU+-Ländern ist das Qualitätsmanagement bis zu einem gewissen Grad institutionalisiert. Einige Behörden verfügen beispielsweise über ein eigenes Referat oder Mitarbeiter mit spezifischen Zuständigkeiten im Bereich des Qualitätsmanagements oder aber über Vereinbarungen, die die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen vorsehen. In dieser Hinsicht können die Qualitätsmanagementfunktionen von Asylbehörden vollständig zentralisiert oder teilweise dezentralisiert sein.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass die Qualitätssicherung in der gesamten Organisation nach dem Grundsatz „Getting the job done“ von den Personen umgesetzt werden sollte, die in den erforderlichen Rollen über die höchste Kompetenz verfügen. Dies ist ein wesentliches Element des Qualitätsmanagements.

Darüber hinaus bietet die Einrichtung eines Referats, das die wichtige Aufgabe hat, die Qualität des Asylverfahrens zu überwachen und zu kontrollieren, unter Berücksichtigung der Größe der einzelnen Behörden, erhebliche Vorteile für die Asylbehörden. In diesem Fall nimmt das zuständige Referat eine Aufsichtsfunktion wahr, was jedoch nicht bedeutet, dass alle Funktionen des Qualitätsmanagements in diesem einen Referat gebündelt sind. Um eine verantwortungsvolle Verwaltung in der Organisation zu gewährleisten, sollten Konflikte zwischen den Rollen vermieden und die Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung zugewiesener Aufgaben gewahrt werden. Sowohl in zentralisiert als auch in teilweise dezentralisiert aufgebauten Behörden ist es wichtig, in Konsultationsmechanismen zu investieren und die verschiedenen Rollen genau zu definieren (weitere Informationen sind in [Kapitel 2. „Konsultationsmechanismen“](#) enthalten).

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Strukturen für Qualitätsmanagementfunktionen in nationalen Behörden vorgestellt. <sup>(9)</sup> Die Stärken jeder Struktur werden entsprechend hervorgehoben und es werden Empfehlungen für ihre Umsetzung gegeben. Nationale Strukturen können zudem Formen und Kombinationen von Formen annehmen, die im Folgenden nicht vorgestellt werden. Die Strukturen beruhen häufig auf den spezifischen Merkmalen der Asylbehörden, wie Größe, Standort, Infrastruktur, Verwaltungskultur, Rechtsrahmen, Mitarbeiterzahl und Fallaufkommen.

Angesichts der Besonderheiten der einzelnen Behörden muss bei der Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystems eine zweckmäßige Organisationsstruktur vorhanden sein.

<sup>(8)</sup> Für weitere Informationen siehe ISO 9001, Abschnitt 5.3 „Rollen, Verantwortlichkeiten und Befugnisse in der Organisation“ und Abschnitt 7.1.2 „Personen“.

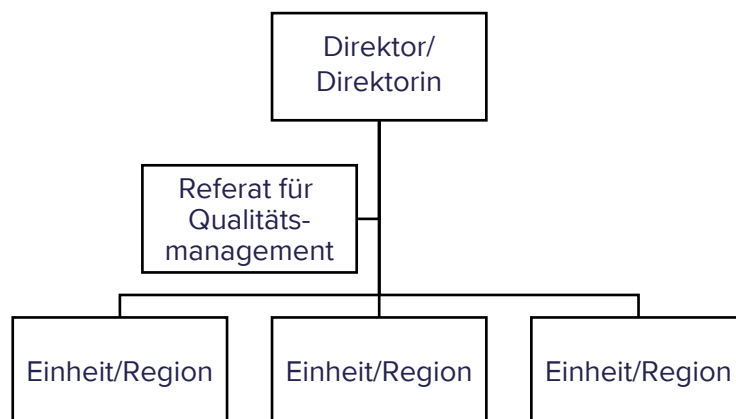
<sup>(9)</sup> EUAA, „[Quality Matrix Report on Quality Management](#)“ (Qualitätsmatrixbericht zum Qualitätsmanagement), Dezember 2022 (nicht-öffentliches Dokument nur zur Verwendung durch die EU+-Länder).



### 1.2.1. Vollständig zentralisierte Qualitätsmanagementfunktionen

Kennzeichnend für diese Struktur ist ein zentrales Referat für Qualitätsmanagement, das in der Regel am Hauptsitz einer Asylbehörde angesiedelt ist (siehe Abbildung 2). Dabei kann es sich um ein eigenes Qualitätsreferat oder eine Funktion innerhalb des jeweiligen Rechtsreferats, ein Referat für die Koordinierung des Asylverfahrens oder aber um ein Referat der oberen Führungsebene handeln. Das Referat nimmt die wesentlichen Aufgaben der Überwachung der Qualität des Asylverfahrens und der Umsetzung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung wahr.

**Abbildung 2: Vollständig zentralisierter Aufbau**



#### Vorteile dieses Aufbaus und organisatorische Stärken

- Das Referat für Qualitätsmanagement steht in engem Austausch mit den oberen Führungsebenen und den Entscheidungsträgern.
- Der Aufbau umfasst ein hohes Maß an Fachwissen und Spezialisierung.
- Die Konsistenz und Kohärenz der qualitätsbezogenen Aktivitäten in der gesamten Behörde ist gewährleistet.
- Objektivität und Unabhängigkeit sind bei der Umsetzung qualitätsbezogener Maßnahmen in der gesamten Behörde gewährleistet.
- Das Wissen wird konsequent mit den regionalen/lokalen Einheiten geteilt

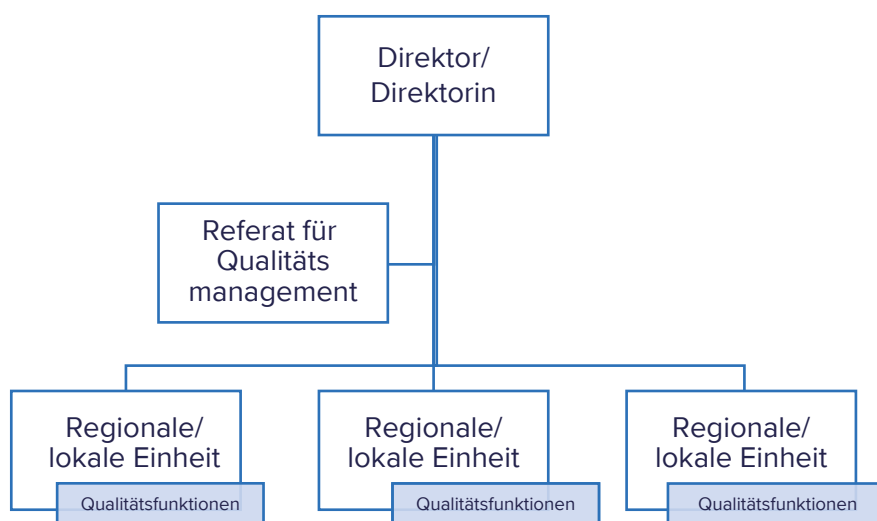
#### Zu berücksichtigende Elemente

- Die Entfernung von der operativen Ebene kann Auswirkungen auf den Informationsfluss und die Aufrechterhaltung eines engen Kontakts zu den Geschehnissen vor Ort haben.
- Die Effizienz des Prozesses könnte durch logistikbedingte Verzögerungen und eine zu starke Abhängigkeit von einem zentralisierten Prozess beeinträchtigt werden.
- Die Sicherstellung, dass für sämtliche Tätigkeiten hinreichend Mitarbeiter zur Verfügung stehen, kann Herausforderungen mit sich bringen. Diese Problematik kann durch Einsätze zur Qualitätssicherung und die Einrichtung aktiver Kommunikationskanäle vor Ort abgemildert werden.
- Bei der Umsetzung von Qualitätsmanagementmaßnahmen, wie z. B. der Überprüfung von Fällen durch die Asylbehörde, können Ressourcen ggf. auch von lokaler Ebene bezogen werden.

### 1.2.2. Teilweise dezentralisierte Qualitätsmanagementfunktionen

Bei diesem Aufbau werden die Aktivitäten des Qualitätsmanagements teilweise dezentral innerhalb der Asylbehörde wahrgenommen (siehe Abbildung 3). Spezifische qualitätsbezogene Kompetenzen und Aufgaben werden regionalen oder lokalen Einheiten zugewiesen, während ein zentrales Referat für Qualitätssicherung weiterhin die Aufgabe hat, die Tätigkeiten zu koordinieren und Qualitätsanforderungen auf nationaler Ebene festzulegen. Art und Umfang der qualitätsbezogenen Aktivitäten der regionalen bzw. lokalen Einheiten können variieren. Solche Aktivitäten umfassen in der Regel die anfängliche Qualitätsüberprüfung einzelner Fälle.

**Abbildung 3: Teilweise dezentralisierter Aufbau (regionale Ebene)**



#### Vorteile dieses Aufbaus und organisatorische Stärken

- Die Nähe des Referats für Qualitätssicherung zu den Verfahren und operativen Prozessen vor Ort vereinfacht den Informationsfluss, sodass neue Herausforderungen, Bedürfnisse und bewährte Verfahren leichter ermittelt werden können.
- Das zentrale Referat für Qualitätssicherung kann sich auf die Koordinierung und Überwachung konzentrieren.

#### Zu berücksichtigende Elemente

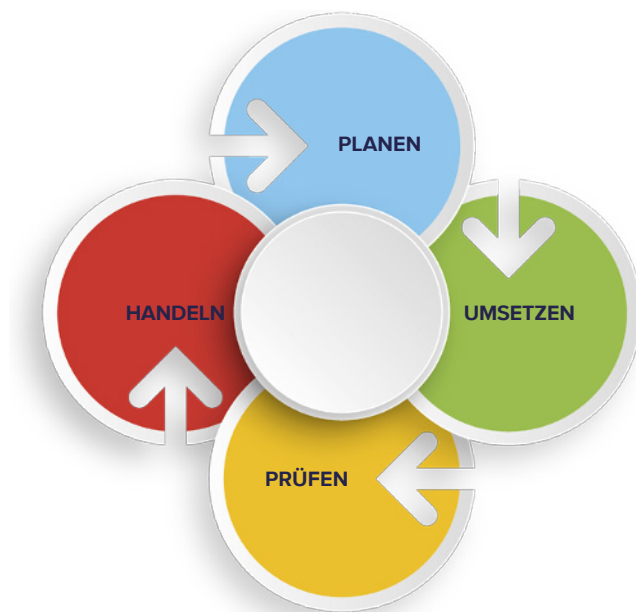
- Es sind robuste Koordinierungs- und Kommunikationskanäle mit dem zentralen Referat für Qualitätssicherung erforderlich, um eine konsequente und optimale Umsetzung der Prozesse auf regionaler/lokaler Ebene zu gewährleisten.
- Für die Wahrnehmung qualitätsbezogener Aufgaben wird in den regionalen/lokalen Einheiten eine große Anzahl an Mitarbeitern benötigt, weshalb möglicherweise Personal von anderen Prozessen abgezogen werden muss.
- Bei der Umsetzung qualitätsbezogener Maßnahmen auf regionaler/lokaler Ebene müssen Objektivität und Unabhängigkeit gewahrt bleiben.
- Es besteht die Gefahr, dass sich in verschiedenen lokalen/regionalen Einheiten unterschiedliche Qualitätskulturen entwickeln.

Qualitätsmanagementfunktionen können auch teilweise horizontal dezentralisiert werden, z. B. zwischen verschiedenen Referaten/Abteilungen im Hauptsitz einer Asylbehörde.

### 1.3. Einführung eines PDCA-Zyklus im Asylverfahren

Die Einrichtung eines **fairen** und **effizienten** Asylverfahrens, das auf **transparente** Weise im Einklang mit den **Rechtsnormen** durchgeführt wird, kann am besten durch die Einführung des PDCA-Zyklus im Asylverfahren unterstützt werden.

**Abbildung 4: PDCA-Zyklus**



Der PDCA-Zyklus <sup>(10)</sup> (siehe Abbildung 4) ist ein Managementansatz, der die kontinuierliche Verbesserung von Produkten und Prozessen erleichtern soll. Der PDCA-Zyklus kann eingesetzt werden, um die Qualität der einzelnen Prozesse in jeder Organisation zu verwalten, da er Planung, Umsetzung, Überwachung und kontinuierliche Verbesserungen kombiniert. <sup>(11)</sup> Noch wichtiger ist, dass der PDCA-Zyklus auf ein Qualitätsmanagementsystem angewandt werden kann, bei dem miteinander verknüpfte und voneinander abhängige Prozesse gemeinsam gesteuert werden, um die organisatorische Leistung zu verbessern.

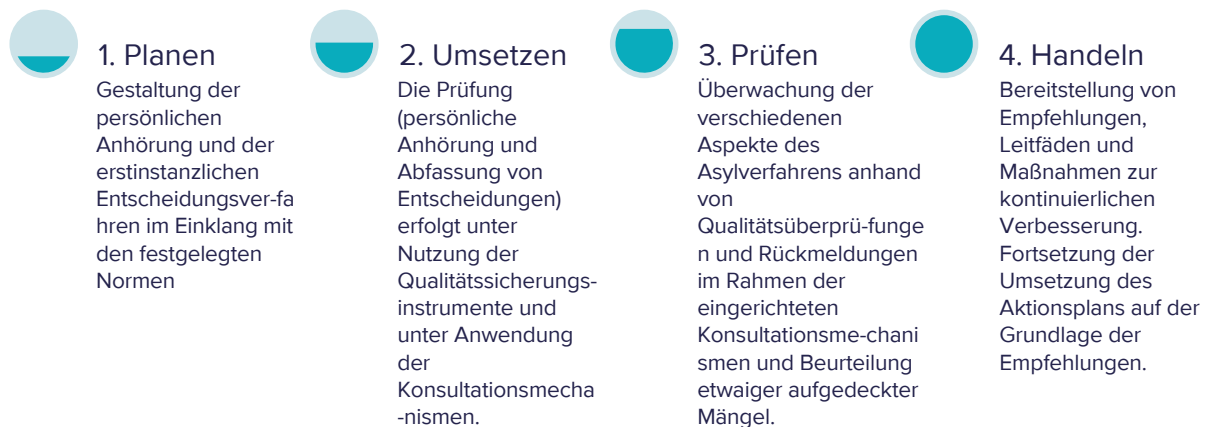
Aufgrund seiner Praktikabilität und weit verbreiteten Nutzung im Bereich des Qualitätsmanagements kann der PDCA-Zyklus auch die Grundlage für die Qualitätssicherung in Asylbehörden bilden.

Für die Zwecke dieses Leitfadens umfasst der PDCA-Zyklus auf Prozessebene insbesondere die in Abbildung 5 beschriebenen Tätigkeiten der Asylbehörden, ist aber nicht darauf beschränkt. <sup>(12)</sup>

<sup>(10)</sup> Beim Deming-Zyklus (plan–do–study–act (planen – umsetzen – analysieren – handeln)) wird das Element „check“ durch „study“ ersetzt, wenn die Ergebnisse überwacht werden, um die Zweckdienlichkeit von Plänen anhand der Feststellung von Fortschritten und Erfolgen oder aber von Problemen und Verbesserungsbedarf zu testen (siehe die Website des Deming-Instituts unter <https://deming.org/explore/pdsa/>).

<sup>(11)</sup> Der PDCA-Zyklus bildet die Grundlage der Norm ISO 9001 für Qualitätsmanagementsysteme. Für weitere Informationen über den PDCA-Zyklus siehe ASQ, „What is the plan–do–check–act (PDCA) cycle?“ (Was ist der „PDCA (Planen–Umsetzen–Prüfen–Handeln)-Zyklus?“), (<https://asq.org/quality-resources/pdca-cycle>).

<sup>(12)</sup> Siehe auch EUAA, „Quality Matrix Report on Quality Management“, Dezember 2022 (nicht-öffentliches Dokument nur zur Verwendung durch die EU+-Länder).

**Abbildung 5: PDCA-Zyklus für die Qualitätssicherung im Asylverfahren**

## 1.4. Organisatorische Grundsätze für eine wirksame Qualitätskultur

In Organisationen, die eine Qualitätskultur fördern, findet sich stets eine Reihe organisatorischer Grundsätze. Die Anwendung dieser Grundsätze ermöglicht es den Behörden, Maßnahmen des Qualitätsmanagements wirksam umzusetzen. Im Folgenden werden diese Grundsätze im Einzelnen beschrieben. <sup>(13)</sup>

### 1.4.1. Führungsrolle und Engagement des Managements

Die Umsetzung von Qualitätssicherungsmaßnahmen erfordert Ressourcen und Zeit, während ihre positiven Auswirkungen für die operationellen Einheiten nicht immer sofort sichtbar sind. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die oberste Führungsebene die entsprechenden Aktivitäten steuert, bereit ist, sich zu verbessern und offen für Feedback ist. Es wird empfohlen, dass der Leiter des Referats für Qualitätsmanagement oder der für die Koordinierung der Tätigkeiten des Qualitätsmanagements zuständige Beamte direkt der obersten Führungsebene der Asylbehörde untersteht, die auch die Gesamtverantwortung und Rechenschaftspflicht trägt.

### 1.4.2. Ergebnisorientiertes und faktenbasiertes Management

Bei der Einrichtung wirksamer Qualitätsmanagementprozesse sollten Behörden ergebnisorientiert vorgehen. Daher sollten sie ihre Entscheidungen auf Tatsachen und Recht, operative Leitlinien sowie die verfügbaren Daten und Informationen stützen, um fundierte, wirksame und objektive Managemententscheidungen zu treffen. Dies wird es den Behörden

<sup>(13)</sup> Für weitere Informationen siehe die Exzellenzgrundsätze des Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystems (in Europäisches Netz der öffentlichen Verwaltungen (EUPAN) und Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA), *Common Assessment Framework: The European model for improving public organisations through self-assessment* (Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem: Das europäische Modell zur Verbesserung öffentlicher Organisationen durch Selbstbewertung), 2020) und Grundlagen des Qualitätsmanagements nach ISO 9000 (abrufbar unter <https://asq.org/quality-resources/iso-9000>).

ermöglichen, Anträge auf internationalen Schutz in einer Weise zu prüfen, die mit dem Rechtsrahmen und den sich daraus ergebenden objektiven Kriterien vereinbar ist.

