



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Planung und Ressourcen

Bern, Februar 2015

Evaluation Testbetrieb

Zusammenfassung der Zwischenergebnisse

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Neustrukturierung des Asylbereichs	3
1.2	Testbetrieb.....	3
1.3	Evaluation	4
2	Fragestellungen, Vorgehen und Methodik	6
2.1	Fragestellungen der Evaluation des Testbetriebs	6
2.2	Vorgehen und Methodik.....	6
2.3	Methodischer Vorbehalt.....	8
3	Zwischenergebnisse der Evaluation des Testbetriebs.....	9
3.1	Beschleunigung der Asylverfahren	9
3.1.1	Zugewiesene Fälle, Phasen und Zusammensetzung	9
3.1.2	Erledigungen und Entscheide.....	10
3.1.3	Verfahrensdauern	11
3.1.4	Ausreise und Vollzug.....	12
3.1.5	Nothilfebezüger	12
3.2	Qualität der Asylverfahren.....	13
3.2.1	Qualität der Entscheide	13
3.2.2	Rechtsschutz.....	13
3.2.3	Medizinische Abklärung	14
3.2.4	Beschwerdeverfahren	14
3.2.5	Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe.....	16
3.2.6	Auswirkungen auf SEM Mitarbeitende.....	17
4	Fazit	18

1 Einleitung

1.1 Neustrukturierung des Asylbereichs

In seiner Botschaft zur Neustrukturierung des Asylbereichs vom 3. September 2014¹ schlägt der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen vor, um Asylverfahren bei Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness zu beschleunigen und damit mittelfristig Kosten einzusparen.

Die Mehrheit der Asylverfahren soll rasch in regionalen **Zentren des Bundes** rechtskräftig abgeschlossen werden. Hierzu sollen sich die **wichtigsten Akteure des Asylverfahrens am gleichen Ort** befinden (insbesondere Unterbringung der Asylsuchenden, SEM Personal für Kernprozesse des Asylverfahrens, Rechtsvertretung und Rückkehrberatung). Die Verfahren sollen zügig nach einem festgelegten Zeitplan durchgeführt werden (**getaktetes Verfahren**).

Um die raschen Verfahren rechtsstaatlich korrekt und fair durchzuführen, soll den Asylsuchenden als flankierende Massnahme ein Anspruch auf **kostenlose Beratung** über das Asylverfahren sowie eine **kostenlose Rechtsvertretung** gewährt werden. Zudem sollen die Asylsuchenden frühzeitig und umfassend über das bestehende **Rückkehrhilfeangebot** informiert werden.

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Die Asylverfahren und der Vollzug sollen **rasch** und **rechtsstaatlich korrekt** durchgeführt werden;
- Schutzbedürftigen Personen soll weiterhin der **notwendige Schutz** gewährt und sie sollen so rasch als möglich in der Schweiz **integriert** werden;
- Der **Anreiz**, unbegründete oder missbräuchliche Asylgesuche einzureichen, soll gesenkt werden;
- Die **Glaubwürdigkeit des Asylbereiches** soll nachhaltig gestärkt werden.

1.2 Testbetrieb

Die Wirksamkeit der neuen, getakteten Asylverfahren wird in einer Testphase geprüft. Dazu hat das SEM an der Förrlibuckstrasse in Zürich ein neues Verfahrenszentrum eröffnet. Der sogenannte **Testbetrieb** wurde am 6. Januar 2014 gestartet und wird mindestens bis zum 28. September 2015 dauern.² Die Asylsuchenden, die dem Testbetrieb per Zufallsprinzip³ zugeordnet wurden, sind im nahegelegenen Juch-Areal der Stadt Zürich untergebracht, welches über rund 300 Betten verfügt. Jährlich werden die rund 30 Mitarbeitenden des SEM im Testbetrieb etwa 1'300 bis 1'400 Asylgesuche bearbeiten.

¹ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991.

² Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013 (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

Mit der Änderung des Asylgesetzes vom 26. September 2014 (*Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes*, SR 14.025) wurde eine **Verlängerung des Testbetriebs bis spätestens 28. September 2019** beschlossen.

³ Nicht in den Testbetrieb aufgenommen werden (1) Gesuchsteller, die in der Schweiz bereits ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen haben (Zweitgesuche und Wiedererwägungsgesuche), (2) Gesuchsteller mit einem laufenden Verfahren, (3) Gesuchsteller mit einer 3-Jahres-Sperrfrist gem. Art. 8 Abs. 3bis AsylG, (4) Dublin-Überstellungsrückkehrer vor Ablauf von 6 Monaten, sowie (5) Personen, deren Familienmitglieder bereits in einem Kanton ein Asylverfahren haben (Einheit der Familie).