### 1.4.3. Mitarbeiterbeteiligung

Das Engagement der Unternehmensleitung ist jedoch nur dann nutzbringend, wenn die Bedeutung der Qualitätssicherung in der Organisationskultur (d. h. die gemeinsamen Annahmen, die als Richtschnur für das kollektive Verhalten dienen) <sup>(14)</sup> entsprechend Anerkennung findet. Das Erreichen des erforderlichen Qualitätsniveaus hängt von jeder einzelnen Person in der Organisation ab. Das Personal auf allen Ebenen ist das Herzstück einer Organisation. Der Beitrag der Mitarbeiter sollte durch ihre Einbeziehung und die Schaffung eines Arbeitsumfelds maximiert werden, in dem die Mitarbeiter dieselben Werte teilen und eine Kultur des Vertrauens, der Offenheit, des eigenverantwortlichen Handelns und der Anerkennung existiert. Wenn sich alle Mitarbeiter (z. B. Sachbearbeiter, COI-Beauftragte) an dieser Qualitätskultur beteiligen, ist es wahrscheinlicher, dass sie qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielen. Es wird empfohlen, dass die obere Führungsebene die Leitung aller Qualitätsmanagementaktivitäten übernimmt, um die Qualitätskultur zu fördern, damit diese Teil der täglichen Arbeit der Organisation wird. <sup>(15)</sup>

### 1.4.4. Kontinuierliches Lernen

Organisationen, die dauerhaft erfolgreich arbeiten, sind diejenigen, die sich durch Lernen an ein sich ständig veränderndes Umfeld anpassen. Dies wird dadurch erreicht, dass sie ihren Mitarbeitern die Möglichkeit geben, ihr Potenzial zu erweitern und neue Denkmuster zu entwickeln, die wiederum zur Erfüllung des Auftrags der Organisation beitragen können. Eine Schlüsselkomponente für eine lernende Organisation ist das Lernen von Teams, da Teams der Motor für das Lernen in modernen Organisationen sind. <sup>(16)</sup>

Das Lernen in Teams wird durch den Dialog gefördert und durch den Aufbau einer Konsultationskultur in den Asylbehörden unterstützt. Eine genaue Beschreibung findet sich in Kapitel 2. „[Konsultationsmechanismen](#)“. Dies kann direkt zur Verbesserung der Prozesse in der Organisation beitragen, da im Dialog Wissenslücken ermittelt, Möglichkeiten zu ihrer Behebung erörtert und Teammitglieder motiviert werden, aktiv zur Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen beizutragen.

<sup>(14)</sup> Ravasi, D. und Schultz, M., „Responding to organisational identity threats: Exploring the role of organizational culture“ (Reaktion auf Bedrohungen der Identität von Organisationen: Untersuchung der Rolle der Organisationskultur), *Academy of Management Journal*, Bd. 49, Ausgabe 3, Juni 2006, S. 433-458.

<sup>(15)</sup> Für weitere Informationen zu Qualitätssicherungsinitiativen siehe Refworld, „Quality assurance“ (Qualitätssicherung), (<https://www.refworld.org/qualityassurance.html>).

<sup>(16)</sup> Siehe auch Senge, Peter M., „The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organisation“ (Die fünfte Disziplin: Die Kunst und Praxis der lernenden Organisation), Random House, London, 1990, S. 10.



### 1.4.5. Wissensmanagement

Wissen ist ein immaterieller, aber hoch geschätzter organisatorischer Vermögenswert, und das Wissensmanagement ist zu einem zentralen Bestandteil der Strategie moderner Organisationen geworden. <sup>(17)</sup>

In der Praxis werden die folgenden Elemente in einer Strategie für das Wissensmanagement priorisiert: Lernen aus Erfahrungen, Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten und der Verwaltung von Dokumenten, Erstellung und Bereitstellung bewährter Verfahren und Innovation. <sup>(18)</sup>

Wissen kann in verschiedene Gruppen eingeteilt werden, z. B. in operatives Wissen, das sich auf die täglichen Arbeitsfunktionen einer Organisation bezieht, oder in Wissen, das in den verfügbaren SOP enthalten ist. Strategisches Wissen bezieht sich dagegen auf den Auftrag einer Organisation, wie z. B. Kenntnisse, die sich aus dem nationalen Rechtsrahmen ergeben. Wissen kann auch explizit sein, d. h. so organisiert, dass es für alle Mitarbeiter zugänglich ist, und darüber hinaus gibt es stillschweigendes und implizites Wissen. Stillschweigendes Wissen wird von den Mitgliedern einer Organisation individuell eingebracht und durch die praxisorientierten Gemeinschaften weiter gestärkt, wie unter den Konsultationsmechanismen in Kapitel [2. „Konsultationsmechanismen“](#) näher beschrieben.

Das Wissensmanagement sollte als kontinuierlicher Prozess verstanden werden, der in die Strategie der Organisation integriert ist. <sup>(19)</sup> In diesem Zusammenhang ist die Koordinierung der Wissensmanagementstrategie in der Verwaltung von zentraler Bedeutung, da sie die effektive Bereitstellung, Weitergabe und Nutzung von Wissen durch alle Mitarbeiter gewährleistet.

### 1.4.6. Feedback und positiver Ansatz bei der Reaktion auf Fehler

Eine lernende Organisation kann nur dann erreicht werden, wenn Feedback auf motivierende und konstruktive Weise gegeben wird. Fehlerhafte Entscheidungen bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz können erheblich nachteilige Auswirkungen auf die Antragsteller mit sich bringen. Es müssen daher Qualitätssicherungsmechanismen vorhanden sein, um diese Art von Situation zu vermeiden und zu beheben. Gleichzeitig muss das Lernen aus Fehlern gefördert werden, damit sich die Mitarbeiter nicht scheuen, Fehler zu erwähnen, die sie gemacht haben, und keine Angst vor Feedback haben. Es wird auch empfohlen, aus bewährten Verfahren zu lernen, da dadurch die Entwicklung gewünschter Verhaltensweisen und Prozesse gefördert wird und verdienstvolle Mitarbeiter Anerkennung finden. Der positive Ansatz bei der Reaktion auf Fehler kann durch das Vier-Augen-Prinzip und Konsultationen in

<sup>(17)</sup> Lambe, P. und Milton, N., „The Knowledge Manager's Handbook: a step by step guide to embedding effective knowledge management in your organisation“ (Das Wissenshandbuch für Manager: Ein detaillierter Leitfaden zur Integration eines effektiven Wissensmanagements in Ihre Organisation), Kogan Page Limited, 2016, S. 7-8, mit einer Analyse der Ergebnisse einer von Knoco Ltd. im Jahr 2014 durchgeführten Umfrage.

<sup>(18)</sup> Lambe, P. und Milton, N., „The Knowledge Manager's Handbook: a step by step guide to embedding effective knowledge management in your organisation“ (Das Wissenshandbuch für Manager: Ein detaillierter Leitfaden zur Integration eines effektiven Wissensmanagements in Ihre Organisation), Kogan Page Limited, 2016, S. 9-10.

<sup>(19)</sup> Perrott, Bruce, „Organisational Knowledge Management Dynamics: Insights and Perspectives“ (Dynamiken beim Wissensmanagement in Organisationen: Einsichten und Perspektiven), in Fawzy Soliman and Contributors (Hrsg.), *From Knowledge Management to Learning Organisation to Innovation: The Way Ahead!* (Vom Wissensmanagement zur lernenden Organisation und zur Innovation: Ausblicke), Cambridge Scholars Publishing, 2015, S. 82-86.



die Praxis umgesetzt werden, wodurch dem Sachbearbeiter sodann Feedback gegeben werden kann (für weitere Informationen siehe Kapitel [2. „Konsultationsmechanismen“](#)).

### **1.4.7. Dienstleistungsmentalität**

Bei einer Dienstleistungsmentalität stehen die Bedürfnisse der externen und internen Empfänger der Dienstleistungen von Organisationen im Vordergrund, die von ihren Entscheidungen stark betroffen sind. Zu den externen Empfängern der Dienstleistungen der Asylbehörden gehören vor allem Personen, die internationalen Schutz beantragen, aber auch die Bürger des jeweiligen Landes, da öffentliche Organisationen dem öffentlichen Interesse dienen. Interne Empfänger von Verwaltungsdienstleistungen sind Kollegen, die bei der Erbringung ihrer eigenen Dienstleistung auf das Arbeitsergebnis einer Person oder eines Referats angewiesen sind (z. B. profitieren Sachbearbeiter von COI-Produkten, die von Kollegen ausgegeben werden, die als COI-Beauftragte tätig sind).

### **1.4.8. Personalbeschaffung, Schulungen und berufliche Weiterbildung**

Das für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständige Personal muss über die entsprechenden Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen und die einschlägigen Schulungen erhalten, um Entscheidungen auf der Grundlage von Tatsachen treffen zu können. Die Asylbehörden sollten sicherstellen, dass die richtigen Ressourcen zur Verfügung stehen und eine angemessene Anzahl von Mitarbeitern mit den erforderlichen Qualifikationen für die Durchführung persönlicher Anhörungen und die Erteilung erstinstanzlicher Entscheidungen eingestellt wird.

Die zuständigen Mitarbeiter sollten die erforderlichen Schulungen zum internationalen Schutz erhalten. <sup>(20)</sup> Auf diese Weise werden die regelmäßige berufliche Weiterbildung und der fortwährende Aufbau von Kapazitäten gewährleistet, wird das Zusammenführen von Methoden, Entscheidungen und Praktiken erleichtert und sichergestellt, dass das Personal über neue Verfahren, Strategien, Rechtsprechung und Rechtsvorschriften auf dem aktuellen Stand gehalten wird. Weiterbildung ist zudem eine Gelegenheit für erfahrene Sachbearbeiter, ihr Wissen zu erweitern und sich auf bestimmte Themenbereiche zu spezialisieren, für Mitarbeiter in Führungspositionen, ihre Fähigkeiten zu verbessern, und für Organisationen, eine Kultur des lebenslangen Lernens zu fördern. Außerdem müssen Fachleute im Bereich des Qualitätsmanagements geschult werden, z. B. in der Überwachung der Qualität von Asylentscheidungen und Anhörungen sowie in der Erteilung von Feedback. Das Management kann formale Schulungen auch durch arbeitsbasierte Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau ergänzen, etwa in Form spezieller Workshops. Der Aufbau von Kapazitäten und Schulungen sind wichtig, um die Motivation zu verbessern und eine hohe Personalfuktuation zu vermeiden. Die Gewährleistung des Wohlergehens des Personals ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung für das effiziente Funktionieren der Asylbehörden.

---

<sup>(20)</sup> Siehe z. B. die EUAA-Schulungsmodule zu persönlichen Anhörungen und zur Beweiswürdigung.



### Einschlägige Veröffentlichungen der EUAA

EASO, [Praxisleitfaden „Personalfürsorge im Asyl- und Aufnahmebereich“ – Teil I: Standards und Strategie](#), September 2021. Dieser Praxisleitfaden bietet Führungskräften Unterstützung bei der Vorbeugung, Verringerung und Bewältigung der beruflichen Belastung von Bediensteten, die im Asylbereich tätig sind.

EASO, [Praxisleitfaden „Personalfürsorge im Asyl- und Aufnahmebereich“ – Teil II: Instrumentarium für Personalfürsorge](#), September 2021. In Teil II werden praktische Instrumente, Übungen und Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau vorgeschlagen, um die Standards für das Wohlbefinden der Bediensteten einzuhalten.

Die oben beschriebenen Grundsätze können durch die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen formalisiert werden. Organisationen können Qualitätssicherungsmaßnahmen durchführen, ohne über ein Qualitätsmanagementsystem zu verfügen. Ein Qualitätsmanagementsystem kann die Leistungsfähigkeit und Prozesse von Asylbehörden jedoch erheblich verbessern.

Die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems ist ein Managementansatz, der darauf abzielt, die Qualitätsmanagementaktivitäten systematischer, umfassender und kontinuierlicher zu gestalten. Asylbehörden können Qualitätsmanagementsysteme im Rahmen eigener Projekte entwickeln und einführen. Das übergeordnete Ziel des Systems besteht darin, die Leistung einer Organisation kontinuierlich und nachhaltig zu verbessern. <sup>(21)</sup> Auf diese Weise trägt das Qualitätsmanagementsystem dazu bei, den Reifegrad der Organisation im Laufe der Zeit zu erhöhen.

Eine ausführliche Erörterung von Qualitätsmanagementsystemen ist in diesem Leitfaden nicht vorgesehen. Im Folgenden finden sich jedoch die wichtigsten Elemente, die von Behörden berücksichtigt werden sollten, die die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems für das Asylverfahren, insbesondere für das Prüfungsverfahren, planen.

<sup>(21)</sup> Gemäß ISO 9001 ist ein Qualitätsmanagementsystem ein strukturiertes und formalisiertes System, das aus dokumentierten Strategien, Prozessen, Zuständigkeiten und Verfahren besteht, die Organisationen benötigen, um Produkte und Dienstleistungen anzubieten und so betrieben werden zu können, dass sie den Bedürfnissen und Erwartungen ihrer Interessenten gerecht werden.



## Qualitätsmanagementsystem: Hauptkomponenten und Erfolgsfaktoren

**Gebrauchstauglichkeit.** Jedes Qualitätsmanagementsystem sollte auf den Aufbau der jeweiligen Asylbehörde und die angebotenen Dienstleistungen zugeschnitten sein und die Sprache der Organisation verwenden.

**Engagement der oberen Führungsebene.** Die obere Führungsebene muss die grundlegende Ausrichtung der Tätigkeiten im Rahmen des Qualitätsmanagementsystems von Anfang an festlegen. Gleichzeitig ist es von entscheidender Bedeutung, die regelmäßige Berichterstattung durch das Management über die Umsetzung des Asylverfahrens und die Durchführung der damit verbundenen Prozesse zu verankern. Eine regelmäßige Überprüfung der mit dem System erzielten Ergebnisse und der erforderlichen Präventiv- und Korrekturmaßnahmen durch die obere Führungsebene ist ebenfalls unverzichtbarer Bestandteil eines erfolgreichen Qualitätsmanagementsystems.

**Kontinuität.** Die Aktivitäten im Rahmen des Qualitätsmanagementsystems sind keinesfalls einmalig. Ihr Ziel ist es vielmehr, die kontinuierliche Verbesserung und das Lernen der Organisation durch die regelmäßige Überwachung, Bewertung und Überprüfung des Systems sicherzustellen.

**Wirksamkeit.** Das Qualitätsmanagementsystem muss in der Lage sein, eine positive Wirkung nachzuweisen, indem es die behördlichen Prozesse zur Verwirklichung der beabsichtigten wertschöpfenden Ergebnisse verbessert (und dies nicht nur auf dem Papier).

**Ein modernes Dokumentationssystem.** Dabei kann es sich um ein Qualitätshandbuch oder eine ähnliche Dokumentation handeln, in der das Qualitätsmanagementsystem der Behörde beschrieben wird.



## Wichtigste Punkte aus Kapitel 1

Das Ergebnis der Einführung der richtigen Maßnahmen zur Qualitätssicherung ist ein faires und effizientes Asylverfahren, das auf transparente Weise im Einklang mit den im GEAS festgelegten Rechtsnormen durchgeführt wird.

Die Strukturen der Qualitätsmanagementfunktionen nationaler Asylbehörden können je nach deren spezifischen Merkmalen wie Größe und Mitarbeiterzahl, Standort, Infrastruktur, Verwaltungskultur, Rechtsrahmen und Fallaufkommen variieren.

Qualitätsmanagementfunktionen können vollständig zentralisiert oder teilweise dezentralisiert aufgebaut sein. Jede Struktur hat ihre eigenen Vor- und Nachteile bei der Umsetzung von Qualitätsmanagementaktivitäten. Die Nachteile müssen entsprechend abgemildert werden.

Bestimmte Grundsätze spiegeln die Qualitätskultur von Asylbehörden wider:

- Management-Unterstützung;
- ergebnisorientiertes und faktengestütztes Management;
- Einbeziehung der Mitarbeiter;
- Kontinuierliches Lernen der gesamten Organisation;
- Wissensmanagement;
- Feedback und ein positiver Ansatz bei der Reaktion auf Fehler;
- Dienstleistungsmentalität;
- Personalbeschaffung, Schulungen und berufliche Weiterbildung.

Die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems ist ein Managementansatz, der darauf abzielt, die Qualitätsmanagementaktivitäten systematischer, umfassender und kontinuierlicher zu gestalten. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die Leistungsfähigkeit der Organisationen kontinuierlich und nachhaltig zu verbessern.

## 2. Konsultationsmechanismen

Die Asylbehörden benötigen angesichts der Bedeutung der Einzelfallprüfung und der Schlüsselrolle, die der Sachbearbeiter bei ihrer Durchführung spielt, wirksame Prozesse für interne Konsultationen, um die Qualität der persönlichen Anhörungen und Entscheidungen zu gewährleisten. Auch in Anbetracht der Komplexität des Prüfungsverfahrens, der großen Vielfalt der Asylanträge und der sich häufig schnell verändernden Umstände in den Herkunftsländern der Antragsteller sind wirksame Verfahren umso wichtiger.

Konsultationsmechanismen beziehen sich auf Verfahrensweisen, die in der Organisation verankert sind und täglich einen offenen Dialog innerhalb einer Behörde ermöglichen. Mitarbeiter der Behörde sollten sich sicher dabei fühlen, Fragen zu stellen, Rat zu geben und um Rat zu bitten sowie ihre Bedenken und Ideen zu äußern, und sie sollten offen für neue Informationen und Feedback sein.

Eine **Konsultationskultur** kann durch die systematische Einführung von Mechanismen entwickelt werden, die einen regelmäßigen Dialog gewährleisten. Diese Mechanismen können regelmäßig überprüft werden, um kontinuierlich Möglichkeiten zu ihrer Verbesserung zu ermitteln. Die Überwachung der Qualität und kontinuierliche Konsultationen innerhalb einer Behörde und mit externen Interessenträgern können zur Schaffung neuer oder angepasster Qualitätssicherungsmaßnahmen führen.



Bei den Konsultationsmechanismen handelt es sich um konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der organisatorischen Grundsätze, die in [Abschnitt 1.4. „Organisatorische Grundsätze für eine wirksame Qualitätskultur“](#) eingeführt wurden, einschließlich Mitarbeiterbeteiligung, Dienstleistungsmentalität und Lernen durch Gespräche und Feedback. Zu diesem Zweck sollte im Rahmen von Konsultationen während der Anhörungs- und Entscheidungsprozesse kontinuierlich auf Qualitätsaspekte eingegangen werden.