Neu ankommende Asylsuchende im Testbetrieb durchlaufen neu zunächst eine maximal 21 Tage (bei Dublin-Fällen maximal 10 Tage) dauernde **Vorbereitungsphase**. Sie soll dazu dienen, die für das Asylverfahren nötigen Vorabklärungen zu treffen, die Asylsuchenden umfassend über ihre Rechte und Pflichten während des Verfahrens zu informieren, sie nach Möglichkeit zu einer freiwilligen Rückkehr zu bewegen und in dieser Hinsicht zu beraten sowie ihnen eine Rechtsvertretung zur Vorbereitung des Verfahrens zuzuweisen. In dieser Phase erfolgen ausserdem die bereits im heutigen Verfahren der Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) üblichen Anmeldeaktivitäten wie beispielsweise die Durchführung der nötigen medizinischen Abklärungen, die Analyse von Fingerabdrücken (Daktyloskopie) und der diesbezügliche Abgleich mit nationalen (AFIS) und internationalen (Eurodac) Datenbanken, die Durchführung von Altersbestimmungen, die Erfassung von Personaldaten, die Sicherung und Analyse von Beweismitteln und die Durchführung einer kurzen Erstbefragung.

Nach Abschluss der Vorbereitungsphase werden Asylgesuche in drei Verfahrenstypen unterteilt und nach einem spezifischen Zeitplan durchgeführt:

- (1) **Beschleunigte Verfahren** (Plan-Anteil der Botschaft: 20%): Asylgesuche, bei denen nach der Anhörung keine weiteren Abklärungen notwendig sind, sollen nach einem festgelegten Zeitplan in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden. Asylgesuche, die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens behandelt werden, sollen innerhalb von 110 Tagen rechtskräftig entschieden und bei ablehnenden Entscheiden die Wegweisung vollzogen werden.
- (2) **Dublin-Verfahren** (Plan-Anteil der Botschaft: 40%): Wie bereits heute erfolgen bei Dublin-Fällen, für deren Gesuch ein anderer europäischer Staat zuständig ist, keine Anhörungen. Es wird jedoch eine Erstbefragung durchgeführt und das rechtliche Gehör gewährt. Vor dem Dublin-Entscheid muss die Antwort des zuständigen Dublin-Staates zum Gesuch um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme abgewartet werden.
- (3) **Erweiterte Verfahren** (Plan-Anteil der Botschaft: 40%): Das erweiterte Verfahren kommt insbesondere bei Asylgesuchen zur Anwendung, bei denen nach der Anhörung nicht sofort entschieden werden kann, da weitere Abklärungen notwendig sind. Aufgrund ihrer Komplexität werden erweiterte Verfahren nach Abschluss der Vorbereitungsphase und der Anhörung ausserhalb des Testbetriebs im Hauptsitz des SEM in Bern-Wabern durchgeführt. Die Gesuchsteller im erweiterten Verfahren werden wie bisher in den Kantonen untergebracht.

Die SEM Mitarbeitenden aller Verfahrensphasen des Testbetriebs befinden sich innerhalb desselben Gebäudes auf demselben Stockwerk. Auch die anderen wichtigen Akteure des Asylverfahrens – insbesondere Rechtsberatung und -vertretung sowie Rückkehrberatung – befinden sich im gleichen Gebäude, jedoch räumlich von den SEM Mitarbeitenden getrennt auf unterschiedlichen Stockwerken.

1.3 Evaluation

Die Testphasenverordnung vom 4. September 2013⁴ sieht vor, dass das SEM zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements eine Evaluation des Testbetriebs durchführt. Der Testbetrieb wird in diesem Rahmen laufend von vier externen Auftragnehmern des SEM evaluiert.⁵

⁴ Artikel 8 der *Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013* (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

⁵ Zusätzlich hat eine Begleitgruppe, zusammengesetzt aus Expertinnen und Experten von Kantonen und Fachorganisationen, die Aufgabe, die Erkenntnisse aus der Testphase zu analysieren und Empfehlungen für die

Der vorliegende Bericht stellt die Zwischenergebnisse der Evaluation für die Periode vom 1. Januar bis zum 31. Oktober 2014 vor. Die abschliessenden Evaluationsergebnisse werden bis Ende 2015 vorliegen und damit in die Neustrukturierung des Asylbereichs einfließen können.

weitere Umsetzung zu erarbeiten.

2 Fragestellungen, Vorgehen und Methodik

2.1 Fragestellungen der Evaluation des Testbetriebs

Die Evaluation des Testbetriebs soll detaillierte Informationen über die Beschleunigung der Asylverfahren und die Wirkung der neuen Rechtsberatung und -vertretung liefern sowie Hinweise für die definitive Ausgestaltung der Neustrukturierung des Asylbereichs geben. Gleichzeitig sollen die Erkenntnisse der begleitenden Evaluation noch während des Testbetriebs zur Optimierung der Abläufe führen.

Die Evaluation des Testbetriebs stützt sich einerseits auf eine betriebswirtschaftliche Analyse, die insbesondere die Beschleunigungseffekte und Wirtschaftlichkeit der neuen Verfahren prüft, und andererseits auf eine qualitative Analyse, die die Auswirkungen der Neustrukturierung, einschliesslich der neuen Rechtsberatung und -vertretung, auf die Qualität der Verfahren bewertet.