In diesem Kapitel wird eine Reihe von Konsultationsmechanismen vorgestellt, die dazu beitragen können, die Qualität der persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungen zu gewährleisten. Die Mechanismen sollen sich gegenseitig ergänzen. Es sollte den Behörden möglich sein, sie je nach ihren Bedürfnissen kombiniert anzuwenden. Sie sind unter Berücksichtigung des nationalen Kontextes anzuwenden und sollten erforderlichenfalls entsprechend angepasst werden.



Zu beachten ist stets, dass im Asylkontext die Vertraulichkeit der Identität von Personen, die internationalen Schutz beantragen, gewährleistet werden muss, z. B. wenn personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Anträgen verwendet oder weitergegeben werden. <sup>(22)</sup>

<sup>(22)</sup> Zusätzlich zur konkreten Vertraulichkeit im Asylkontext gelten die allgemeinen Datenschutzvorschriften. Siehe [Verordnung \(EU\) 2016/679](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).



## 2.1. Betreuung und Mentoring

Betreuung und Mentoring zielen darauf ab, sicherzustellen, dass Aufgaben im Einklang mit den vereinbarten Standards durchgeführt werden. Im Zuge ihrer täglichen Arbeit verfügen Sacharbeiter so über praktische Hilfen und erhalten regelmäßiges Feedback, was wiederum die erste Stufe der Qualitätssicherung bildet.

**Betreuung** bezieht sich auf die formale Verantwortung für die effiziente und ordnungsgemäße Ausführung von Aufgaben im Einklang mit den Rechtsvorschriften und internen Leitlinien.

**Mentoring** oder Coaching konzentriert sich dagegen auf die Verbesserung der Fähigkeiten und Kenntnisse der Sachbearbeiter durch Zuhören, Erläutern, Erklären und Bereitstellen von Beispielen.

Betreuung und Mentoring gehen häufig Hand in Hand, und beides trägt zur Erreichung und Aufrechterhaltung der im Asylverfahren festgelegten Standards bei. Betreuer bzw. Vorgesetzte können im Rahmen ihrer Aufgaben auch Mentoring anbieten. Einige Asylbehörden verfügen auch über Teamleiter, die betreuerische Aufgaben wahrnehmen und beispielsweise sicherstellen, dass den Rechtsvorschriften und den internen Leitlinien ordnungsgemäß Folge geleistet wird. Teamleiter können auch Mentoringaufgaben wahrnehmen.

Betreuung und Mentoring sind Schlüsselinstrumente, die es Sachbearbeitern ermöglichen, mit zunehmender Erfahrung unabhängiger zu arbeiten. Neue Sachbearbeiter benötigen zahlreiche Beispiele aus der Praxis und Ratschläge, wie Aufgaben erledigt werden sollten. Mit zunehmender Erfahrung kann der Betreuer oder Mentor zu einer Coaching-Rolle übergehen, sodass die Initiative, Rat einzuholen, letztlich zunehmend den Sachbearbeitern überlassen wird.



Betreuung und Mentoring tragen auch zur Prävention, Erkennung und Verringerung oder Bewältigung **beruflicher Belastungen** durch Einzelgespräche, Feedbackgespräche und die Förderung der Selbstfürsorge bei. <sup>(23)</sup> Von Sachbearbeitern wird erwartet, dass Sie quantitative Ziele erreichen, gut begründete Entscheidungen verfassen und mit Antragstellern interagieren, die nicht kooperativ sind oder ein persönliches Trauma erfahren haben. Eine derartige Langzeitexposition kann zu einer sekundären Traumatisierung <sup>(24)</sup> des Sachbearbeiters führen und dessen Fähigkeit beeinträchtigen, persönliche Anhörungen durchzuführen und Entscheidungen objektiv und unparteiisch zu treffen, was sich sodann wiederum auf die Qualität der Ergebnisse auswirken kann.

<sup>(23)</sup> Für weitere Informationen darüber, wie Mentoring über die Selbstfürsorge hinaus zum Wohlbefinden von Sachbearbeitern beitragen kann, siehe EUAA, [Praxisleitfaden „Personalfürsorge im Asyl- und Aufnahmebereich“ – Teil II: Instrumentarium für Personalfürsorge](#), September 2021, Abschnitt 2.5 „Burnout-Selbsttest“, S. 25-26.

<sup>(24)</sup> Von einer sekundären oder indirekten Traumatisierung spricht man, wenn Personen, die die traumatischen Erfahrungen anderer mitbekommen, selbst starke Reaktionen entwickeln und Symptome eines Traumas erleben. Für weitere Informationen siehe EUAA, [Praxisleitfaden „Personalfürsorge im Asyl- und Aufnahmebereich“ – Teil II: Instrumentarium für Personalfürsorge](#), September 2021, S. 75.



### **Praktische Beispiele dafür, wie Betreuung und Mentoring zur Qualitätsverbesserung beitragen können:**

- Beratung von Sachbearbeitern in den Pausen der Anhörungen;
- Teilnahme an vollständigen Anhörungen, um den Sachbearbeitern praktisches Feedback zu Aspekten zu geben, die aus dem Anhörungsprotokoll nicht ersichtlich sind, wie z. B. die Kommunikation des Sachbearbeiters mit dem Antragsteller und die Atmosphäre, die während der Anhörung herrscht;
- Übermittlung eingehenden schriftlichen oder mündlichen Feedbacks an Sachbearbeiter zu Entscheidungsentwürfen im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung von Entscheidungen;
- Erörterung von Themen, die Sachbearbeitern arbeitsbezogenen Stress verursachen, u. a. im Rahmen von Einzelgesprächen.



#### **Bewährte Verfahren**

In den Niederlanden werden neue Sachbearbeiter einem Standort zugewiesen, wo sie in Gruppen von maximal 12 Personen geschult werden, bevor sie ihre Arbeit in den regionalen Einheiten aufnehmen. Nach einer theoretischen Schulung prüfen sie Anträge auf internationalen Schutz, die ihrem Wissensstand entsprechen und deren Komplexität mit zunehmender Erfahrung zunimmt. Dabei werden sie eng von einem Mentor begleitet.

Sobald sie über ausreichende Kenntnisse in der Durchführung von persönlichen Anhörungen und der Abfassung von Entscheidungen verfügen, bearbeiten sie dieselbe Anzahl von Fällen wie in den regionalen Einheiten. Nach einer einjährigen Einarbeitungsphase gelten die Sachbearbeiter als fast vollständig qualifiziert. Sie werden in die regionalen Einheiten versetzt, um dort selbstständig nach den bestehenden Praktiken, wie dem Vier-Augen-Prinzip oder der Rücksprache mit erfahreneren Sachbearbeitern, Anträge zu bearbeiten.

## **2.2. Das Vier-Augen-Prinzip**

Das Vier-Augen-Prinzip beschreibt ein Vorgehen, bei dem mindestens eine andere Person als der Sachbearbeiter den Entwurf einer Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz überprüft.

Der Hauptgrund für die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips ist der starke Einfluss von Asylentscheidungen auf das Leben des Antragstellers. Der Entscheidungsprozess ist komplex. Die Anwendung dieses Prinzips verringert das Risiko von Voreingenommenheit und Fehlern bei der Einzelfallprüfung, da die Sachbearbeiter so in der Lage sind, eine zweite Meinung einzuholen und die notwendigen Änderungen an einer Entscheidung über einen Einzelantrag vorzunehmen, bevor diese ergeht.

Es wird empfohlen, das Vier-Augen-Prinzip auf alle Entscheidungen anzuwenden. Um die Effizienz des Entscheidungsprozesses zu gewährleisten, können sich die Notwendigkeit und



die Tiefe der Überprüfung je nach Erfahrung des Sachbearbeiters und der Komplexität des Falls unterscheiden. So kann es beispielsweise für erfahrenere Sachbearbeiter und/oder weniger komplexe Fälle ausreichen, lediglich die Entscheidung ohne das Anhörungsprotokoll zu überprüfen.

Das Vier-Augen-Prinzip wird häufig von Teamleitern und Vorgesetzten angewandt, die die von den Sachbearbeitern ausgearbeiteten Entscheidungen vor ihrer Genehmigung überprüfen. Es kann jedoch auch im Wege eines Peer-Review-Verfahrens umgesetzt werden, insbesondere für erfahrenere Sachbearbeiter. Das Vier-Augen-Prinzip kann durch eine zentralisierte Überprüfung durch die Führungsebene ergänzt werden, um die Harmonisierung der Entscheidungsfindung durch diejenigen sicherzustellen, die unmittelbar für die Anwendung des Prinzips verantwortlich sind.

## 2.3. Regelmäßige Konsultationen

Die Asylbehörden arbeiten in einem sich rasch verändernden Umfeld, in dem neue Rechtsprechung, politische Maßnahmen und Antragsteller aus verschiedenen Herkunftsländern eine ständige Anpassung erfordern. Anhand regelmäßiger Konsultationen innerhalb der einzelnen Behörden sowie zwischen den Behörden und externen Interessenträgern wird sichergestellt, dass die Asylbehörden bereit sind, auf etwaige Veränderungen zu reagieren. Die Entwicklung neuer Ideen und innovativer Lösungen für auftretende Herausforderungen wird durch verschiedene Arten von Konsultationen ermöglicht, z. B. Intevision und praxisorientierte Gemeinschaften.

Regelmäßige Konsultationen ermöglichen Gespräche innerhalb von Organisationen, die unterschiedliche Perspektiven einbringen. Diese Gespräche dienen als Forum für die Erörterung von Qualitätsfragen und für die Festlegung von Lösungen. Regelmäßige Konsultationen und ein regelmäßiger Informationsaustausch können zudem die Motivation der Mitarbeiter fördern und deren Wohlergehen verbessern, da sie es ihnen ermöglichen, die strategische Ausrichtung der Organisation und ihren Beitrag dazu zu verstehen.

Regelmäßige Konsultationen können auf verschiedenen Ebenen stattfinden.

### 2.3.1. Konsultationen mit Sachbearbeitern

Regelmäßige Konsultationen mit und zwischen Sachbearbeitern und Vorgesetzten oder Teamleitern sind ein unverzichtbares Instrument zur Verbesserung der Qualität des Prüfungsverfahrens. Sie sind der Ausgangspunkt für die Bottom-up-Kommunikation über neue Herausforderungen und Verbesserungsmöglichkeiten. Auch bieten sie den Kollegen ein Forum, in dem sie gemeinsame Probleme miteinander erörtern und unverzüglich Lösungen ermitteln können. Zudem ermöglichen sie Vorgesetzten und Teamleitern, neue Maßnahmen, Strategien und Prioritäten sowie mögliche damit verbundene Instrumente zur Qualitätssicherung zu erläutern und zu erörtern, die sich auf die Prüfung von Anträgen auswirken könnten.

An den Konsultationen zwischen Sachbearbeitern und Vorgesetzten oder Teamleitern sind in der Regel Sachbearbeiter desselben Teams oder derselben Zweigstelle zusammen mit ihrem



direkten Vorgesetzten oder Teamleiter beteiligt. An den Konsultationen können auch Sachbearbeiter beteiligt sein, die Anträge aus demselben Herkunftsland prüfen oder an demselben besonderen Verfahren arbeiten. Es ist ratsam, regelmäßig Experten aus derselben Organisation zu diesen Konsultationen einzuladen, z. B. Experten für Vulnerabilität, COI-Experten, Experten für Ausschlussgründe oder einen Rechtsexperten, je nachdem, welchen Rat die Sachbearbeiter mit Blick auf die von ihnen bearbeiteten Fälle benötigen.

Sachbearbeiter können häufig feststellen, welche Art von Unterstützung sie benötigen und wo die ihnen zur Verfügung stehenden praktischen Instrumente möglicherweise Lücken aufweisen. In Konsultationen mit den Sachbearbeitern werden diese Bedürfnisse und Lücken sodann erörtert. Die Teamleiter sind häufig dafür verantwortlich, die Qualität von Anhörungen und Entscheidungen innerhalb ihres Teams sicherzustellen und können so als Brücke zwischen den Sachbearbeitern und der Führungsebene fungieren.

**Im Rahmen der Konsultationen können beispielsweise folgende Themen erörtert werden:**

- von den Sachbearbeitern ermittelte Lücken in den Instrumenten zur Qualitätssicherung und Vorschläge für deren Beseitigung;
- die Zuweisung von Fallakten und die Aufteilung des Arbeitspensums;
- Schulungsbedarf;
- Herausforderungen im Zusammenhang mit Anhörungen und Entscheidungen, die wiederholt im Team auftreten, sowie Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen;
- Erkenntnisse aus der Überwachung der Qualität von Anhörungen und Entscheidungen sowie sonstiges Feedback zur Qualität von Anhörungen und Entscheidungen;
- Strategien und Prioritäten der Organisation.



### Intervision als eine Form von Konsultation

Eine besondere Form von Konsultation, die von den Sachbearbeitern genutzt werden kann, ist die Intervision. Es handelt sich dabei um eine Form der Wissensentwicklung in einer kleinen Gruppe, die eine gemeinsame Herausforderung oder ein gemeinsames Problem hat. Das Hauptmerkmal ist die gegenseitige Unterstützung und Rücksprache unter Gleichgestellten. Es ist eine Gelegenheit für Fachkräfte und Kollegen, das Fachwissen anderer zu nutzen, um wertvolle Erkenntnisse zu gewinnen.

Hilfreich ist Intervision beispielsweise

- beim Umgang mit Problemen, einschließlich problematischer Situationen;
- bei der Gewinnung von Einblicken in persönliche Gewohnheiten und Verhaltensmuster von Sachbearbeitern, die sich auf deren Arbeit mit Personen, die internationalen Schutz beantragen, auswirken können;
- bei der Ermöglichung der Kommunikation zwischen verschiedenen Fachleuten und der Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses der Beiträge verschiedener Disziplinen zur Arbeit der Sachbearbeiter.

Gruppendiskussionen bestehen häufig aus etwa fünf bis acht Teilnehmern. Gemeinsam befassen sie sich intensiv mit einem Problem, das von einem der Teilnehmer eingebracht wurde. Bei der Intervision geht es nicht vorrangig darum, das Problem zu lösen; stattdessen regen sich die Gruppenmitglieder gegenseitig dazu an, Lösungen zu finden, indem sie dem Teilnehmer, der das Problem eingebracht hat, Fragen stellen. Diese Fragen sollen dem Teilnehmer helfen, eine neue Denkweise zu entwickeln, um dadurch neue Erkenntnisse über das eingebrachte Problem und die damit verbundenen Herausforderungen zu gewinnen. <sup>(25)</sup>

### 2.3.2. Abteilungsübergreifende Konsultationen

Bei Behörden, die aus mehreren Zweigstellen, Abteilungen oder Referaten bestehen, die sich mit der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz befassen, beziehen sich abteilungsübergreifende Konsultationen auf Gespräche zwischen diesen Untereinheiten.

Abteilungsübergreifende Konsultationen sind von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung vereinbarter Standards und die Förderung der Qualitätskultur. Sie tragen zur Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes für die Durchführung von Anhörungen und die Abfassung von Entscheidungen bei, indem sie die Annahme und Aktualisierung von Instrumenten zur Qualitätssicherung erleichtern, den Austausch bewährter Verfahren ermöglichen und sicherstellen, dass Instrumente zur Qualitätssicherung in der Praxis einheitlich angewendet werden.

<sup>(25)</sup> Für weitere Informationen über die Intervision und Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung siehe EASO, [Praxisleitfaden „Personalfürsorge im Asyl- und Aufnahmebereich“ – Teil II: Instrumentarium für Personalfürsorge](#), September 2021, Abschnitt 3.1 „Intervision“, S. 29-36.

**Im Rahmen von Konsultationen können beispielsweise folgende Themen erörtert werden:**

- Qualitätsprobleme und Schulungsbedarfe, die im Rahmen der Qualitätsüberwachung ermittelt werden;
- die Übernahme neuer oder aktualisierter Strategien und Instrumente zur Qualitätssicherung und die Gewährleistung ihrer harmonisierten Umsetzung;
- Möglichkeiten für die einheitliche Anwendung von Standards in der gesamten Behörde.

**Bewährte Verfahren**

Um das Risiko von Abweichungen bei Anhörungs- und Entscheidungsvorgängen verschiedener Referate und Zweigstellen zu verringern, hat es sich bewährt, abteilungsübergreifende Konsultationen durch die regelmäßige gegenseitige Überprüfung von Anhörungen und Entscheidungen zu ergänzen. Dies kann beispielsweise von Entscheidungsträgern durchgeführt werden, die Entscheidungen anderer Referate oder Zweigstellen überprüfen und genehmigen. Die Ergebnisse der Konsultationen können bei abteilungsübergreifenden Sitzungen erörtert werden.

Abteilungsübergreifende Konsultationen können viele Formen annehmen. So können beispielsweise Teamleiter aus verschiedenen Referaten und Zweigstellen regelmäßig zusammenkommen, um Herausforderungen und Probleme zu besprechen, die dann der Führungsebene zur weiteren Erörterung vorgelegt werden. Es hat sich bewährt, den Schwerpunkt von abteilungsübergreifenden Sitzungen auf bestimmte Themen zu legen, um eine bessere Vorbereitung und eingehendere Gespräche zu ermöglichen.



### Praxisorientierte Gemeinschaften als eine Form von Konsultation

Eine besondere Form der Konsultation zwischen verschiedenen Abteilungen ist die praxisorientierte Gemeinschaft. Es handelt sich dabei um eine Form der Wissensentwicklung durch eine Gruppe von Menschen mit einem gemeinsamen Anliegen oder einer gemeinsamen Leidenschaft für etwas, das sie tun, die es ihnen ermöglicht, durch regelmäßige Interaktion zu lernen, wie sie es besser machen können.

Hilfreich ist eine solche Gemeinschaft beispielsweise

- bei der Erfassung und beim Austausch von Ideen und Know-how;
- bei der Problemlösung;
- beim Austausch bewährter Verfahren;
- bei der Entwicklung neuer Ideen und Verfahren.

Praxisorientierte Gemeinschaften sollen bestehende Organisationsstrukturen ergänzen, um den Wissensaustausch, das Lernen und den Wandel zu fördern. Sie können dabei als Arbeitsgruppen, funktionsübergreifende Gruppen oder Gruppen mit Schwerpunkt auf einem bestimmten Thema oder Prozess organisiert werden. Menschen in solchen Gemeinschaften tauschen ihre Erfahrungen und ihr Wissen frei aus und haben daher nicht unbedingt eine Tagesordnung für ihre Treffen. Die Art und Weise, wie praxisorientierte Gemeinschaften organisiert sind, hängt von den Bedürfnissen der jeweiligen Behörde ab.