Speziell soll die **betriebswirtschaftliche Analyse** des Testbetriebs dabei klären,

- ob und inwieweit (differenziert nach Verfahrensarten) die im Testbetrieb eingesetzten Verfahrensabläufe (insbesondere das getaktete Verfahren) tatsächlich zu einer massgeblichen Beschleunigung der Asylverfahren und des Vollzugs beitragen (Verfahrensdauer);
- welche Einsparungen (Globalpauschalen, etc.) durch die Beschleunigung im Vergleich zu den bisherigen Verfahren erzielt werden;
- welche zusätzlichen Kosten (im Vergleich zu den bisherigen Abläufen) durch die beschleunigten Verfahren generiert werden (z.B. erhöhter Personaleinsatz);
- ob bezogen auf den Testbetrieb die Einsparungen dazu ausreichen, die zusätzlichen Investitionen und Betriebskosten des Testbetriebs abzudecken; und
- ob mit einer allfälligen definitiven Einführung dieser Verfahrensabläufe der richtige Weg zu einer erheblichen und spürbaren Optimierung des Asylsystems eingeschlagen wird.

Die **qualitative Evaluation** des Testbetriebs soll klären,

- ob die neuen Elemente Beratung und Rechtsvertretung trotz der Verfahrensbeschleunigung faire Asylverfahren garantieren;
- welchen Einfluss die beschleunigten Verfahren auf die Qualität der Entscheide haben;
- ob und inwiefern die Beratung und die Rechtsvertretung zu einem Anstieg der unbegründeten Beschwerden führt (Fehlanreize);
- welche Wirkung die Rückkehrberatung auf die Rückkehrwilligkeit der Asylsuchenden hat; und
- welche Wirkung das neue Verfahren auf den Wegweisungsvollzug hat.

2.2 Vorgehen und Methodik

Das SEM hat für die Evaluation des Testbetriebs vier externe Mandate in Auftrag gegeben. Mandate 1 und 2 betreffen die betriebswirtschaftliche Analyse des Testbetriebs, Mandate 3 und 4 befassen sich mit der qualitativen Evaluation des Testbetriebs.

Im Rahmen von **Mandat 1** der Evaluation wird eine detaillierte **quantitative Analyse des Testbetriebs** durchgeführt, um zu klären ob und inwieweit mit der Einführung der neuen Verfahrensabläufe eine erhebliche und spürbare Optimierung der Asylverfahren erzielt werden kann. Zudem soll eine **Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des**

Asylbereichs die zentralen Kostentreiberelemente und Einsparungspotentiale der Asylverfahren im Regulär- und Testbetrieb identifizieren und quantifizieren. Aufgrund der in der untersuchten Periode begrenzten Fallzahlen, insbesondere im Bereich der erweiterten Verfahren, kann jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch keine zuverlässige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs vorgenommen werden. Sobald eine ausreichende Datengrundlage vorliegt, wird die Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt.

Als Vergleichsgrundlage zum Testbetrieb wurden einerseits, wie in der Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014, die Durchschnittswerte des Regulärbetriebs der Jahre 2011/2012 verwendet. Andererseits wurde ein **Vergleich des Regulär- und Testbetriebs** in der Betrachtungsperiode (1. Januar bis 31. Oktober 2014) vorgenommen. Um in diesem "Apfel-zu-Apfel-Vergleich" Verzerrungen auszuschalten, die mit der Bearbeitung von überjährigen pendenten Fällen im Regulärbetrieb einhergehen, wurden ausschliesslich Fälle mit Gesuch und Entscheid in der Betrachtungsperiode verwendet. Vergleichsbasis für die beschleunigten Verfahren im Testbetrieb sind die Priorität-1-Fälle des Regulärbetriebs (abzüglich der Fälle, bei denen zusätzliche Abklärungen notwendig sind). Vergleichsbasis für die erweiterten Verfahren im Testbetrieb sind die Priorität-2-Fälle des Regulärbetriebs (zuzüglich der Priorität-1-Fälle mit zusätzlichen Abklärungen).

Mandat 2 kommt eine formative Rolle zu. Es soll im Laufe des Testbetriebs allfällige Schwachstellen identifizieren und entsprechende Verbesserungspotenziale aufzeigen. Untersucht und optimiert werden insbesondere die **Prozesse** innerhalb des Testbetriebs (d.h. Zusammenarbeit von Testbetrieb-Zentrale, Testbetrieb-EVZ, Testbetrieb-Kantone und Testbetrieb-BVGer), die **Aufbauorganisation** und das **Zusammenspiel der Akteure** des Testbetriebs sowie die **Datenflüsse** innerhalb des Testbetriebs. Methodisch basiert dieses Mandat auf einer detaillierten Analyse der Prozessdesigns, einer quantitativen Datenanalyse, sowie mehreren Interviewrunden und Workshops zur Identifizierung von Handlungsfeldern und Verbesserungsansätzen.

Es ist anzumerken, dass die Messungen hinsichtlich der Verfahrensdauern in den Mandaten 1 und 2 aufgrund von unterschiedlichen methodologischen Ansätzen (d.h. dem Verwenden unterschiedlicher Messpunkte und Fallmengen) zum Teil leicht abweichende und nicht direkt vergleichbare Werte ausweisen, im Ergebnis aber zu den gleichen Schlussfolgerungen kommen.⁶

Im Rahmen von **Mandat 3** werden **qualitative Aspekte des Testbetriebs** untersucht, insbesondere in Bezug auf die Leistungserbringung und Wirkung von Verfahren, Vollzug, Rückkehrberatung, medizinischer Abklärung und Rückkehrberatung. Methodisch liegen dieser Analyse Beobachtungen der Verfahren im Testbetrieb, leitfadengestützte Gespräche mit den beteiligten Akteuren sowie eine Auswertung von zufällig ausgewählten negativen Asylentscheiden aus Regulär- und Testbetrieb zugrunde.