Bevor eine praxisorientierte Gemeinschaft ins Leben gerufen wird, ist es sinnvoll, Gemeinschaften zu ermitteln, die die strategischen Fähigkeiten der Behörde verbessern könnten. Praxisorientierte Gemeinschaften können verschiedene Zwecke oder Funktionen erfüllen. So können sich beispielsweise Gemeinschaften für bewährte Verfahren auf die Entwicklung und Verbreitung bewährter Verfahren und Leitlinien konzentrieren, während sich Wissensgemeinschaften ganz der Organisation, Verwaltung und Pflege von Wissensbeständen annehmen und Innovationsgemeinschaften Ideen, Wissen und Verfahren entwickeln können. Häufig ist es vorteilhaft, Teilnehmer einzubeziehen, die über die Fähigkeit und Leidenschaft verfügen, die Kernkompetenzen der Behörde weiterzuentwickeln. <sup>(26)</sup>

### 2.3.3. Konsultationen mit externen Interessenträgern

Konsultationen mit externen Interessenträgern, die über Erfahrung in der Rechtsberatung und Unterstützung von Antragstellern verfügen, liefern konkrete Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Verfahren. Durch die Einbeziehung externer Interessenträger erweitert sich die Perspektive der Konsultationen und kann dazu beigetragen werden, Herausforderungen zu ermitteln, die für Behörden nicht unmittelbar ersichtlich sind. Konsultationen können mit speziellen Organisationen, einschließlich spezialisierter Organisationen der Zivilgesellschaft, staatlichen Stellen und internationalen Organisationen, oder direkt mit Gruppen von

<sup>(26)</sup> Für weitere Informationen über praxisorientierte Gemeinschaften siehe beispielsweise Harvard Business Review, [Communities of Practice: The organisational frontier](#) (Praxisgemeinschaften: Die organisatorische Grenze), 2000.

Antragstellern durchgeführt werden, je nachdem, welche Art von Beratung die jeweilige Asylbehörde im Rahmen der Konsultation anstrebt.



#### Bewährte Verfahren

Neben der Einrichtung regelmäßiger Konsultationen mit den betreffenden Organisationen kann auch fortwährend Feedback eingeholt werden. Beispielsweise kann Antragstellern die Möglichkeit eingeräumt werden, nach ihren persönlichen Anhörungen anonymes Feedback zu geben, indem sie einen kurzen Fragebogen ausfüllen. Die Antworten können in bestimmten Zeitabständen zusammengetragen und analysiert werden, um festzustellen, ob auf der Grundlage wiederkehrenden Feedbacks Maßnahmen zur Verbesserung der Anhörungen ergriffen werden sollten.

Ebenso wichtig ist es, Konsultationen mit den Teilnehmern des Asylverfahrens aufzunehmen, um den Informationsfluss zu gewährleisten. Die Teilnehmer können je nach den nationalen Gegebenheiten innerhalb oder außerhalb der Asylbehörden tätig sein. Sie umfassen die für die Registrierung/Annahme von Asylanträgen zuständigen Behörden, die Dublin-Stellen, die Aufnahmebehörden sowie die Gerichte. Regelmäßige Konsultationen zielen darauf ab, durch den Austausch von Informationen über Verfahrenspraktiken und spezifische Anträge die durchgehende Effizienz des gesamten Asylverfahrens zu erhöhen. Handlungen eines Teilnehmers in der Kette können weitreichende Auswirkungen auf die Arbeit anderer haben, die dem ersten Teilnehmer möglicherweise nicht immer bekannt sind. Beispielsweise können die Aufnahmebehörden über Informationen zu einem bestimmten Antrag verfügen, die für die zuständige Asylbehörde von Bedeutung sind und die mit Zustimmung des Antragstellers weitergegeben werden könnten. Werden solche Informationen nicht weitergegeben, so können sie nur im Rahmen von Rechtsbehelfsverfahren vorgelegt werden, was zu unnötigen Wiederholungen im Verfahrensablauf führt.



#### Bewährte Verfahren

Ein digitales Fallbearbeitungssystem kann den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Teilnehmern des Asylverfahrens in Bezug auf bestimmte Anträge erleichtern. Wenn Informationen, die für einen Asylantrag relevant sind, von verschiedenen Behörden direkt in dieselbe Datenbank hochgeladen werden können, werden die Informationsflüsse effizienter und zuverlässiger. Durch die Verwaltung des Nutzerzugriffs ist es möglich, den Zugang zu bestimmten Daten auf diejenigen Teilnehmer zu beschränken, die zum rechtmäßigen Umgang mit ihnen befugt sind und sie kennen müssen.

## 2.4. Helpdesk

Ein Helpdesk ist ein zentralisierter Dienst, der von Experten angeboten wird, um Sachbearbeiter durch die Beantwortung ihrer Fragen zu bestimmten Themen im Zusammenhang mit der Prüfung von Anträgen zu unterstützen.



Ein Helpdesk kann direkt Antworten auf Anfragen erteilen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, oder Unterstützungsanfragen von Sachbearbeitern nach Themen filtern und sie an bestimmte Stellen in der jeweiligen Asylbehörde verweisen (z. B. Stellen mit juristischen Fachkenntnissen oder Stellen, die auf COI-Recherche spezialisiert sind).

Ein Vorteil eines Helpdesks besteht darin, dass er Sachbearbeitern eine zentrale Anlaufstelle für ihre Fragen bietet. Eine solche Zentralisierung ermöglicht es dem Helpdesk, die Bedürfnisse in der gesamten Organisation zu verstehen und festzustellen, ob über die Beantwortung der Anfrage hinaus neue Qualitätssicherungsinstrumente entwickelt oder bestehende Instrumente aktualisiert werden müssen. Außerdem können sich Experten unterschiedlicher Fachgebiete gegenseitig konsultieren, bevor sie Antworten auf Fragen geben.

Es ist wichtig, sicherzustellen, dass die Experten selbst Zugang zu den einschlägigen Schulungen und Ressourcen haben, damit sie ihre Rolle im Asylverfahren vollständig verstehen und ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten können.



### Wichtigste Punkte aus Kapitel 2

Konsultationsmechanismen tragen dazu bei, die Qualität der persönlichen Anhörungen und Entscheidungen zu gewährleisten, und können auf der Grundlage der Ergebnisse der Überwachungsverfahren und des laufenden Dialogs innerhalb der einzelnen Asylbehörden weiterentwickelt und aktualisiert werden.

Aufgrund der großen Vielfalt von Asylanträgen benötigen die Asylbehörden wirksame Verfahren für interne Konsultationen. Diese Konsultationen können Folgendes umfassen:

- Betreuung und Mentoring;
- das Vier-Augen-Prinzip;
- regelmäßige Konsultationen;
- den Helpdesk.

Durch die systematische Einführung von Konsultationsmechanismen ist es möglich, eine Konsultationskultur aufzubauen, die einen regelmäßigen Dialog gewährleistet. Auf diese Weise können laufend Qualitätsprobleme erkannt und Lösungen für sie entwickelt werden.



### 3. Qualitätssicherungsinstrumente

Qualitätssicherungsinstrumente unterstützen die Sachbearbeiter im Rahmen ihrer täglichen Arbeit bei der Durchführung persönlicher Anhörungen und der Abfassung von Entscheidungen. Sie können u. a. aus Leitlinien, Standardarbeitsanweisungen (SOP), Vorlagen, Beispielen für Anhörungsprotokolle und Entscheidungen sowie aus einschlägiger Rechtsprechung bestehen.

Der Vorteil von Qualitätssicherungsinstrumenten besteht darin, dass sie sicherstellen, dass alle Sachbearbeiter dieselben Leitlinien und Anweisungen erhalten, die von der Führungsebene formell genehmigt wurden und den Sachbearbeitern jederzeit zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck sollen sie Qualitätsziele für die Anhörungs- und Entscheidungsprozesse vorausschauend angehen.

Die in diesem Kapitel vorgestellten Instrumente sollen sich gegenseitig ergänzen. Es sollte den Behörden möglich sein, sie je nach ihren Bedürfnissen kombiniert anzuwenden. Sie sind unter Berücksichtigung des nationalen Kontextes anzuwenden und erforderlichenfalls entsprechend anzupassen.

Qualitätssicherungsinstrumente können von spezialisierten Referaten **entwickelt** werden, z. B. vom Referat für Qualität, Rechtsfragen oder operative Angelegenheiten, sie können aber auch von erfahrenen Sachbearbeitern konzipiert und entwickelt werden. Unabhängig vom Referat, das das Instrument entwickelt, ist es wichtig, es mit anderen Instrumenten abzustimmen, indem abteilungsübergreifende Konsultationen durchgeführt werden; zudem ist es wichtig, dass vor Fertigstellung des Instruments die Zustimmung der Führungsebene eingeholt wird.

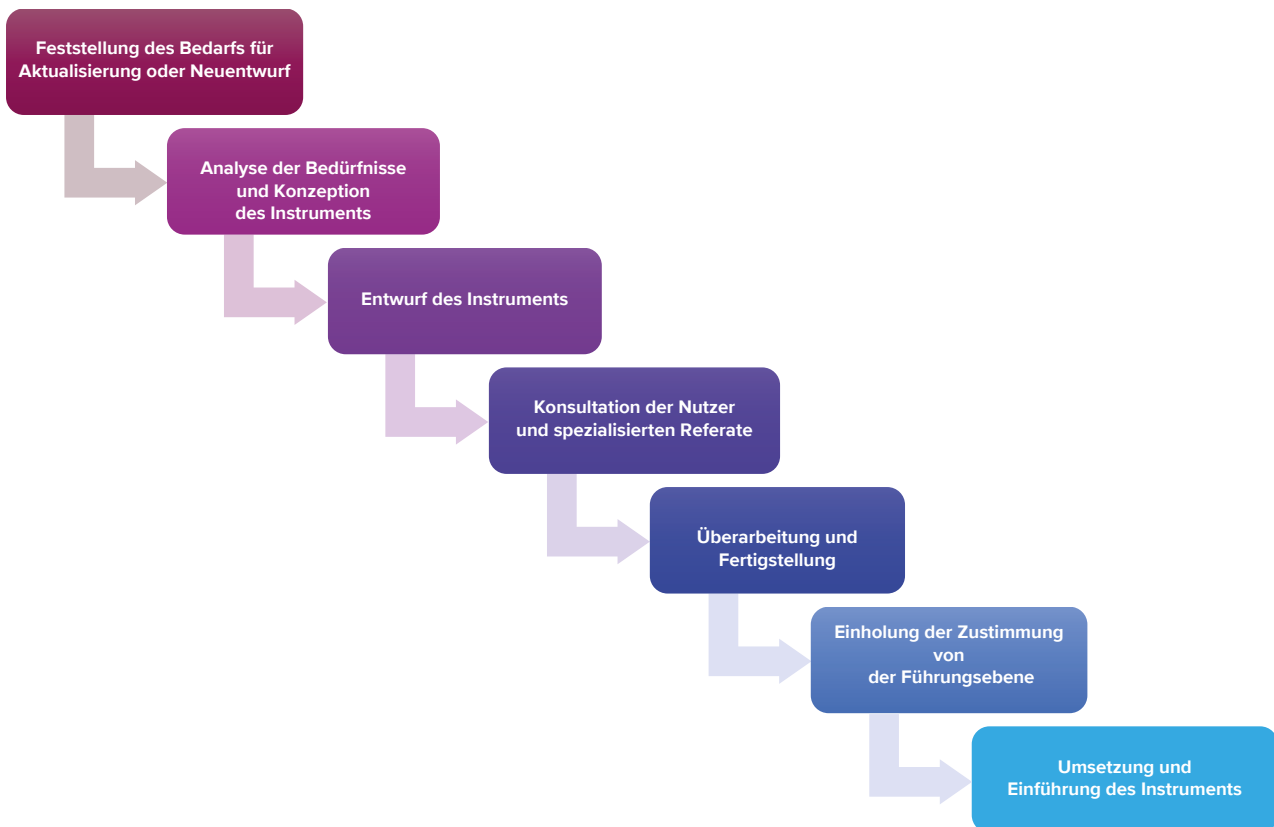


Bei der Schaffung oder Entwicklung von Qualitätssicherungsinstrumenten sollte berücksichtigt werden, dass sie nicht nur rechtskonform, sondern auch gut strukturiert und eindeutig sein sollten. Darüber hinaus sollten ihr Anwendungsbereich, ihr Zweck und ihre Adressaten klar definiert sein. Es wird ferner empfohlen, dass Instrumente zunächst von ihren Nutzern überprüft oder getestet werden, um festzustellen, ob sie leicht befolgt werden können, sie alle relevanten Informationen enthalten und in der Praxis korrekt angewandt werden. Bei Instrumenten, die Fachwissen erfordern, das in dem sie einsetzenden Amt nicht verfügbar ist, kann es zudem erforderlich sein, externe Interessenträger zu konsultieren, um deren Beiträge einzuholen.

Qualitätssicherungsinstrumente werden häufig als Reaktion auf Bedürfnisse entwickelt und aktualisiert, die im Rahmen der Qualitätsüberwachung oder durch Konsultationsmechanismen ermittelt wurden. Darüber hinaus können Änderungen im Kontext des Asylverfahrens, einschließlich der Rechtsvorschriften, der Rechtsprechung, der Politik und der Zuständigkeiten der einschlägigen Behörden, ein Grund für die Entwicklung und/oder Aktualisierung von Instrumenten sein.

Der Prozess der Entwicklung und Aktualisierung eines Qualitätssicherungsinstruments verläuft kontinuierlich (siehe Abbildung 6). In diesem Sinne sind etwaige künftige Aktualisierungen eines Instruments davon abhängig, welche Bedürfnisse nach der Einführung des Instruments ermittelt wurden.

**Abbildung 6: Prozess der Entwicklung und Aktualisierung eines Qualitätssicherungsinstruments**



Sobald ein Instrument einsatzbereit ist, muss geprüft werden, wie es am besten bei seiner/n Zielgruppe/n **umgesetzt** werden kann. So kann beispielsweise ein spezifischer Verteilungsplan zur Verbreitung und Kommunikation des Instruments in der Praxis aufgestellt werden, der Schulungen zur Verwendung des Instruments und interne Rundschreiben zur Einführung der wichtigsten Aspekte des neuen oder aktualisierten Instruments unter Nutzung einschlägiger Konsultationsmechanismen umfassen kann.

Bei der Verbreitung des Instruments sollten die Sachbearbeiter daran erinnert werden, dass es sie zwar bei der Durchführung von Anhörungen und der Abfassung von Entscheidungen unterstützen soll, jedoch letztendlich jede Entscheidung individuell auf Grundlage der im Antrag dargelegten Tatsachen getroffen werden muss. Es wird daher empfohlen, dass sich der Sachbearbeiter zunächst auf den Antragsteller und dessen Gründe für die Beantragung von internationalem Schutz konzentriert und erst danach die für den Antrag relevanten Instrumente auswählt.

Um die **Konsistenz zwischen verschiedenen Qualitätssicherungsinstrumenten** zu gewährleisten, ist es hilfreich, die Beziehungen zwischen ihnen in einer Dokumentenhierarchie festzulegen. In einer Dokumentenhierarchie werden Dokumente nach ihrer Bedeutung und Verbindlichkeit geordnet. In der Dokumentenhierarchie einer Behörde stehen beispielsweise Gesetze und Rechtsprechung an erster Stelle, weil sie für die Behörde verbindlich sind. Daran schließen sich organisatorische Regeln an, die auf der obersten Führungsebene beschlossen werden und für die gesamte Behörde gelten, und unterhalb dieser Regeln befinden sich die Qualitätssicherungsinstrumente, die als fachliche Anleitung für die operative Ebene gedacht sind. Mit anderen Worten: Die maßgeblicheren Dokumente

stehen an der Spitze der Hierarchie, während die weniger maßgeblichen Dokumente am Ende der Hierarchie stehen.

Wird ein Dokument an der Spitze der Hierarchie aktualisiert oder neu erstellt, sollte es mit den hierarchisch höhergestellten Dokumenten übereinstimmen. Folglich müssen auch die hierarchisch nachgestellten Dokumente entsprechend aktualisiert werden. Werden etwa Änderungen an Rechtsvorschriften, an geltender Rechtsprechung oder an politischen Maßnahmen, Strategien, internen Vorschriften oder Prioritäten vorgenommen, sind die Qualitätssicherungsinstrumente entsprechend zu aktualisieren.

Qualitätssicherungsinstrumente können so organisiert werden, dass eine hierarchische Beziehung zwischen ihnen hergestellt wird, die der allgemeinen Dokumentenhierarchie Rechnung trägt (siehe Abbildung 7).

**Abbildung 7: Beispiel für die Dokumentenhierarchie einer Organisation**



Zudem sollten Nutzer über einen **leichten Zugang** zu Qualitätssicherungsinstrumenten verfügen, und die jeweils aktuellste Version eines jeden Dokuments sollte klar ersichtlich sein. Mithilfe eines Dokumentenkontrollsystems kann sichergestellt werden, dass die Instrumente während ihres gesamten Lebenszyklus systematisch organisiert, gespeichert und verteilt werden.



## Dokumentenkontrolle

Sämtliche Qualitätssicherungsinstrumente sollten Informationen enthalten, die für die Versionskontrolle von wesentlicher Bedeutung sind. Diese Informationen umfassen oft Folgendes:

- eine einmalige Dokumenten-ID;
- eine Versionsnummer;
- das Herausgabedatum;
- die Frist für die Überprüfung des Dokuments;
- Angaben zur Einrichtung oder zu der/den Person/en, die für die Aktualisierung des Dokuments verantwortlich ist/sind (Dokumenteneigentümer);
- den/die Namen der Person/en, die das Dokument erstellt oder aktualisiert und genehmigt hat/haben.

Veraltete Versionen sollten deutlich gekennzeichnet und entsprechend abgelegt werden. Im Rahmen eines Dokumentenmanagementsystems zu berücksichtigen sind ferner die Aufbewahrungsfristen für die verschiedenen Arten von Dokumenten (d. h. wie lange sie als Aufzeichnungen aufbewahrt werden sollten) und das Verfahren für die Vernichtung/Entsorgung von Dokumenten, die nicht mehr aufbewahrt werden müssen, sowie für die Aufbewahrung von Dokumenten, die nicht entsorgt werden sollten.

Die Instrumente sollten den Sachbearbeitern unter Berücksichtigung ihrer konkreten Bedürfnisse und der einschlägigen Datenschutzvorschriften leicht zugänglich sein. Es wird empfohlen, sämtliche Qualitätssicherungsinstrumente an ein und demselben Ort aufzubewahren, um sicherzustellen, dass miteinander verknüpfte Instrumente leicht gefunden werden können.

In den folgenden Abschnitten wird eine Reihe von Instrumenten vorgestellt, die sich gegenseitig ergänzen sollen. Ihre Verwendung ist vor dem Hintergrund der nationalen Gegebenheiten zu prüfen und erforderlichenfalls entsprechend anzupassen.

## 3.1. Leitlinien

Leitlinien beziehen sich auf Vorschriften und Ratschläge sowie auf konkrete Beispiele dafür, wie einschlägige Normen in der Praxis zu verstehen und umzusetzen sind. Leitlinien geben Aufschluss über den Ansatz, der bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zu verfolgen ist, über die Art und Weise, in der Rechtsbegriffe umzusetzen sind, und über die zu ergreifenden Maßnahmen.



Leitlinien sollen die einheitliche und korrekte Umsetzung einschlägiger Normen gewährleisten und können die Art und Weise, wie Rechtsvorschriften in verschiedenen Einheiten angewendet werden, harmonisieren. Gleichzeitig werden Möglichkeiten für die effizienteste Umsetzung aufgezeigt.

So können Leitlinien beispielsweise Empfehlungen zu den Umständen geben, unter denen die Notwendigkeit internationalen Schutzes als erwiesen anzusehen ist. Dies ermöglicht eine einheitlichere und effizientere Anwendung der einschlägigen Normen.

Es gibt verschiedene Arten von Leitlinien. In einem von einer Behörde herausgegebenen Leitfaden können verschiedene Arten von Leitlinien kombiniert werden.

### **Rechtliche Leitlinien**

Rechtliche Leitlinien geben vor, wie das Gesetz unter Berücksichtigung der Rechtsgrundsätze, des allgemeinen Rechtsrahmens, der einschlägigen Rechtsprechung und aller Dokumente, die die Absicht des Gesetzgebers verdeutlichen, auszulegen ist. So sollte beispielsweise in den Leitlinien berücksichtigt werden, wie das Asylrecht in Bezug auf den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgelegt und im Zusammenhang mit den Grundrechten oder dem Datenschutz angewendet werden kann.

### **Länderspezifische Leitlinien**

In länderspezifischen Leitlinien wird erläutert, wie eine bestimmte Situation in einem Herkunftsland anhand der Rechtsvorschriften zu beurteilen ist, in denen die Bedingungen festgelegt sind, unter denen internationaler Schutz gewährt werden kann. So kann etwa dargelegt werden, welche Umstände möglicherweise die Gefahr der Verfolgung einer religiösen Gruppe in einem bestimmten Land erhöhen.

### **Methodische Leitlinien**

Methodische Leitlinien können verwendet werden, um die Reihenfolge festzulegen, in der Prüfungen vorgenommen werden können oder sollten. So können beispielsweise Leitlinien für die Durchführung der Beweiswürdigung vorsehen, dass zunächst sämtliche wesentlichen Tatsachen und sämtliche jeweils dazugehörigen unterstützenden Elemente zu ermitteln sind, bevor die Beurteilung der internen und externen Glaubhaftigkeit erfolgt. Methodische Leitlinien können auch Beispiele für Faktoren enthalten, die bei der Prüfung von Anträgen berücksichtigt werden sollten, sowie Anweisungen dazu, wie dies zu tun ist. Wenn die Rechtsprechung beispielsweise vorsieht, dass bestimmte Elemente zu bewerten sind, wenn sich ein Antrag auf die sexuelle Orientierung stützt, können die Leitlinien eine Liste von Faktoren enthalten, die sodann berücksichtigt werden sollten.

Jede Art von Leitlinie kann durch Elemente wie Zusammenfassungen und visuelle Darstellungen der wichtigsten Inhalte unterstützt werden. Diese Formate sollen die Anwendung der Leitlinien bei persönlichen Anhörungen und bei der Abfassung von Entscheidungen erleichtern.

## **3.2. Standardarbeitsanweisungen**

Bei Standardarbeitsanweisungen (standard operating procedures – SOP) handelt es sich um verbindliche Anweisungen für die praktische Anwendung von Verfahren. Sie enthalten Schritt-für-Schritt-Anweisungen zur Reihenfolge, in der Maßnahmen durchzuführen sind, und dazu, von wem sie in welchem Kontext zu ergreifen sind. Ihr Ziel ist es daher, sicherzustellen, dass



das Verfahren systematisch und gemäß den einschlägigen Normen durchgeführt und dokumentiert wird und dass jeder innerhalb der Asylbehörde und ihrer verschiedenen Zweigstellen seine Rolle in dem Prozess kennt.

In SOP kann beispielsweise beschrieben werden, wie eine persönliche Anhörung zu planen ist, einschließlich der Einladung des Antragstellers zur Anhörung, der Reservierung eines Anhörungsraums und der Beauftragung eines geeigneten Dolmetschers.

Da Verfahren mehrere Schritte umfassen können und Teilnehmer von innerhalb und gelegentlich auch von außerhalb der Asylbehörde beteiligt sein können, enthalten die SOP je nach Inhalt u. a. Anweisungen zu den folgenden Fragestellungen:

- Was ist zu tun?
- Wer sollte es tun?
- Welche Schritte sind in welcher Reihenfolge zu unternehmen?
- Wann sollte es getan werden?

SOP werden häufig in Form von **Handbüchern oder Prozessbeschreibungen** erstellt. Es hat sich bewährt, die SOP durch Checklisten oder Flussdiagramme zu ergänzen, die die einzelnen Schritte prägnanter und anschaulicher darstellen als die Anweisungen selbst, sodass sie in der Praxis leichter anwendbar sind.

Bei der Ausarbeitung von SOP wird empfohlen, die Referate oder Abteilungen, die für die Durchführung der Prozesse verantwortlich sind, zu konsultieren, um sicherzustellen, dass alle Aspekte der Durchführung des Asylverfahrens und die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Verfahrensschritten angemessen berücksichtigt werden. Ferner wird empfohlen, stets die Rechtsgrundlage für die SOP in das Dokument aufzunehmen.

### 3.3. Vorlagen

Eine Vorlage enthält eine standardisierte Struktur und ein standardisiertes Format für eine Dokumentenart, die häufig und von verschiedenen Mitarbeitern verwendet wird. Sie soll die Durchführung von Anhörungen und die Ausarbeitung von Entscheidungen effizienter gestalten, indem sie die wichtigsten Elemente festlegt, die in dem Dokument enthalten sein müssen.

Vorlagen für Anhörungen können neben allgemeinen Vorlagen für sämtliche persönlichen Anhörungen auch maßgeschneiderte Vorlagen umfassen, die lediglich für bestimmte Arten von Anhörungen verwendet werden, z. B. Anhörungen von Antragstellern (mit bestimmten Profilen) aus sicheren Herkunftsländern. Ebenso können Entscheidungsvorlagen maßgeschneiderte Vorlagen für bestimmte Arten von Entscheidungen enthalten, z. B. solche, die im Rahmen von Zulässigkeitsprüfungen oder für Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern getroffen werden.





Beim Entwurf einer jeden Vorlage sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass eine Einzelprüfung jedes Antrags möglich ist. So könnten etwa Vorlagen erarbeitet werden, die helfen, Anhörungen und Entscheidungen zu strukturieren, ohne dabei zu versuchen, das Prüfverfahren übermäßig zu regulieren. Detaillierte Informationen und Verfahrensschritte, die möglicherweise nicht für alle Anträge gelten, z. B. in Bezug auf die Prüfung der Glaubwürdigkeit, sollten vermieden werden. Vorlagen können auch Erinnerungen an Leitlinien enthalten, wie z. B. an die Elemente, die bei der Einzelprüfung eines jeden Antrags zu berücksichtigen sind. Auf praktischer Ebene kann dies dadurch unterstützt werden, dass die Teile der Vorlage, die vor der Fertigstellung des Dokuments angepasst werden müssen, klar gekennzeichnet werden, z. B. indem sie in eckigen Klammern dargestellt werden. Sachbearbeiter können in Vorlagen auch daran erinnert werden, dass jeder Antrag einzeln geprüft werden sollte.

Vorlagen können verschiedene Elemente umfassen, z. B.:

Die **Dokumentenform** enthält die Standardelemente, die sicherstellen, dass alle relevanten Informationen im Dokument enthalten sind. Dazu gehören der Titel und die Adressaten des Dokuments (mit Feldern, in denen die persönlichen Angaben des Antragstellers einzutragen sind), wann das Dokument erstellt/ausgestellt wurde (Datum und Uhrzeit der persönlichen Anhörung oder Datum des Erlasses der Entscheidung), Unterschriften und Verweise auf einschlägige Rechtsvorschriften.

Die **Dokumentenstruktur** enthält die Schritte, die der Sachbearbeiter bei der Durchführung von Anhörungen oder der Abfassung von Entscheidungen zu befolgen hat. Eine Vorlage für eine Anhörung kann zum Beispiel Angaben zur Eröffnung des Gesprächs, zur Bitte um eine freie Erzählung und zum Abschluss des Gesprächs enthalten.

Bei **Einzelninformationen** handelt es sich um relevante Informationen, die dem Antragsteller zur Verfügung gestellt werden sollten und die schriftlich in der dem Antragsteller ausgehändigten Vorlage angegeben werden können. Zu den Informationen, die für den Antragsteller relevant sein können, gehören beispielsweise Angaben dazu, was von ihm während der Anhörung erwartet wird, welche Schritte im Anschluss an die Anhörung unternommen werden und wie eine Entscheidung angefochten werden kann.

Der **Inhalt** bezieht sich auf Vorschläge für den Inhalt von Anhörungen oder die Beurteilung von Entscheidungen. Anhörungsvorlagen können zum Beispiel Themen enthalten, die im Gespräch mit Antragstellern mit bestimmten Profilen untersucht werden sollen. Entscheidungsvorlagen können Standardsätze in Bezug auf die Situation im Herkunftsland des Antragstellers sowie eine Risiko- und eine rechtliche Bewertung mit Anweisungen enthalten, die auf die jeweilige Einzelprüfung zugeschnitten sind.



Vorlagen können von einem einfachen Tutorial in Form von Bildschirmaufzeichnungen begleitet werden, in denen die verschiedenen Komponenten veranschaulicht werden. So könnte beispielsweise in dem Tutorial erläutert werden, wie die verschiedenen Funktionen einer Vorlage genutzt werden können, indem es auf einem Computerbildschirm vorgeführt wird.



### Bewährte Verfahren

Vorlagen, die in digitale Plattformen eingebettet sind, können automatisch relevante Daten finden und die entsprechenden Felder ausfüllen, z. B. die persönlichen Angaben des Antragstellers, konkrete Informationen für Antragsteller mit bestimmten Profilen, z. B. Kinder, und vorlagenspezifische Mitteilungen an den Antragsteller, z. B. seine Rechte und Pflichten. Digitale Plattformen können auch die Verwendung von Vorlagen ermöglichen, die auf spezifische Antragstellerprofile zugeschnitten werden können, indem einschlägige Informationen aus einer Reihe von Optionen ausgewählt werden.

## 3.4. Auswahl einschlägiger Rechtsprechung

Die Auswahl einschlägiger Rechtsprechung kann nützliche Beispiele für die Prüfung von Anträgen liefern. Eine solche Auswahl könnte insbesondere die Rechtsprechung umfassen, die für die Ausrichtung nationaler Praktiken in Bezug auf Antragsteller mit spezifischen Profilen oder aus bestimmten Ländern von zentraler Bedeutung ist. Rechtsprechung kann häufig Änderungen bestehender Qualitätssicherungsinstrumente oder aber die Entwicklung neuer Instrumente nach sich ziehen.

Jedwede nationale und EU-Rechtsprechung und jedwede Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die in die Auswahl aufgenommen wird, sollte den Sachbearbeitern mitgeteilt werden, indem ihnen beispielsweise eine Zusammenfassung des Urteils zur Verfügung gestellt wird, in der die wichtigsten Erkenntnisse hervorgehoben sind. Insbesondere wenn ein Berufungsgericht zu dem Schluss kommt, dass ein Verfahrensfehler oder ein Fehler bei der Rechtsauslegung vorliegt, wird empfohlen, dies allen Sachbearbeitern mitzuteilen und sie darüber zu informieren, wie das Recht korrekt befolgt und ausgelegt werden sollte.



### Bewährte Verfahren

Es hat sich bewährt, einschlägige Rechtsprechung zu bestimmten Herkunftsländern und Antragstellerprofilen zusammenzustellen, in der die wichtigsten Erwägungen dargelegt werden, die in den Urteilen vorgebracht werden. Solche Zusammenstellungen können beispielsweise in Form von Informationsblättern, Analysen oder digitalen Datenbanken erfolgen, auf die sodann in den entsprechenden Leitlinien Bezug genommen wird.

Die Analyse neuer Rechtsprechung kann als fortlaufender Prozess oder aber in regelmäßigen Abständen, z. B. vierteljährlich, durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass die jeweils aktuellste Rechtsprechung berücksichtigt wird.

### 3.5. Beispielhafte Anhörungsprotokolle und Entscheidungen

Beispielhafte Anhörungsprotokolle und Entscheidungen umfassen eine Auswahl von Anhörungen und Entscheidungen, die als Beispiele für bewährte Verfahren gelten. Sie geben Sachbearbeitern spezifische Ratschläge an die Hand, die in anderen Instrumenten nicht verfügbar sind, da sie Beispiele für Fälle enthalten, die mit denen vergleichbar sind, die sie derzeit prüfen.

Beispielhafte Anhörungsprotokolle und Entscheidungen enthalten Begründungen und Sondierungsfragen zu bestimmten Profilen und Herkunftsländern von Antragstellern, was insbesondere für neue Sachbearbeiter nützlich sein kann. Sie ermöglichen es neuen Sachbearbeitern, zu sehen, wie Anhörungen und Entscheidungen zu strukturieren sind und welche Art von Sprache verwendet werden sollte.

Es ist wichtig, beispielhafte Entscheidungen und Anhörungsprotokolle sorgfältig auszuwählen, damit sie bewährte Verfahren auch tatsächlich widerspiegeln. Auch kann begründet werden, warum eine Entscheidung oder ein Protokoll ausgewählt wurde und/oder welche Teile des Protokolls bzw. der Entscheidung nützlich sind. Die Protokolle und Entscheidungen sollten zudem anonymisiert werden, damit alle Sachbearbeiter Zugang zu ihnen erhalten können.

Die beispielhaften Anhörungsprotokolle und Entscheidungen können auf verschiedene Weise zugänglich gemacht werden. Wenn eine große Zahl von Beispielen verfügbar ist, empfiehlt es sich, eine Suchfunktion vorzusehen, z. B. in Form eines Archivs. Entscheidungen und Anhörungsprotokolle könnten mit Stichwörtern gekennzeichnet oder in Kategorien unterteilt werden, damit Sachbearbeiter sie nach Profil oder Land durchsuchen können.



### Wichtigste Punkte aus Kapitel 3

Qualitätssicherungsinstrumente helfen dabei, die Qualität der persönlichen Anhörungen und Entscheidungen zu gewährleisten, und können auf der Grundlage der Ergebnisse der Überwachung und des laufenden Dialogs in den Asylbehörden entwickelt und aktualisiert werden.

Die Instrumente bieten Sachbearbeitern konkrete Unterstützung bei der Durchführung persönlicher Anhörungen und der Abfassung von Entscheidungen. Die Instrumente sollten durch einen klaren Entwicklungs- und Aktualisierungsprozess und die Verwendung einer Dokumentenhierarchie auf dem neuesten Stand gehalten und mit anderen Instrumenten abgestimmt werden. Die Qualitätssicherungsinstrumente können Folgendes umfassen:

- Leitlinien;
- SOP;
- Vorlagen;
- eine Auswahl der wichtigsten Rechtsprechung;
- beispielhafte Anhörungsprotokolle und Entscheidungen.

Bei der Verbreitung von Qualitätssicherungsinstrumenten müssen die Sachbearbeiter daran erinnert werden, dass jeder Antrag einzeln auf der Grundlage der im Antrag dargelegten Fakten bewertet werden muss.

## 4. Überwachung der Qualität

Wie in Kapitel 1 erläutert, müssen Fairness, Transparenz, Effizienz und die Einhaltung des Rechtsrahmens jederzeit sichergestellt sein, um Qualität im Asylverfahren zu gewährleisten. Zu diesem Zweck ist die Überwachung der Qualität des Asylverfahrens von entscheidender Bedeutung und sollte fortlaufend geschehen, um die Stärken und Schwächen einer Organisation ermitteln zu können. Durch die Qualitätsüberwachung lässt sich feststellen, ob die Ziele der Organisation erreicht werden und ob die getroffenen Maßnahmen zur Qualitätssicherung ihre Zwecke erfüllen.

Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt auf zwei Aspekten:

- Darstellung der Methodik und der Schritte für die Einrichtung eines Verfahrens zur Überwachung der Qualität im Asylverfahren;
- Vorstellung der Tätigkeiten, die Erkenntnisse liefern, auf deren Grundlage die Qualität in Asylbehörden überwacht werden kann.

Ziel dieses Kapitels ist es, eine schrittweise Methodik für die Einrichtung und Durchführung einer in den PDCA-Zyklus (siehe Kapitel 1) integrierten Qualitätsüberwachung zu erläutern.

Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt auf der Überwachung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen. Die vorgestellten Vorgehensweisen, Normen und Verfahren können jedoch auch auf andere Teile des Asylverfahrens angewandt werden.

Abbildung 8: Überwachungszyklus



Es ist wichtig zu betonen, dass die Ermittlung der Bedürfnisse in jeden Schritt des Überwachungszyklus einfließen kann. Die ermittelten Bedürfnisse bilden die Grundlage für den Überwachungszyklus und halten ihn in ständiger Bewegung.

Diese Bedürfnisse stehen mit der Funktionsweise des Asylverfahrens in Zusammenhang, insbesondere mit persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungen.

Bedürfnisse können verschiedenartig bedingt sein, zum Beispiel:

- durch eine Änderung der Rechtsvorschriften oder der Situation im Asylland;
- durch neue/herausfordernde Profile von Antragstellern;
- durch die Einstellung von neuen Sachbearbeitern;
- durch neu erlassene Rechtsprechung;
- durch neue/strengere Produktivitätsziele;
- durch eine unklare Situation im Herkunftsland eines Antragstellers;
- durch Mängel, die durch verschiedene Prüfungen, z. B. eine Qualitätsüberprüfung, aufgedeckt wurden.