In **Mandat 4** werden schliesslich die **Zweckmässigkeit**, die **Wirkung** (auf das erstinstanzliche Verfahren und das Rechtsmittelverfahren) sowie die **Qualität der Beratung und Rechtsvertretung** untersucht. Damit soll überprüft werden, welchen Beitrag Beratung und Rechtsvertretung zur Einhaltung der rechtlichen Standards sowie zu Verständnis, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Verfahrens leisten. Zu diesem Zweck wurden Verfahren beobachtet, Dossiers analysiert und Gespräche mit den Akteuren des Testbetriebs, insbesondere den SEM Mitarbeitenden und Rechtsvertretern, durchgeführt. Zusätzlich erfolgten Fokusgruppen-Interviews mit Asylsuchenden.

⁶ Beispielsweise werden im Mandat 1 die Verfahrensdauern bis zur Rechtskraft gemessen, im Mandat 2 hingegen die Verfahrensdauern bis zum Vollzug. In beiden Mandaten weist die Messung eine Beschleunigung der Verfahren im Testbetrieb gegenüber dem Regulärbetrieb aus.

2.3 Methodischer Vorbehalt

Der vorliegende Bericht stellt die Zwischenergebnisse für die Periode vom 1. Januar bis zum 31. Oktober 2014 vor. Es bleibt anzumerken, dass aufgrund der in der untersuchten Periode begrenzten Fallzahlen und der noch nicht voll eingespielten Vorgänge im Testbetrieb, eine **abschliessende Beurteilung der Neustrukturierung des Asylbereichs zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht** wäre.

Verfeinerte und auf einer grösseren Datengrundlage basierende Ergebnisse werden im Abschlussbericht von Ende 2015 enthalten sein.

3 Zwischenergebnisse der Evaluation des Testbetriebs

Dieses Kapitel stellt die zentralen Zwischenergebnisse der Evaluation des Testbetriebs vor. Dabei wird zunächst auf die quantitativen Ergebnisse bezüglich der Beschleunigung der Asylverfahren eingegangen (Abschnitt 3.1) und anschliessend die Qualität der Asylverfahren im Testbetrieb qualitativ diskutiert (Abschnitt 3.2).

3.1 Beschleunigung der Asylverfahren

3.1.1 Zugewiesene Fälle, Phasen und Zusammensetzung

Insgesamt wurden in der Betrachtungsperiode, d.h. vom 1. Januar bis zum 31. Oktober 2014, 17'941 **Asylgesuche** gestellt.⁷ Davon wurden 1'256 Fälle in den Testbetrieb aufgenommen.

Der Testbetrieb hat bis zum 31. Oktober 2014 66% (829 von 1'256 Fällen) der zugewiesenen **Fälle abschliessend behandelt** (siehe Tabelle 1). Die 427 im Testbetrieb nicht erledigten Fälle waren zum Zeitpunkt der Messung in einer der Verfahrensphasen hängig.⁸

Tabelle 1: Anzahl der zugewiesenen und erledigten Fälle im Regulär- und Testbetrieb per 31.10.2014

Testbetrieb	Anzahl der Fälle
Zugewiesene Fälle	1'256
Davon erledigt (inkl. unkontrollierte Abreisen, Abschreibungen)	829
Davon hängig	427

Von den 1'256 Fällen, die dem Testbetrieb zugewiesen wurden, haben bis zum 31. Oktober 2014 1'168 die **Vorbereitungsphase** vollständig durchlaufen, 540 die **Taktenphase**, 372 die **Beschwerdephase** und 241 die **Vollzugsphase**. 829 Fälle wurden erledigt und 93 Fälle waren noch hängig (siehe Tabelle 2).

Von 1'168 Fällen mit abgeschlossener Vorbereitungsphase haben 540 die Taktenphase vollständig durchlaufen. Bei den übrigen 628 Fällen handelt es sich in erster Linie um Dublin-Verfahren oder um Fälle von Personen, deren Asylverfahren nach unkontrollierter oder freiwilliger Ausreise abgeschrieben wurde.

Tabelle 2: Vollständig durchlaufene Phasen im Testbetrieb per 31.10.2014

Phasen, die im Testbetrieb <u>vollständig durchlaufen</u> wurden:	Anzahl der Fälle
Vorbereitungsphase	1'168
Taktenphase	540
Beschwerdephase	372
Vollzugsphase	241

Bei der **Zusammensetzung nach den Fallkategorien** kann festgestellt werden, dass sich Verschiebungen gegenüber den Plan-Anteilen aus der Botschaft (40% Dublin-Verfahren, 20%

⁷ Insgesamt wurden gemäss Asylstatistik 21'796 Asylgesuche eingereicht. Die Differenz betrifft die Gesuche, die nicht über ein EVZ gegangen sind (Geburten, Familiennachzug etc.) und hier nicht betrachtet werden.