## 4.1. Festlegung von Normen und Indikatoren (für persönliche Anhörungen und erstinstanzliche Entscheidungen)

Die Methodik für den Überwachungsmechanismus sollte die Festlegung objektiver Kriterien umfassen, anhand derer die Überwachung durchgeführt wird. Aus diesem Grund muss die Behörde festlegen, welche rechtlichen und operativen Standards überwacht werden sollen, und für jeden dieser Standards Indikatoren entwickeln, anhand derer beobachtet, bewertet oder gemessen werden kann, ob und/oder inwieweit die ausgewählten Standards erfüllt werden.

### 4.1.1. Rechtsnormen

Rechtsnormen sind Bestimmungen, die in den verschiedenen Rechtsinstrumenten des GEAS sowie im nationalen und internationalen Flüchtlingsrecht und in den internationalen Menschenrechtsnormen festgelegt sind.

So legt beispielsweise die Richtlinie 2011/95/EU <sup>(27)</sup> die Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und für die Art des gewährten Schutzes fest, während die Richtlinie 2013/33/EU (Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung)) <sup>(28)</sup> die Normen für die gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes festlegt.

Die Mitgliedstaaten haben die Richtlinie 2011/95/EU und die Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) in nationales Recht sowie in ihre organisatorischen Strukturen und Prozesse im Asylverfahren umgesetzt.

### 4.1.2. Operative Normen

Operative Normen beziehen sich auf die praktische Umsetzung einschlägiger Bestimmungen der Asylgesetzgebung und basieren daher auf Rechtsnormen. Ihr übergeordnetes Ziel besteht darin, eine faire und effiziente Durchführung des Asylverfahrens unter uneingeschränkter Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften zu gewährleisten.

Um umfassend zu sein, werden die operativen Normen aus drei verschiedenen Blickwinkeln entwickelt: aus der Perspektive des Prozessmanagers (um Effizienz und Wirksamkeit zu gewährleisten), aus der Perspektive des Gesetzgebers (um die Rechtmäßigkeit zu gewährleisten) und aus der Perspektive des Antragstellers (um Fairness und Transparenz zu gewährleisten).

Die Normen sollten von Sachverständigen entwickelt werden, die über umfassende Arbeitserfahrung in dem betreffenden Bereich verfügen.

<sup>(27)</sup> [Richtlinie 2011/95/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (ABl. L 337 vom 20.12.2011).

<sup>(28)</sup> [Richtlinie 2013/32/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) (ABl. L 180/60 vom 29.6.2013).



### 4.1.3. Indikatoren

Durch die Messung, wie ein operativer Standard erreicht wird, lässt sich genau feststellen, inwieweit ein Standard eingehalten wird und wie sich dies im Laufe der Zeit ändert. Es werden Indikatoren herangezogen, um zu messen, ob ein Standard erreicht wurde. Daher wird ein Indikator als ein Instrument zur Messung der Einhaltung einer Norm betrachtet. Indikatoren können quantitativer oder qualitativer Natur sein. Für die Aufstellung der Indikatoren sollten die RACER-Kriterien <sup>(29)</sup> herangezogen werden (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: RACER-Kriterien**

| Kriterien   |                                                                           |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Relevant    | Eng mit den zu erreichenden Zielen verknüpft                              |
| Akzeptiert  | Von Mitarbeitern, Interessenträgern und anderen Nutzern akzeptiert        |
| Glaubwürdig | Eindeutig und von Laien leicht zu interpretieren                          |
| Einfach     | Es ist möglich, Daten zu vertretbaren Kosten zu überwachen und zu erheben |
| Robust      | Nicht leicht zu manipulieren                                              |

Indikatoren, die sich auf Effizienz und Fristgerechtigkeit beziehen, sind oft leichter zu quantifizieren als andere Qualitätsindikatoren, da sie auf der Grundlage der in den Datenbanken des Fallmanagements verfügbaren Informationen gemessen werden können. Bei anderen Indikatoren kann es Grenzen geben, inwieweit sie objektiv quantifiziert werden können.

#### (a) Quantitative Indikatoren

Die quantitativen Indikatoren konzentrieren sich auf die Anzahl der Fälle und die Fristgerechtigkeit der Verfahren. Diese Indikatoren können dazu beitragen, die Leistung der Organisation auf verschiedenen Ebenen zu überwachen: auf der Ebene des einzelnen Mitarbeiters, des Teams, der regionalen Einheit und der Behörde als Ganzes. Diese Indikatoren können nach Tag, Woche, Monat oder Jahr gemessen werden. Die Daten zu den quantitativen Indikatoren können aus dem Informationssystem der Behörden bezogen werden. Es ist wichtig, dass Behörden Ziele für die Umsetzung der einzelnen Indikatoren festlegen. Diese Ziele müssen erreichbar sein, und der Zeitraum, für den sie gelten, sollte genau festgelegt werden.

Im Folgenden sind einige Beispiele für quantitative Indikatoren im Zusammenhang mit der Überprüfung der Qualität von persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungen aufgeführt:

<sup>(29)</sup> Für weitere Informationen zu den RACER-Kriterien siehe Europäische Kommission, *Improving monitoring indicators system to support DG Competition's future policy assessments* (Verbesserung des Systems der Überwachungsindikatoren zur Unterstützung der künftigen Politikbewertungen der GD Wettbewerb), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, Abschnitt 2 „Methodological approach“ (Methodischer Ansatz), S. 9-10.



- Anzahl der anhängigen Fälle <sup>(30)</sup>;
- Prozentsatz der erstinstanzlichen Entscheidungen, die innerhalb der gesetzlichen Frist erlassen und/oder mitgeteilt wurden;
- (durchschnittliche) Dauer eines Prozesses von Anfang bis Ende, z. B. vom Zeitpunkt der Einreichung bis zum Erlass/zur Mitteilung der Entscheidung (Durchlaufzeit, meist angegeben in Tagen, Wochen oder Monaten);
- (durchschnittliche) Dauer einer von einem Mitarbeiter tatsächlich durchgeführten Tätigkeit, z. B. die Dauer einer persönlichen Anhörung (Bearbeitungszeit, meist in Stunden und Minuten angegeben);
- Prozentsatz der positiven und negativen Entscheidungen für Antragsteller derselben Staatsangehörigkeit und/oder mit ähnlichem Profil;
- Prozentsatz der Fälle, die von der Berufungsbehörde abgelehnt wurden.

#### **(b) Qualitative Indikatoren**

Qualitative Indikatoren werden häufig binär oder ternär quantifiziert (ja/nein oder ja/teilweise/nein). Diese Messmethode ermöglicht die Berechnung eines Bewertungsergebnisses (%) für jeden Indikator und für die gesamte Qualitätsüberprüfung. Dieses Bewertungsergebnis ermöglicht die Beobachtung von Trends im Zeitverlauf. Die Indikatoren können auch nach ihrer Bedeutung oder Relevanz gewichtet werden.

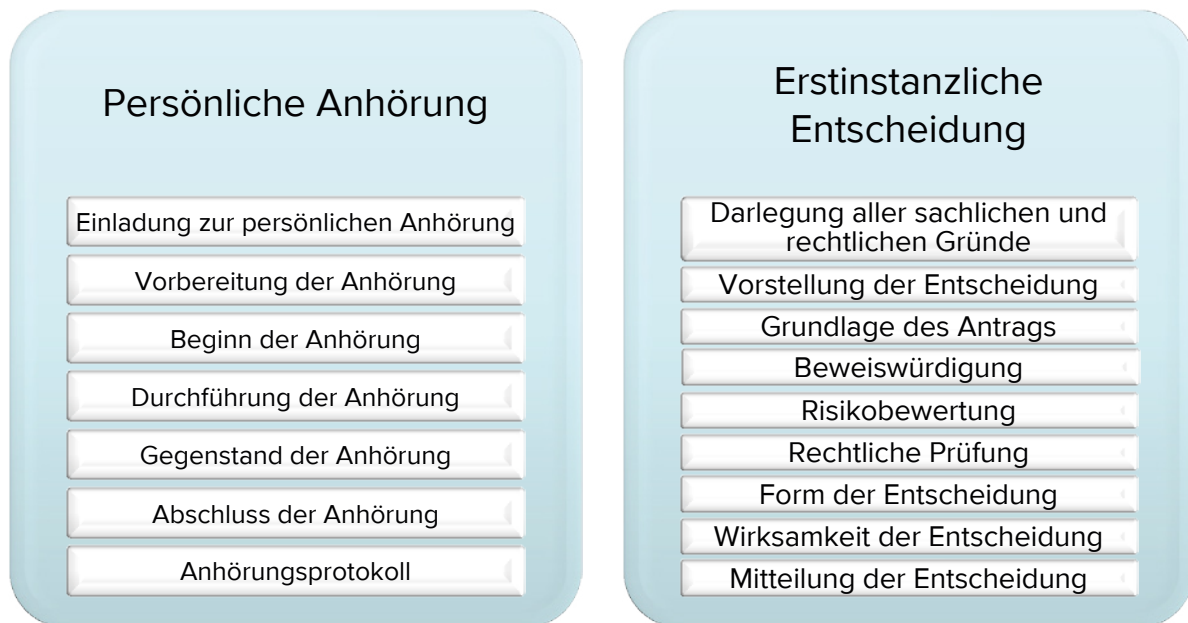
Diese Messarten ermöglichen jedoch unter Umständen keine differenziertere Bewertung der Qualität in dem Sinne, wie gut die Normen ohne die sie ergänzenden, nicht messbaren Indikatoren eingehalten werden.

#### **4.1.4. Normen und Indikatoren für persönliche Anhörungen und erstinstanzliche Entscheidungen**

Die Normen und Indikatoren für die Bewertung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen können sowohl mit dem Ergebnis eines Verfahrens (z. B. einem Anhörungsprotokoll) als auch mit dem Verfahren selbst (z. B. der Art und Weise, wie die Anhörung durchgeführt wird) in Zusammenhang stehen. Um die Normen und Indikatoren für eine persönliche Anhörung oder eine erstinstanzliche Entscheidung festzulegen, kann es hilfreich sein, die einzelnen Prozesse in ihre wichtigsten Schritte und Bestandteile aufzugliedern (siehe Abbildung 9).

<sup>(30)</sup> Im Zusammenhang mit persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungsverfahren bezieht sich der Begriff „abhängige Fälle“ auf Fälle, in denen eine Anhörung stattgefunden hat, aber noch keine Entscheidung ergangen ist.

**Abbildung 9: Schritte und Bestandteile einer persönlichen Anhörung und der erstinstanzlichen Entscheidung**



Für jeden Schritt und jeden Bestandteil können Normen und Indikatoren erarbeitet werden, die sich entweder auf das Ergebnis oder den Prozess als solchen beziehen. Die verwendeten Normen und Indikatoren ergänzen einander, um ein Gesamtbild der Qualität der Anhörungen und des jeweiligen Entscheidungsprozesses zu vermitteln.

Die regelmäßige Überprüfung der Normen und Indikatoren ist notwendig, um sicherzustellen, dass sie den Veränderungen im Asylverfahren Rechnung tragen, und um den Rahmen der Normen und Indikatoren auf der Grundlage der aus der Qualitätsüberprüfung gewonnenen Erkenntnisse zu verbessern.



#### **EUAA-Qualitätssicherungsmethodik**

Die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) hat eine Methodik zur Beurteilung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen erarbeitet. Diese Methodik wurde in zwei Praxisinstrumente integriert:

- EASO, [Qualitätssicherungsinstrument: Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz](#), März 2021.
- EASO, [Leitfaden zum Asylverfahren: operative Normen und Indikatoren](#), September 2019.

Das übergeordnete Ziel des ersten Instruments ist es, einen gemeinsamen Rahmen für die Beurteilung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen in Einzelfällen bereitzustellen. Das übergeordnete Ziel des zweiten Instruments besteht darin, die praktische Umsetzung der wichtigsten Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) zu unterstützen, um ein faires und effizientes Asylverfahren zu gewährleisten. Jedes der beiden Instrumente enthält Normen und Indikatoren, die gemeinsam mit den EU+-Ländern entwickelt und vereinbart und vom Verwaltungsrat der EUAA angenommen wurden.

## 4.2. Datenerhebung

Nach Festlegung der Normen und Indikatoren müssen die Mittel für die Erhebung von Informationen und Daten etabliert werden, sodass anschließend der Überwachungsprozess eingerichtet werden kann.

Der wichtigste Ausgangspunkt ist die Kontrolle der Qualität der Daten, um die Zuverlässigkeit und den Mehrwert der Überwachungsmethodik zu gewährleisten. Um beurteilen zu können, ob die Ziele der Organisation erreicht werden, müssen die Daten im Hinblick auf Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Aktualität eine geeignete Qualität aufweisen. Insbesondere ist die rechtzeitige Eingabe der Daten sehr wichtig.

Die Digitalisierung und Automatisierung der Datenerhebung sind von entscheidender Bedeutung und können für die Erhebung von Echtzeitdaten und häufig verfügbaren Daten von Vorteil sein, da sie so einen Beitrag zur Überwachung liefern. So kann beispielsweise ein digitales System für die Fallbearbeitung jederzeit Daten über anhängige Fälle liefern. Es ist wichtig, die Datenfelder des digitalen Systems klar zu definieren, um Fehlinterpretationen zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Informationen für den beabsichtigten Zweck verwendet werden. Die Messungen der Datenqualität können in den Überwachungszyklus integriert werden. Berichte über die Qualität der Daten oder der Dateneingabe sollten der Führungsebene, den Mitarbeitern und den Sachbearbeitern zur Verfügung gestellt werden.

### 4.2.1. Methodik für die Auswahl von Stichproben persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen

Die wichtigste Ressource für die Überwachung der Qualität im Asylverfahren sind die Protokolle der persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungen. Persönliche Anhörungen können auch im Wege der persönlichen Teilnahme überwacht werden. Qualitätsüberprüfungen bieten den Sachbearbeitern eine Lernmöglichkeit. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die Qualität des Asylverfahrens durch die Überprüfung von Einzelfällen zu verbessern, was wiederum ermöglicht,

- Abweichungen von den Qualitätsstandards bei der Prüfung von Fällen festzustellen;
- bewährte Verfahren aus persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungen auf der Grundlage konkreter Beispiele zu ermitteln und zu fördern;
- die individuelle Leistung von Sachbearbeitern zu steigern;
- Empfehlungen für die Organisationsebene zu erarbeiten und auszusprechen;
- Folgemaßnahmen wie die Entwicklung von Leitlinien, die Durchführung von Workshops und die Verbesserung von Vorlagen festzulegen;
- den Schulungsbedarf auf individueller Ebene und die Notwendigkeit neuer oder verbesserter Schulungsmodule zu ermitteln.

Neben individuellem und detailliertem Feedback für den Sachbearbeiter und den Teamleiter, die für den überprüften Fall zuständig sind, wird das Ergebnis der Qualitätsüberprüfung



zudem in einem anonymisierten Bericht <sup>(31)</sup> festgehalten. Mit dem Bericht werden zwei Ziele verfolgt: Zunächst erhalten Sachbearbeiter (und Teamleiter) konkretes Feedback, damit sie aus den Fehlern und bewährten Verfahren des jeweils anderen lernen können. Zweitens kann die Analyse der Ergebnisse in dem Bericht die Führungsebene bei ihren Entscheidungen über etwaige notwendige Verbesserungsmaßnahmen unterstützen.

Generell wird empfohlen, dass zu Überwachungszwecken Ex-post-Qualitätsüberprüfungen durchgeführt werden, d. h. Überprüfungen von Fällen, in denen bereits eine erstinstanzliche Entscheidung ergangen ist. Ziel derartiger Qualitätsüberprüfungen ist es, festzustellen, ob die in Kapitel 2 beschriebenen Prozesse und (Qualitätsverbesserungs-)Maßnahmen ausreichen, um die Qualität rechtsgültiger Anhörungen und Entscheidungen zu gewährleisten. Ex-post-Qualitätsüberprüfungen verhindern auch, dass die Dauer des Asylverfahrens durch den Überprüfungszeitraum unnötig verlängert wird. <sup>(32)</sup>

Bei der Festlegung einer Methodik für die Durchführung von Qualitätsüberprüfungen können die folgenden Parameter berücksichtigt werden:

- Die zu überprüfenden Fälle sollten **nach dem Zufallsprinzip** entweder aus dem gesamten Fallaufkommen oder aus einem Teil des Fallaufkommens ausgewählt werden, das als schwierig oder als vorrangig eingestuft wurde (siehe „thematischer Schwerpunkt“ weiter unten in dieser Liste). Die Auswahl der zu überprüfenden Fälle durch die Sachbearbeiter oder Teamleiter kann zu Voreingenommenheit führen. Es wird empfohlen, die für die Stichprobe ausgewählten Fälle aus einem bestimmten aktuellen Zeitraum auszuwählen, damit das erhaltene Feedback die aktuelle Situation in Bezug auf die Qualität widerspiegelt.
- Um aussagekräftige Erkenntnisse zu gewinnen, muss die **Stichprobengröße** ausreichend groß sein. Sie muss jedoch nicht unbedingt groß genug sein, um statistisch signifikante Ergebnisse zu erzielen, da die Qualität des Asylverfahrens in jedem einzelnen Fall zu gewährleisten ist. Sollen dagegen Qualitätstrends über einen längeren Zeitraum überwacht werden, muss die Stichprobe so umfangreich sein, dass die statistische Signifikanz durch die Extraktion vergleichbarer Ergebnisse festgestellt werden kann. Dies hängt von der Anzahl der von der jeweiligen Asylbehörde bearbeiteten Fälle ab.
- Der genaue **Zeitplan und die Häufigkeit** der Überprüfungen hängen von den ermittelten Bedürfnissen, den verfügbaren Ressourcen und der Größe der nationalen Behörde ab. Es wird empfohlen, Qualitätsüberprüfungen systematisch und in regelmäßigen Abständen zu planen und durchzuführen, um Folgeanalysen früherer Ergebnisse und die rechtzeitige Erkennung möglicher Probleme zu ermöglichen.
- Qualitätsüberprüfungen können **allgemeiner Art sein oder einen thematischen Schwerpunkt haben** (z. B. Fälle von Antragstellern aus einem bestimmten Herkunftsland, Ausschlussfälle oder Fälle von schutzbedürftigen Antragstellern). Allgemeine Überprüfungen erlauben generelle Schlussfolgerungen über die Qualität

<sup>(31)</sup> Ziel der Anonymisierung ist es, die personenbezogenen Daten des Antragstellers und des Sachbearbeiters zu schützen, indem sowohl ihre Daten als auch andere Identitätsangaben in der Akte anonymisiert werden. Die Anonymisierung des Berichts hängt vom nationalen Kontext ab.

<sup>(32)</sup> Einer der Nachteile von Ex-post-Qualitätsüberprüfungen besteht jedoch darin, dass die Asylbehörde, sofern während der Qualitätsüberprüfung schwerwiegende Mängel in einem Fall aufgedeckt werden, gezwungen sein kann, ihre ursprüngliche Entscheidung zu widerrufen, um den Fall erneut zu prüfen.



persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen, während thematische Überprüfungen eine Konzentration auf neue oder besonders schwierige Situationen ermöglichen. Es wird empfohlen, thematische Überprüfungen durchzuführen, sobald „neue“ Konzepte oder Verfahren (z. B. die Einführung beschleunigter Verfahren) umgesetzt wurden, um deren Umsetzung zu verfolgen. Thematische Überprüfungen werden auch empfohlen, wenn im Rahmen einer früheren (allgemeinen) Qualitätsüberprüfung besondere Bedürfnisse festgestellt wurden.

- Die **Durchführung** von Qualitätsüberprüfungen kann von zentralen Qualitätssicherungsreferaten, Teamleitern, Vorgesetzten oder aber von einem dezentralen Qualitätsbeauftragten, der von einem zentralen Beamten koordiniert wird, wahrgenommen werden. In letzterem Fall hat es sich bewährt, dass Teamleiter, Vorgesetzte oder Qualitätsbeauftragte eines Referats oder einer Zweigstelle die Qualität der Fälle eines anderen Referats bzw. einer anderen Zweigstelle überprüfen. Dies kann dazu beitragen, eine größere Kohärenz zwischen den Verfahren der verschiedenen Referate und Zweigstellen zu schaffen.



### Bewährte Verfahren

Nach Möglichkeit und Notwendigkeit wird empfohlen, dass jeder Fall von **zwei Qualitätsprüfern** überprüft wird. Jeder Prüfer sollte den Fall in seiner Gesamtheit prüfen (die Anhörung und die Entscheidung) und sich anschließend mit dem anderen Prüfer treffen, um die Ergebnisse gemeinsam zu besprechen und Schlussfolgerungen zu ziehen.

Es wird auch empfohlen, dass **Teams** von Qualitätsprüfern Sitzungen abhalten, z. B. im Rahmen der gemeinsamen Erörterung und Bewertung eines Falls durch sämtliche Prüfer. Dies fördert einen einheitlichen Ansatz bei der Überprüfung von Fällen.



### Relevantes EUAA-Instrument

Beim Qualitätssicherungsinstrument der EUAA (siehe Einzelheiten unter [Abschnitt 4.1.4. „Normen und Indikatoren für persönliche Anhörungen und erstinstanzliche Entscheidungen“](#)) handelt es sich um eine Online-Anwendung mit Berichterstattungsfunktionen. Das Instrument ermöglicht den Vergleich mehrerer Berichte in aggregierter Form und bietet gleichzeitig einen statistischen Überblick über deren Ergebnisse. Zusätzlich zum Qualitätsfeedbackbericht erhält der Sachbearbeiter, dessen Fall geprüft wird, einen Bericht mit Anmerkungen zu seiner individuellen Arbeit in Bezug auf den konkreten Fall (betreffend die Anhörung und/oder den Entscheidungsprozess).



### 4.3. Bewertung und Analyse

Der nächste Schritt nach der Festlegung der Normen und Indikatoren und der Erhebung der Daten für die Qualitätsüberprüfung und die Überprüfung der Normen und Indikatoren im Zusammenhang mit dem Asylverfahren besteht in der Bewertung der Ergebnisse. Die Indikatoren können unter Berücksichtigung der folgenden Fragen bewertet werden:

- Wurde der Indikator erfüllt?

Ausgehend von den Erkenntnissen entscheidet der Prüfer, ob der Indikator erfüllt wurde oder nicht. Die Indikatoren können sich entweder auf die verfahrenstechnischen Aspekte oder den Inhalt einer persönlichen Anhörung oder erstinstanzlichen Entscheidung beziehen. Beispielsweise bei der Beurteilung eines Indikators bezüglich der Vorbereitung der Anhörung wie „die Verfahrensakte stand dem Sachbearbeiter rechtzeitig vor der Anhörung zur Verfügung, um die Vorbereitung der Anhörung zu ermöglichen“ entscheidet der Prüfer, ob dieser Indikator erfüllt wurde oder nicht. Bei der Beurteilung eines Indikators im Rahmen der Risikobewertung der Entscheidung wie „in der Entscheidung wurde das Risiko bei der Rückkehr (wer, was und warum) korrekt ermittelt und bewertet“ muss der Prüfer feststellen, ob diese Aktivität korrekt durchgeführt und somit der Indikator erfüllt wurde.

Bei der Beurteilung eines Indikators können die Antworten auf die vorherige Frage wie folgt sein:

|                   |                                  |                                       |
|-------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Ja                | Der Indikator wurde erfüllt      | Der Indikator wurde korrekt angewandt |
| Teilweise erfüllt | Es wurde ein Mangel festgestellt | Geringfügiger Fehler                  |
| Nein              | Risiko wurde ermittelt           | Erheblicher Fehler                    |
| Nicht zutreffend  | Nicht zutreffend                 | Nicht zutreffend                      |

Die Antwortmöglichkeiten können für einige Indikatoren aufgrund ihrer Art und Anwendbarkeit begrenzt sein. So kann ein Indikator beispielsweise erfüllt oder nicht erfüllt, jedoch keinesfalls „teilweise“ erfüllt sein. Da einige Indikatoren nur in einigen Fällen oder unter bestimmten Bedingungen Anwendung finden, muss die Option „nicht zutreffend“ verfügbar sein.

Es sind detailliertere Leitlinien dazu erforderlich, wie die ausgewählten Normen und Indikatoren zu überprüfen sind, um sicherzustellen, dass die verschiedenen Qualitätsprüfer kohärente und harmonisierte Überprüfungen vornehmen. Ein kohärenter Ansatz wird ebenfalls gefördert, indem die Qualitätsprüfer das Vier-Augen-Prinzip anwenden und regelmäßig zusammenarbeiten, um zu erörtern und zu klären, wie die verschiedenen Indikatoren zu überprüfen sind.



## 4.4. Feedback und Berichterstattung

Die Bereitstellung von Feedback nach einer Qualitätsüberprüfung ist von entscheidender Bedeutung. Dieses Feedback kann sich entweder auf einzelne Sachbearbeiter oder Teams oder aber auf eine Zweigstelle als Ganzes beziehen. Es ist den Sachbearbeitern und ihren Vorgesetzten zur Verfügung zu stellen. Das Feedback für Teams und Zweigstellen ist umfassender und bereichsübergreifend. Es bezieht sich auf die Funktionsweise des gesamten Systems und beruht auf den kombinierten Ergebnissen mehrerer Sachbearbeiter.

Nach Abschluss eines Falls, d. h. nach Durchführung einer persönlichen Anhörung oder nach Erlass einer erstinstanzlichen Entscheidung, wird dem Sachbearbeiter ein individuelles Feedback gegeben. Die genaue Art und Weise, in der dies geschieht, wird von der jeweiligen Behörde festgelegt. Einige Grundsätze sollten dabei jedoch stets berücksichtigt werden. In Fällen, in denen individuelles Feedback gegeben wird, sollte betont werden, dass der Schwerpunkt eher auf der Verbesserung der Leistung des Einzelnen als auf der bloßen Erkennung von Fehlern liegt. Feedbackverantwortliche sollten wissen, wie sie konstruktives Feedback geben können, da das letztendliche Ziel darin besteht, den Sachbearbeiter dabei zu unterstützen, mögliche Fehler und bewährte Verfahren zu verstehen und die Qualität seiner Arbeit in Zukunft zu verbessern. Sachbearbeiter sollten zudem Fragen stellen und um Erläuterungen zum erhaltenen Feedback bitten können.

Dank des individuellen Feedbacks kann der Sachbearbeiter seine Arbeitsweise in kurzer Zeit anpassen. Die Ergebnisse der Qualitätsüberprüfungen könnten auch für das Coaching genutzt werden und in die Gespräche der Teamleiter mit ihren Sachbearbeitern einfließen. Die Organisation sollte eine Kultur schaffen, in der das Geben und Empfangen von individuellem Feedback zur Standardpraxis wird.



### Bewährte Verfahren

#### **Feedback zu persönlichen Anhörungen und erstinstanzlichen Entscheidungen sollte**

- die in der Anhörung bzw. in der Entscheidung ermittelten bewährten Verfahren hervorheben;
- bei festgestellten Fehlern erläutern, was der richtige Ansatz gewesen wäre;
- erläutern, warum ein bestimmter Fehler als geringfügig oder erheblich eingestuft wurde.

Wenn Feedback gegeben wird, um die Leistung eines Sachbearbeiters zu verbessern, sind Schnelligkeit und Anleitung zur korrekten Anwendung der Normen besonders wichtig, um zu verhindern, dass künftig ähnliche Fehler geschehen.

Neben dem Feedback besteht eines der Ziele der Qualitätsüberwachung darin, eine Gesamtbewertung der Qualität des Asylverfahrens für die Führungskräfte bereitzustellen, die für die Überwachung des Prozesses zuständig sind. Dies kann durch die Bereitstellung von Berichten auf der Grundlage der durchgeführten Qualitätsüberprüfungen und der nachfolgenden Analysen erfolgen.

Die Berichte können sich auf die Anwendung aller Normen und Indikatoren, die für die Qualitätsüberprüfung herangezogen wurden, oder aber auf ein bestimmtes Thema oder einen bestimmten Teil des Asylverfahrens konzentrieren, z. B. die Prüfung der Glaubwürdigkeit oder



die Anwendung einer Zulässigkeitsprüfung, oder Fälle untersuchen, die Antragsteller aus einem bestimmten Herkunftsland betreffen. Die abgeschlossenen Überprüfungen können anschließend als Grundlage für die Erstellung umfassender regelmäßiger Berichte (monatlich, vierteljährlich, jährlich usw.) dienen, einschließlich Berichte über Folgeprüfungen und Kurzberichte über bestimmte festgestellte Probleme.

Die Berichterstattung bietet der Führungsebene insbesondere die Möglichkeit, sich einen Einblick in die Gesamtqualität des zu bewertenden Prozesses zu verschaffen und mögliche Schwachstellen zu ermitteln, für die Folgemaßnahmen erforderlich sein könnten.

Es ist wichtig, dass diese Berichte intern an die relevanten Adressaten (Sachbearbeiter, Teamleiter, Führungskräfte usw.) weitergeleitet werden. Je nach Inhalt können sie auch in gekürzter Form an externe Beteiligte, z. B. andere Migrationsbehörden, das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen oder sogar die Öffentlichkeit, weitergegeben werden, um die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen und das Vertrauen der externen Interessenträger in die Prozesse zu stärken.

## 4.5. Beiträge aus verschiedenen Quellen zur Überwachung des Asylverfahrens

Neben den Ergebnissen der Qualitätsüberprüfungen gibt es weitere Aktivitäten, die Informationen zur Überwachung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen liefern können. Sie beziehen sowohl interne als auch externe Interessenträger ein und ergänzen die Qualitätsüberprüfungsberichte, indem sie umfassendere Perspektiven bieten.

Diese Aktivitäten umfassen vor allem:

- externe Bewertungen und Audits;
- Beschwerdemechanismen für Antragsteller und externe Interessenträger;
- Umfragen bei Antragstellern;
- zweitinstanzliche Entscheidungen und Gerichtsentscheidungen;
- Beiträge von internen Interessenträgern.

### 4.5.1. Externe Bewertungen und Audits

Zusätzlich zu den internen Überprüfungen, die von der nationalen Behörde durchgeführt werden, können externe Überprüfungen aussagekräftige Informationen über die Qualität des Asylverfahrens liefern. Solche Überprüfungen können in Form von Audits, Bewertungen oder Überprüfungen erfolgen und von externen Stellen unabhängig durchgeführt werden. Sie können von Organisationen der Zivilgesellschaft, spezialisierten Beratungsunternehmen oder zuständigen Auditunternehmen durchgeführt werden.

Die Behörde muss entscheiden, unter welchen Umständen sie sich an externe Prüfer wendet und welche Vorteile dies mit sich bringt. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, die genaue Art der erforderlichen Überprüfung zu bestimmen und zu beurteilen, ob der



externe Prüfer für die Durchführung dieser Art von Überprüfung geeignet ist. Insbesondere die ganzheitliche Überprüfung gesamter Prozesse, die Überprüfung von Verfahren für die Zusammenarbeit mit anderen Interessenträgern und die Überprüfung der Effizienz von Prozessen können nutzbringend an externe Stellen ausgelagert werden. Externe Stellen können durchaus in der Lage sein, Praktiken infrage zu stellen, die innerhalb der Organisation als wesentlich oder unvermeidlich angesehen werden.

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen arbeitet häufig mit den nationalen Behörden zusammen, um die Qualität der persönlichen Anhörungen und der erstinstanzlichen Entscheidungen zu beurteilen. <sup>(33)</sup> Nationale Regulierungsbehörden, die für die Überwachung zuständig sind, können ebenfalls Audits des Asylverfahrens durchführen. Darüber hinaus können auch wissenschaftliche Prüfer Drittbeurteilungen vornehmen. Die Asylbehörden können auch eine externe Überprüfung durch Partner aus dem privaten Sektor beantragen.

Nationale Menschenrechtsgremien und Ombudsstellen befassen sich häufig mit Fragen im Zusammenhang mit der Fairness und Effizienz der öffentlichen Verwaltungen, einschließlich der Asylämter. Die Konsultation derartiger Stellen und die genaue Beobachtung ihrer Arbeit können die Robustheit und Funktionsweise des Asylverfahrens weiter stärken. Ferner sind Einrichtungen wie der Europäische Bürgerbeauftragte oder andere internationale Menschenrechtsgremien zwar nicht für einzelne Mitgliedstaaten zuständig, können aber dennoch Auskunft darüber geben, wie das Asylverfahren optimiert werden kann.

#### **4.5.2. Beschwerdemechanismen für Antragsteller und externe Interessenträger**

Ein Beschwerdemechanismus ist ein Instrument, das die korrekte Umsetzung von Gesetzen und Leitlinien unterstützt und mit dessen Hilfe Organisationen zur Rechenschaft gezogen werden können. Daher wird empfohlen, dass Beschwerdemechanismen allen Antragstellern und externen Interessenträgern, wie Anwälten, Nichtregierungsorganisationen und anderen am Asylverfahren beteiligten Behörden, zugänglich sind.

Die nationalen Behörden können durch die Prüfung der bei ihnen eingereichten Beschwerden etwaige Probleme oder Mängel im Asylverfahren feststellen und anschließend beheben. Beschwerden können zudem aufzeigen, inwiefern die Antragsteller und externe Interessenträger dem Asylverfahren, so wie es von den nationalen Behörden umgesetzt wird, vertrauen. Vor allem aber sind Beschwerdemechanismen ein Mittel für Antragsteller, ihre Beschwerden über das Asylverfahren vorzubringen, und für die Behörden, diese Beschwerden zu prüfen.

Um das ordnungsgemäße Funktionieren ihrer Beschwerdemechanismen zu gewährleisten, sollte jede Behörde festlegen, wer für die Verwaltung der Mechanismen zuständig ist, wer Zugang zu ihnen hat und wer für die Prüfung von Beschwerden verantwortlich ist. Bei der Einrichtung von Beschwerdemechanismen ist darauf zu achten, dass geltendem Datenschutzrecht Rechnung getragen und Vertraulichkeit gewahrt wird. Beschwerdemechanismen haben zudem Vorgaben für die Art und Weise der Übermittlung von Antworten und Rückmeldungen an Beschwerdeführer zu enthalten. Es ist auch wichtig,

<sup>(33)</sup> Für weitere Informationen über die Qualitätssicherungsaktivitäten des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen siehe Refworld, „Quality assurance“ (Qualitätssicherung) (<https://www.refworld.org/qualityassurance.html>).



Beschwerdemechanismen durch kontinuierliche Informationskampagnen zu unterstützen, um ihre Existenz hervorzuheben und ihren Zweck zu erläutern, insbesondere die Unterscheidung zwischen Beschwerdemechanismen und Beschwerdeverfahren. Es sollte den Antragstellern klar sein, dass die Inanspruchnahme eines Beschwerdemechanismus keinen Einfluss auf die Prüfung ihres Antrags auf internationalen Schutz hat. Es wird empfohlen, Beschwerden zu registrieren und regelmäßig Berichte über die einzelnen Beschwerdemechanismen zu erstellen, die beispielsweise Angaben zur Anzahl, Art und Weiterverfolgung der Beschwerden enthalten.

### **Beispiele aus der Praxis**

#### **Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache**

Der Beschwerdemechanismus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) ermöglicht es Personen, die unmittelbar von den Maßnahmen betroffen sind, die von den an den Tätigkeiten der Agentur beteiligten Bediensteten ergriffen (bzw. nicht ergriffen) wurden und die der Auffassung sind, dass ihre Grundrechte dadurch verletzt wurden, individuelle Beschwerden einzureichen. Nähere Informationen sind verfügbar unter <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/complaints-mechanism/>.

#### **Finnland**

In Finnland gibt es zwei Möglichkeiten, eine Verwaltungsbeschwerde einzureichen. Zum einen können Beschwerden bei der finnischen Einwanderungsbehörde eingereicht werden, die sodann unverzüglich Korrekturmaßnahmen ergreifen kann. Zum anderen können Beschwerden beim parlamentarischen Ombudsmann oder beim Justizkanzler eingereicht werden, der die Rechtmäßigkeit und die Umsetzung der Menschenrechte im Zuge der Handlungen der Behörden überwacht. Personen, die internationalen Schutz beantragen, können über beide Mechanismen Beschwerden einreichen. Die Beschwerde kann mit ihrer Zustimmung auch in ihrem Namen eingereicht werden. Verwaltungsbeschwerden können sowohl während der Prüfung eines Antrags als auch nach Erlass der Entscheidung über internationalen Schutz eingelegt werden.

Wenn eine Beschwerde direkt bei der finnischen Einwanderungsbehörde eingereicht wird, verfasst der juristische Dienst nach Anhörung der betroffenen Parteien eine Antwort auf die Beschwerde und legt sie der obersten Führungsebene zur Genehmigung vor. Nach der Genehmigung wird die Antwort dem Antragsteller schriftlich übermittelt, und im Falle eines Fehlers wird das Asylreferat gebeten, diesen zu korrigieren. Informationen darüber, wie eine solche Beschwerde eingereicht werden kann, sind auf der Website der Einwanderungsbehörde einsehbar.