⁸ Bei rund der Hälfte der hängigen Fälle im Testbetrieb handelt es sich um Fälle im erweiterten Verfahren, die nach erfolgter Anhörung nicht im Testbetrieb sondern von der Zentrale in Bern-Wabern mit Unterbringung in den Kantonen behandelt werden.

beschleunigte Verfahren, 40% erweiterte Verfahren, jeweils bei Gesuch *und* Entscheid) ergeben haben (siehe Tabelle 3). Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Dublin-Abkommens führten 2014 dazu, dass weniger Dublin-Fälle im Dublin-Verfahren abgeschlossen werden konnten.⁹ Fälle, bei denen kein Dublin-Verfahren durchgeführt werden konnte, wurden ins nationale Verfahren überführt. So konnte bei 45.5% Dublin-OUT-Verfahren (Anteil der dem Testbetrieb zugewiesenen Fälle) in nur 31.4% ein Dublin-Nichteintretensentscheid (Anteil der Erledigungen im Testbetrieb) getroffen werden. Entsprechend stieg der Anteil der Entscheide im beschleunigten Verfahren auf 34.3%. 22.2% der Fälle haben den Testbetrieb im erweiterten Verfahren verlassen. Bei 12.2% der Fälle war aufgrund von Abschreibungen und anderen Gründen eine Zuordnung nicht möglich.

Tabelle 3: Zusammensetzung der Asylgesuche im Testbetrieb nach Fallkategorie per 31.10.2014

Fallkategorie	Plan-Anteil	Ist-Anteil	Anzahl der Fälle
Dublin-Verfahren	40%	45.5%	571
Dublin-Verfahren: Dublin-NEE	40%	31.4%	334
Beschleunigtes Verfahren: Erledigungen	20%	34.3%	365
Erweitertes Verfahren: Austritt	40%	22.2%	236
Andere (Abschreibungen, etc.)	-	12.2%	130
Total	100%	100%	1'065

Bemerkung: Die Quote der eingeleiteten Dublin Verfahren wird an den dem Testbetrieb zugewiesenen Fällen gemessen. Die weiteren Quoten werden anhand der in der Berichtsperiode erfolgten erstinstanzlichen Erledigungen berechnet, da erst zum Zeitpunkt des Entscheides klar ist, zu welcher Kategorie ein Fall gehört. Ein direkter Vergleich zum Regulärbetrieb ist nur bei Dublin-Verfahren möglich.

3.1.2 Erledigungen und Entscheide

Die insgesamt 829 **Erledigungen** im Testbetrieb setzen sich zusammen aus 130 Abschreibungen, 119 Asylgewährungen, 334 Dublin-NEE sowie 246 Ablehnungen (z.T. mit vorläufiger Aufnahme) und NEE im nationalen Verfahren (siehe Tabelle 4).

⁹ In 2014 kam es in Italien zu Schwierigkeiten bei der Registrierung von angelandeten Asylsuchenden und daher zu Problemen bei der Durchführung von Dublin-OUT-Verfahren.

Tabelle 4: Entscheide und Beschwerdequote im Testbetrieb per 31.10.2014

Entscheide und Beschwerdequote	Anzahl der Fälle / Quote
Abschreibungen	130
Asylgewährungen	119
Dublin-NEE	334
Ablehnungen (inkl. mit vorläufiger Aufnahme) und restliche NEE	246
Total Erledigungen	829
davon anfechtbare Verfügungen	580
Beschwerden	88
Beschwerdequote gegen anfechtbare Verfügungen	15.2%

3.1.3 Verfahrensdauern

Bei der Beurteilung der **Zielerreichung durch den Testbetrieb** ist zu unterscheiden zwischen den Phasen in welchen das SEM die Verfahrensführung hat (Vorbereitungs- und Taktenphase) und den Phasen, die von anderen Akteuren abhängig sind (Beschwerde- und Vollzugsphase). Bei den Dublin-Verfahren wurde die vorgegebene Frist von 10 Tagen für die Vorbereitungsphase um 5.6 Tage überschritten. Bei den beschleunigten und erweiterten Verfahren lag die gemessene Dauer der Vorbereitungsphase 2.8 Tage über dem Zielwert von 21 Tagen. Bei der Taktenphase lag die gemessene Dauer mit 7.3 Tagen hingegen unter dem Zielwert von 10 Tagen. Die Beschwerdephase dauerte im Schnitt 10.6 Tage, wobei es sich hier um einen Durchschnitt aller Verfahren handelt, d.h. mit und ohne Beschwerde. Abgeschlossene Beschwerdeverfahren haben im Schnitt 19 Tage gedauert.