Ein Antragsteller kann eine Beschwerde beim parlamentarischen Bürgerbeauftragten oder beim Justizkanzler einreichen, wenn er den Verdacht hat, dass eine Behörde rechtswidrig gehandelt oder eine Pflicht vernachlässigt hat, beispielsweise im Zusammenhang mit einer Überschreitung ihrer Befugnisse oder der ungebührlichen Verzögerung eines Verfahrens. Wird aufgrund einer Beschwerde eine Untersuchung eingeleitet, so hört der Ombudsmann oder der Justizkanzler die betroffene Behörde an, bittet um die Vorlage von Beweismitteln und kann Ermittlungen durchführen oder die Polizei um Unterstützung bei der Untersuchung bitten. Behördliche und gerichtliche Entscheidungen können sie zwar nicht ändern, jedoch sind sie berechtigt, Klage zu erheben, Behörden zu rügen oder Behörden aufzufordern, einen Fehler oder die Art und Weise, wie ein Verfahren durchgeführt wurde, zu berichtigen.



### **4.5.3. Umfragen bei Antragstellern**

Abgesehen von Beschwerdemechanismen können Behörden außerdem Umfragen einführen, die sich an Personen richten, die internationalen Schutz beantragen, und die sich auf bestimmte Aspekte des Asylverfahrens konzentrieren. Diese Elemente können von der Aufnahme, Unterbringung und Verpflegung bis hin zu der Art und Weise, wie die Anhörung durchgeführt wurde, der Klarheit der bereitgestellten Informationen und dem erstinstanzlichen Entscheidungsprozess reichen.

Es wird empfohlen, dass Behörden zunächst die Art der Umfrage bestimmen, die für den beabsichtigten Zweck am nützlichsten und geeignetsten ist, bevor sie mit der Ausarbeitung der Umfrage beginnen. Die Mittel für die Durchführung einer Umfrage und die zeitliche Planung sollten sorgfältig geprüft werden, um einen einfachen Zugang für die Antragsteller und die rechtzeitige Bereitstellung entsprechenden Feedbacks zu gewährleisten.

Die Verfügbarkeit der Umfrage in den Sprachen, die von den Adressaten verstanden werden, ist für deren Teilnahme von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus erleichtert die Gewährleistung der Anonymität der Antragsteller die Bereitstellung aussagekräftigen Feedbacks und die Erreichung einer zufriedenstellenden Teilnehmerquote.



### Relevantes EUAA-Instrument: das SAM-Projekt (Surveys of Asylum-related Migrants)

In den vergangenen Jahren haben die EU-Mitgliedstaaten ein verstärktes Interesse an einem besseren Verständnis der asylbezogenen Migrationsströme und der Profile der ankommenden Migranten sowie ihrer Bedürfnisse und Bestrebungen gezeigt. Zur Ergänzung der bestehenden Datenerhebungsmechanismen hat die EUAA einen Umfragemechanismus entwickelt, der an länderspezifische Bedürfnisse angepasst werden kann und Informationslücken in den Aufnahmeländern schließt, indem vergleichbare Daten direkt von asylsuchenden Migranten erhoben werden. Die Umfrage ist anonym, freiwillig und in den gebräuchlichsten Sprachen von asylsuchenden Migranten verfügbar, entspricht den Datenschutz- und ethischen Grundsätzen und kann mit eigenen mobilen Geräten durchgeführt werden.

Als Beispiel für eine Reaktion auf eine Krise mithilfe von SAM führte die EUAA in Zusammenarbeit mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ab dem 11. April 2022 die Erhebungen über ankommende Migranten aus der Ukraine („Surveys of Arriving Migrants from Ukraine“ (Befragungen von ankommenden Migrantinnen und Migranten aus der Ukraine)) durch. Die im Rahmen dieses Projekts sowohl anonym als auch freiwillig durchgeführten Erhebungen zielen darauf ab, in den EU+-Ländern standardisierte Daten direkt von Menschen zu erheben, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen und in der EU Zuflucht suchen. Außerdem werden Informationen über das Leben der Befragten in ihren Aufnahmeländern, über Bildung und Beschäftigung sowie über die Probleme, auf die sie bei der Registrierung gestoßen sind, eingeholt.

Die Erhebung kann über folgenden Link abgerufen werden: [https://tellusyourstorysurvey.eu/index\\_lp.php?lang=en](https://tellusyourstorysurvey.eu/index_lp.php?lang=en). Die bisherigen Ergebnisse wurden in öffentlichen Informationsblättern ([Thematic fact sheet on life in the host country](#) (Thematisches Informationsblatt zum Leben im Aufnahmeland)) und in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in einem eingehenden Bericht ([Forced Displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations](#) (Flucht und Vertreibung aus und innerhalb der Ukraine: Profile, Erfahrungen und Hoffnungen betroffener Bevölkerungsgruppen)) analysiert.

**Beispiele aus der Praxis**

Das schweizerische Staatssekretariat für Migration führte in der französischsprachigen Region Umfragen bei Personen, die internationalen Schutz beantragen, zum Asylverfahren sowie zu deren Zufriedenheit mit diesem Verfahren durch. Einige Einzelheiten zu Art, Kontext und Methodik der Befragung sind nachstehend in diesem Kasten aufgeführt.

**Art/Kontext der Befragung**

In der Schweiz bleiben Antragsteller während der gesamten ersten 140 Tage ihres Verfahrens in einem oder mehreren föderalen Asylzentren. Jeder Antragsteller kann freiwillig an der Umfrage zur Zufriedenheit mit seiner endgültigen Entlassung aus einem föderalen Asylzentrum teilnehmen (die Teilnahme ist in den gewöhnlichen Zentren möglich, jedoch nicht in den provisorischen Zentren). Es gibt keinen spezifischen Teilnahmeindikator, aber es wird geschätzt, dass 60-80 % aller Antragsteller an der Umfrage teilnehmen.

**Methodik**

Ein anonymes Online-Formular (bei dem die Identität des Antragstellers nicht abgefragt wird) wird auf Tablets oder Smartphones von Mitarbeitern oder direkt vom Antragsteller ausgefüllt. Es umfasst zehn spezifische Fragen zur Qualität der angebotenen Dienstleistungen (Verpflegung, Zimmer und Aktivitäten), zur Sicherheit, zur rechtlichen Vertretung und zum Staatssekretariat für Migration, wobei die Antworten auf einer Skala von 1 bis 5 angegeben werden. Es wird sowohl die durchschnittliche Punktzahl als auch die vom Antragsteller vergebene Gesamtpunktzahl ermittelt. Darüber hinaus werden die Anzahl der monatlich ausgefüllten Fragebögen und die Kommentare der Antragsteller ausgewertet.

**Analyse/Berichterstattung**

Die Analyse/Berichterstattung wird einmal monatlich von einem Experten für „Partner und Verwaltung“ durchgeführt, der dem Leiter der französischsprachigen Region (mit Kommentaren und Vorschlägen) und dem Leiter des Unternehmens, das für die Überwachung und Durchführung von Aktivitäten mit Antragstellern zuständig ist, einen Bericht übermittelt (der nur Rohdaten enthält). Werden Verbesserungsvorschläge von der regionalen Hauptverwaltung angenommen, werden sie an die jeweiligen Gebietsverantwortlichen zur Umsetzung weitergeleitet.

#### **4.5.4. Zweitinstanzliche Entscheidungen und Gerichtsentscheidungen**

Gerichtsentscheidungen können Aufschluss über die Qualität des Asylverfahrens geben, insbesondere über die rechtliche Begründung und die Auslegung von Rechtsnormen und Kriterien. Erkenntnisse aus zweitinstanzlichen Entscheidungen oder Gerichtsurteilen können sowohl für die Sachbearbeiter, die Anhörungen durchführen und Entscheidungen abfassen, als auch für die behördlichen Führungsebenen von Nutzen sein, um die Gesamtleistung des Prozesses zu beurteilen.

Eine hohe Quote von in der zweiten Instanz und vor Gericht aufgehobenen erstinstanzlichen Entscheidungen deutet möglicherweise auf Probleme mit der Qualität der erstinstanzlichen Entscheidungen hin, die überprüft und behoben werden müssen. Dies setzt voraus, dass Daten über die Aufhebungsquote infolge von Rechtsbehelfen vorliegen.



Es wird empfohlen, dass nationale Behörden die Entscheidungen über Rechtsbehelfe weiterverfolgen, indem sie interne Leitlinien erstellen oder Berichte auf Grundlage der Rechtsprechung verfassen. Die Berichte sollten in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden.

Auf höherer Ebene sollten Sachbearbeiter auch über Entscheidungen der europäischen Gerichte – d. h. des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – informiert werden. Dies kann ihnen bei der inhaltlichen Prüfung von Anträgen, aber auch bei der Durchführung von Prozessen helfen, die Teil des Asylverfahrens sind.

### **Beispiele aus der Praxis**

In der Schweiz wurde das Projekt AMFR (Analysis and measures FAC rulings) ins Leben gerufen, um die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und die daraufhin getroffenen Maßnahmen zu analysieren. Ziel des Projekts ist es, die systematischere und IT-gestützte Analyse von Gerichtsurteilen und die systematischere Nachverfolgung der ergriffenen Maßnahmen (z. B. geänderte Vorschriften) zu erleichtern.

Das Staatssekretariat für Migration hat ein IT-Projekt zur Umsetzung der folgenden Maßnahmen eingeleitet:

- umfassende und systematische Aufzeichnung, Bewertung und Analyse von Urteilen;
- Ermittlung der über den Einzelfall hinaus erforderlichen Maßnahmen;
- systematische Verwaltung der Maßnahmen;
- Bereitstellung des Zugangs zu der Datenbank zu Entscheidungen und Maßnahmen für Führungskräfte und Sachbearbeiter.

In Finnland werden die von den Berufungsgerichten aufgehobenen Entscheidungen von der finnischen Einwanderungsbehörde in sechs Kategorien eingeteilt, die sodann die Maßnahmen festlegt, die als Reaktion auf die zweitinstanzliche Entscheidung zu ergreifen sind. Diese sieben Kategorien sind:

- Verfahrensfehler;
- Fehler bei der Rechtsauslegung;
- unterschiedliche Einzelbewertungen von Tatsachen;
- neue Gründe für den Bedarf an internationalem Schutz, die während des Berufungsverfahrens vorgebracht wurden;
- neue Beweise, die während des Berufungsverfahrens vorgelegt wurden;
- eine Änderung der persönlichen Umstände des Antragstellers während des Berufungsverfahrens;
- Inkrafttreten neuer Vorschriften für die Prüfung von Anträgen.

Besondere Aufmerksamkeit gilt zweitinstanzlichen Entscheidungen, die aufgrund eines Verfahrensfehlers oder eines Fehlers bei der Rechtsauslegung aufgehoben werden. Sie werden eingehend von Juristen geprüft, um festzustellen, ob interne Vorschriften oder Leitlinien geändert werden sollten. Ihre Schlussfolgerungen werden auch systematisch der Führungsebene und den Sachbearbeitern mitgeteilt, um sicherzustellen, dass Fehler nicht wiederholt werden.



Zweitinstanzliche Entscheidungen, die aus Gründen im Zusammenhang mit den übrigen Kategorien aufgehoben werden, werden ebenfalls sorgfältig geprüft, auch wenn sie weniger häufig zu Änderungen interner Leitlinien führen oder Informationen enthalten, die allen Sachbearbeitern mitgeteilt werden sollten, da sie die Art und Weise betreffen, wie eine Einzelprüfung durchgeführt wurde und wie die im Antrag vorgelegten Beweise gewürdigt wurden. Solche Entscheidungen können jedoch Informationen enthalten, die der Führungsebene und den Sachbearbeitern, die die Entscheidung abgefasst und genehmigt haben, mitgeteilt werden müssen. Wenn die Gerichte wiederholt Entscheidungen auf der Grundlage unterschiedlicher Einzelbewertungen von Tatsachen aufheben, kann dies Anlass sein, gründlicher zu prüfen, ob interne Leitlinien oder Arbeitsmethoden überarbeitet werden sollten.

#### **4.5.5. Beiträge von internen Interessenträgern**

Beiträge von internen Interessenträgern können Behörden nützliche Einblicke bieten. Insbesondere in Bezug auf persönliche Anhörungen und erstinstanzliche Entscheidungen sollten Sachbearbeiter, Führungskräfte und Mitarbeiter, die an der Qualitätsüberprüfung beteiligt sind, Gelegenheit erhalten, sich zu einem etwaigen Verbesserungsbedarf zu äußern.

Durch die Einbeziehung interner Interessenträger in die Überwachung erhalten Experten aus der Organisation eine Stimme. Da sie tagtäglich mit den Normen und Zielen der Organisation arbeiten und Probleme aus erster Hand erfahren, sind sie oft am besten in der Lage, wertvolles Feedback zu konkreten und praktikablen Lösungen zu geben.

Dies kann insbesondere für große Organisationen von Vorteil sein, in denen es schwierig sein kann, zu wissen, was die Mitarbeiter der einzelnen Ebenen denken und erleben. Das Engagement der oberen Führungsebene ist der Schlüssel für die erfolgreiche Durchführung von Übungen zur Sammlung interner Beiträge von Mitarbeitern.

Auf EU-Ebene basiert das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem (Common Assessment Framework, CAF) auf der Methode von internen Beiträgen (einer Selbstbewertungsmethode) und zielt darauf ab, ein hohes Qualitätsniveau in den öffentlichen Verwaltungen zu erreichen. <sup>(34)</sup>

---

<sup>(34)</sup> Für weitere Informationen über das CAF-Modell siehe EIPA, „European CAF Resource Centre“, (<https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/>).



### Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem

Im Mittelpunkt des CAF steht die Selbstbewertung der Organisation, die den Ausgangspunkt für einen umfassenden Verbesserungsprozess bildet. Obwohl sich das CAF in erster Linie auf die Leistungsbewertung und das Leistungsmanagement konzentriert, um Verbesserungen zu ermöglichen, besteht sein oberstes Ziel darin, zu einer verantwortungsvollen Verwaltung beizutragen. Es unterstützt öffentliche Verwaltungen bei

- der Einführung einer Kultur der Exzellenz;
- der schrittweisen Umsetzung des PDCA-Zyklus;
- der Durchführung eines Selbstbewertungsprozesses, um eine umfassende Organisationsprüfung durchzuführen;
- der Stellung von Diagnosen, die ihre Stärken und einen etwaigen Verbesserungsbedarf aufzeigen und dazu beitragen, dass Maßnahmen zur Verbesserung ergriffen werden können.

## 4.6. Empfehlungen auf der Grundlage von Qualitätsfeedback und Berichterstattung

Die Ergebnisse der Datenerhebung und Berichterstattung sowie die Ergebnisse anderer Beiträge sollten der Führungsebene in Form von Empfehlungen und erforderlichen Maßnahmen zur Überprüfung vorgelegt werden. Die Empfehlungen sollten sich auf die Behebung verschiedener Mängel konzentrieren, insbesondere wenn erhebliche Mängel festgestellt wurden. In der Praxis können die Empfehlungen die Entwicklung neuer Instrumente oder die Aktualisierung bestehender Instrumente umfassen, wie etwa die in Kapitel 3 vorgestellten (einschließlich Leitlinien, SOP und Vorlagen).

Die Beiträge, Berichte, Empfehlungen und Maßnahmen werden der Führungsebene zur Prüfung und endgültigen Entscheidung vorgelegt. Begleitet werden sie von einem Vorschlag für einen Plan, über den sich die Führungsebene einigen soll, einschließlich der Verantwortlichen und der vorgesehenen Fristen.

Die Überprüfung durch die Führungsebene umfasst zudem eine Beurteilung des Stands der Umsetzung von Maßnahmen, die im Anschluss an den vorherigen Überwachungszyklus angenommen wurden, sowie eine Einigung über die Maßnahmen, die zur Behebung verbleibender Feststellungen zu ergreifen sind.

## 4.7. Durchführung

Wie im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, ist das Ergebnis der Sitzung mit der Führungsebene ein Aktionsplan zur Verbesserung der Qualität der einschlägigen Verfahren, z. B. der persönlichen Anhörungen und der erstinstanzlichen Entscheidungen. Dieser Aktionsplan sollte sodann auch die Bewertung der Maßnahmen enthalten, die nach dem vorherigen Überwachungszyklus ergriffen wurden.



Dieser Aktionsplan kann die folgenden Elemente enthalten:

- die nach einem bestimmten Zeitrahmen erwarteten Ergebnisse;
- die Schritte für die Durchführung des Aktionsplans;
- die für die Durchführung des Aktionsplans verantwortlichen Personen;
- das für den Abschluss der einzelnen Maßnahmen angestrebte Datum;
- die beteiligten Interessenträger.

Die vorgenommenen Änderungen können zur Verbesserung des Prüfverfahrens beitragen und neue Qualitätsüberprüfungen, Rückmeldungen, Berichte und Empfehlungen fließen in den darauffolgenden Aktionsplan ein, der wiederum zu weiteren Verbesserungen der Prozesse führt. Dies spiegelt die kontinuierliche Veränderung der Prozessqualität auf Basis des PDCA-Zyklus wider.



#### Wichtigste Punkte aus Kapitel 4

Die Überwachung der Qualität persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen erfolgt fortlaufend und bietet die Möglichkeit, die Entwicklung der Prüfung von Asylanträgen im Laufe der Zeit zu bewerten und so die Stärken und Schwächen des Asylverfahrens zu ermitteln. Durch die Überwachung kann festgestellt werden, ob die Ziele der Organisation nach wie vor erreicht werden und ob die zur Gewährleistung der Qualität erforderlichen Maßnahmen ergriffen wurden.

Die regelmäßige Überwachung persönlicher Anhörungen und erstinstanzlicher Entscheidungen ist von wesentlicher Bedeutung.

Die Schritte zur Überwachung der Qualität des Verfahrens zur Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz sind:

- die Auswahl von Normen und Indikatoren;
- die Datenerhebung;
- Beurteilung und Analyse;
- Feedback und Berichterstattung;
- Beiträge aus verschiedenen Quellen:
  - ✓ externe Bewertungen und Audits;
  - ✓ Beschwerdemechanismen;
  - ✓ Umfragen bei Antragstellern;
  - ✓ zweitinstanzliche Entscheidungen und Gerichtsentscheidungen;
  - ✓ Beiträge von internen Interessenträgern;
- Empfehlungen;
- Durchführung.





Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