Ein **Vergleich der Verfahrensdauern von Regulär- und Testbetrieb** zeigt, dass im Testbetrieb eine Beschleunigung von rund 17 Tagen bei Dublin-Verfahren (bis Rechtskraft), rund 20 Tagen bei beschleunigten Verfahren (bis Rechtskraft) und rund 76 Tagen bei erweiterten Verfahren (bis Ende der Vorbereitungsphase einschliesslich Anhörung) erzielt wurde. Verfahren, die während des Aufenthaltes in den EVZ (Regulärbetrieb) oder im Testbetrieb in Zürich abgeschlossen werden, d.h. vor Abschluss des Verfahrens nicht an die Kantone überwiesen werden, weisen etwa gleiche Dauern auf. Zu einem signifikanten Beschleunigungseffekt durch den Testbetrieb kommt es deshalb, weil im Testbetrieb eine grosse Mehrheit der Fälle im Zentrum des Bundes abgeschlossen wird. Im Regulärbetrieb hingegen kann eine Vielzahl von Fällen nicht im EVZ abgeschlossen werden und es kommt daher zu Zuweisungen von Asylsuchenden an die Kantone.

Setzt man, wie in der Botschaft vom 3. September 2014, als **Vergleichsgrundlage** die **Verfahrensdauern von 2011/2012** an, so erzielt der Testbetrieb gegenüber dem Regulärbetrieb eine Beschleunigung von rund 36 Tagen bei Dublin-Verfahren (bis Rechtskraft) und rund 259 Tagen bei beschleunigten Verfahren (bis Rechtskraft).

Die unterschiedliche Beschleunigungswirkung des Testbetriebs je nach Vergleichsgrundlage ist auf wesentliche **operative Verbesserungen im Regulärbetrieb** seit 2012 zurückzuführen. So wurde der Regulärbetrieb befristet mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestattet, die dazu genutzt werden konnten, Pendenzen abzubauen und die Verfahren im Durchschnitt zu beschleunigen. Daher nimmt der Unterschied zwischen Regulär- und Testbetrieb ab; eine Beschleunigung wird aber dennoch erzielt.

Die **Disposition**, d.h. die interne Ressourcenallokation und Einsatzplanung, erweist sich derzeit aufgrund der Vielzahl von zu koordinierenden Akteuren sowie einer ungenügenden informatiktechnischen Unterstützung als einer der **Problembereiche**, die es zu optimieren gilt – insbesondere auch deshalb, weil dies zu Verzögerungen bei der Durchführung von Erstbefragungen führt.

3.1.4 Ausreise und Vollzug

Bisher sind in 43% der im Testbetrieb abgeschlossenen Fälle Personen kontrolliert oder unkontrolliert ab Zentrum ausgereist sind, womit es zu keiner Zuweisung an die Kantone kam (siehe Tabelle 5). Die Sollvorgabe liegt hier bei 60%. Die Differenz ist auf den derzeit hohen Anteil von Personen zurückzuführen, die ein Bleiberecht erhalten.

Tabelle 5: Vollzug und Ausreise im Testbetrieb per 31.10.2014

Vollzug und Ausreise im Testbetrieb	Testbetrieb		Regulärbetrieb	
	Anzahl der Fälle	Ist-Anteil	Anzahl der Fälle	Ist-Anteil
Total Fälle mit Ausreise ab Zentrum/EVZ, d.h. ohne „Zuweisung“ Kanton	502	43.0%	1'684	31.0%
Davon kontrolliert	159	13.7%	523	9.6%
Davon unkontrolliert („Untertauchen“)	273	23.5%	652	12.0%
Davon Andere Abgänge	70	6.0%	509	9.4%
Detail zu Dublin-Überstellungen ab Zentrum/EVZ				
Anzahl Dublin Überstellungen	50	4.3%	46	0.8%
Detail zu freiwillige Ausreisen ab Zentrum/EVZ				
Anzahl freiwillige Ausreisen (Untermenge von kontrolliert)	113	9.2%	468	8.6%
Detail zu unkontrollierter Abreise vor oder nach Asylentscheid ab Zentrum/EVZ				
Anzahl unkontrolliert ausgereist (untertauchen) - vor Asylentscheid	142	12.2%	550	10.1%
Anzahl unkontrolliert ausgereist (untertauchen) - nach Asylentscheid	131	11.3%	102	1.9%

Bemerkung: Alle Quoten werden an den zugewiesenen Fällen (bzw. den gestellten Asylgesuchen) minus die hängigen Fälle berechnet. Im Total sind auch Personen, welche ein Bleiberecht erhalten haben enthalten.

In Hinsicht auf die relativ hohe Anzahl von **unkontrolliert ausgereisten Personen** („Untergetauchte“) im Testbetrieb (23.5% der Fälle gegenüber 12.0% im Regulärbetrieb) besteht die Annahme, dass die frühzeitige Rückkehrberatung sowie die Chancenberatung über das Asylverfahren durch die Rechtsvertretung im Testbetrieb dazu führen, dass die Asylsuchenden, den Ausgang des Asylverfahren, bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchsteller aufgrund des getakteten Verfahrens in der Regel besser, wann der Entscheid gefällt wird. In der Folge entscheiden sie sich eher für eine freiwillige Ausreise oder aber verlassen den Asylprozess unkontrolliert. Betreffend den unkontrolliert ausgereisten Personen ist generell festzuhalten, dass diese zwar zu einer finanziellen Entlastung des Asylsystems führen, sich jedoch nicht feststellen lässt, wie viele dieser Personen die Schweiz auch effektiv verlassen haben.

3.1.5 Nothilfebezüger

Das Monitoring Sozialhilfestopp wird halbjährlich ausgewertet. Im ersten Halbjahr 2014 haben zwei Personen aus dem Testbetrieb **Nothilfe** bezogen. Dabei wurden gemäss Meldung des Kantons Zürich effektive Gesamtkosten von 6'400 CHF verursacht. Eine der beiden Personen hat die Nothilfestrukturen in Anspruch genommen, deren Wegweisung konnte aber in der Zwischenzeit vollzogen werden. Die andere Person war nicht im Kanton untergebracht sondern hat lediglich Gesundheitskosten generiert. Aufgrund der kurzen Beobachtungsperiode lassen diese Zahlen jedoch noch kaum Aussagen über die

Auswirkungen des Testbetriebs auf die Inanspruchnahme der Nothilfe zu.

3.2 Qualität der Asylverfahren

3.2.1 Qualität der Entscheide

Die Evaluation kommt aufgrund der Zwischenergebnisse zum Schluss, dass sich der erhöhte Zeitdruck bei den Verfahren des Testbetriebs nicht negativ auf die **Qualität der Verfahren und Entscheide** ausgewirkt hat. Vielmehr wurde allseits unterstrichen, dass die **Präsenz der Rechtsvertreter** (siehe Abschnitt 3.2.2) in allen Verfahrensschritten des Testbetriebs zur Qualitätsförderung beiträgt.

Schliesslich wurde positiv hervorgehoben, dass die **räumliche Nähe der im Verfahren involvierten Akteure** eine gute Voraussetzung für die Gewährleistung qualitativ guter Verfahren bietet. Die Wege zueinander sind kurz, alle kennen sich und es findet ein informeller Austausch statt. Der Gesamtprozess rückt ins Blickfeld und ist für alle Beteiligten transparent und überschaubar.

3.2.2 Rechtsschutz

Um die neuen Verfahren im Testbetrieb rechtsstaatlich korrekt und fair durchzuführen, wird den Asylsuchenden als flankierende Massnahme ein Anspruch auf **kostenlose Beratung** über das Asylverfahren sowie eine **kostenlose Rechtsvertretung** gewährt. Die Zwischenergebnisse der externen Evaluation zeigen, dass sich das gewählte Rechtsschutz-Modell als ein wesentliches Element des Testbetriebs insgesamt bewährt hat.

Die den Asylsuchenden im Testbetrieb systematisch zugewiesenen Rechtsvertreter sorgen im Vergleich zum Regulärbetrieb für eine bessere **Information der Asylsuchenden** über den Ablauf des Verfahrens und die Chancen ihres Gesuchs. Dass viele der Informationen auch von einer von den Behörden unabhängigen Seite an die Asylsuchenden gelangen, ist bedeutend.

Zudem zeigt sich, dass die Informationen der Beratung und Rechtsvertretung zu einer höheren **Akzeptanz der Verfahren bei den Asylsuchenden** führen. So ergab die Befragung von Asylsuchenden im Testbetrieb, dass viele der Asylsuchenden eine realistische Sicht auf Ihre Chancen im Verfahren haben. Mit wenigen Ausnahmen begrüsst die Asylsuchenden die raschen, getakteten Verfahren. Alle Asylsuchenden mit guten, sowie viele Asylsuchende mit schlechten Chancen auf Asyl betonten, dass sie dank des Verfahrens im Testbetrieb nicht lange im Ungewissen wären. Dabei waren viele der befragten Asylsuchenden froh, während des ganzen Verfahrens von einer Rechtsvertretung begleitet zu werden. Als weiteres wichtiges Element zur Akzeptanz des Verfahrens trägt die Möglichkeit der Asylsuchenden bei, sich in der Stellungnahme persönlich zum Entscheidentwurf äussern zu können.

Die Zuweisung einer Rechtsvertretung wirkt sich auch positiv auf den **Rechtsschutz** aus. Anders als im Regulärbetrieb hängt der Rechtsschutz im Testbetrieb viel weniger davon ab, ob und wie der Asylsuchende über die Möglichkeit einer Rechtsvertretung informiert wird. Während im Regulärbetrieb der Beizug einer Rechtsvertretung stark von den Umständen und der Initiative des Asylsuchenden abhängt, erhält durch das Rechtsschutz-Modell des Testbetriebes jeder Asylsuchende eine individuelle Rechtsvertretung.

Viele der befragten Akteure betonen, dass sich die Rechtsvertretung positiv auf die **Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden** auswirkt, auch wenn einige der Befragten in diesem

Bereich noch Verbesserungspotential sehen. So konnte beispielsweise beobachtet werden, wie alle Rechtsvertreter während des Erstgesprächs den Asylsuchenden erklärten, dass sie während den Befragungen die Wahrheit sagen müssen. Auch stehen die Rechtsvertreter den Asylsuchenden bei der Beschaffung von Beweismitteln zur Seite.

Es gibt mehrere Hinweise darauf, dass sich der Rechtsschutz auch bei der **Beschwerdeführung** grundsätzlich positiv auswirkt und zu einer gezielteren Beschwerdeführung beiträgt.

Verschiedene befragte Mitarbeitende des SEM betonten, dass sich die Rechtsvertretung positiv auf die **Vereinheitlichung und Qualität der Entscheidungspraxis des SEM** auswirke. Dadurch, dass die Rechtsvertreter im Testbetrieb einen viel besseren Überblick über die Entscheide als im Regulärbetrieb hätten, würden die Rechtsvertreter auch sehen, wenn vergleichbare Fälle anders begründet oder entschieden würden.

Schliesslich erklärten verschiedene Mitarbeitende des SEM sowie für das SEM arbeitende Dolmetscher, dass die Rechtsvertretung zu einer gewissen **Entlastung** führe und ihnen erlaube, sich auf ihre jeweiligen Rollen zu konzentrieren, auch wenn es aufgrund der unterschiedlichen Rollen durchaus zu Reibungen kommen kann.

3.2.3 Medizinische Abklärung

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

Die erste Zeit im Testbetrieb wurde genutzt, um mit sämtlichen Akteuren die Abläufe zu definieren und interne Formulare im Hinblick auf medizinische Abklärungen zu entwickeln. Die Anwendung in der Praxis zeigt nun, dass noch **ungeklärte Zuständigkeiten** betreffend der Finanzierung gewisser Leistungen (Erstellung eines für Laien verständlichen Arztberichts) bestehen. Zu den Wirkungen der zeitlich vorgezogenen medizinischen Abklärungen bestehen noch keine Hinweise.

3.2.4 Beschwerdeverfahren

Insgesamt wurden im Testbetrieb bei 580 Personen anfechtbare Verfügungen¹⁰ vorgenommen, von denen 88 tatsächlich angefochten wurden. Dies entspricht einer Beschwerdequote von 15.2%. Die **Beschwerdequote** liegt im Testbetrieb tiefer als im Regulärbetrieb, wo im gleichen Zeitraum 20.9% der anfechtbaren Verfügungen tatsächlich angefochten wurden. Dies kann als Indiz dafür gelten, dass die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. die zusätzliche Rechtsberatung im Testbetrieb diese noch fördert.

Von den 88 Beschwerden aus dem Testbetrieb beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sind 64 erledigt worden (siehe Tabelle 6). Dabei kam es zu 42 Abweisungen, 5 als gegenstandslos erklärten Beschwerden, 3 Guttheissungen, 11 Nichteintretensentscheide, 2 Rückweisungen sowie einem Rückzug.

¹⁰ D.h. Ablehnungen und Nichteintretensentscheide aus allen Verfahrensarten.

Tabelle 6: Durch das BVGer erledigte Beschwerden aus dem Testbetrieb per 31.10.2014

Erledigte Beschwerden beim BVGer	Anzahl der Fälle
Abweisungen	42
Gegenstandslos	5
Gutheissung	3
Nichteintreten	11
Rückweisung	2
Rückzug	1
Total	64

Die Zahlen wurden mit dem BVGer abgeglichen. Das BVGer führt seine Statistiken jedoch nach Fällen und nicht wie oben dargestellt nach Personen. Gemäss BVGer-Statistik sind insgesamt in 59 Fällen Beschwerden aus dem Testbetrieb eingegangen, wovon 44 erledigt wurden. Die abgeschlossenen Beschwerdeverfahren haben im Schnitt 19 Tage gedauert. Hervorzuheben ist, dass in 29 Fällen die Beschwerde von der im Testbetrieb zugewiesenen Rechtsvertretung eingereicht wurde. In den restlichen Fällen haben die Asylsuchenden eine andere Rechtsvertretung gewählt oder eine Laienbeschwerde eingereicht.

Ein Vergleich mit den Urteilen des BVGer im Regulärbetrieb kann hier infolge der völlig unterschiedlichen Charakteristika dieser Verfahren nicht vorgenommen werden.

Aufgrund der tiefen Fallzahlen bezüglich Beschwerden im Testbetrieb können nur beschränkt verlässliche Aussagen gemacht werden. Die tiefe Beschwerdequote und der relative Erfolg der Beschwerden sind aber Hinweise darauf, dass Beschwerden aufgrund des **Rechtsschutzes** im Verfahren des Testbetriebs grundsätzlich gezielter geführt werden.

Bei der Entscheidung, ob Beschwerde geführt werden soll oder nicht, bauen die Rechtsvertreter auf das Vier-Augen-Prinzip, d.h. eine gegenseitige Rücksprache mit anderen Rechtvertretenden. Die umfassende Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips funktioniert jedoch aus Ressourcengründen nicht immer einwandfrei. Die Qualität der Beschwerden der Rechtsvertretung wird als grundsätzlich solide eingeschätzt, wozu auch die neu geschaffene Funktion eines fachlichen Beraters innerhalb der Rechtsvertretung beigetragen hat.

3.2.5 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

Im Testbetrieb werden Asylsuchende frühzeitig und umfassend über das bestehende **Rückkehrhilfeangebot** informiert. Mitarbeitende der Rückkehrberatungsstelle des Kantons Zürich sowie Rückkehrspezialisten des SEM sind vor Ort gemeinsam tätig. Ihre Aufgabe besteht darin, in der Unterkunft aktiv über die Option der selbstständigen Rückkehr zu informieren, eine niederschwellige und unverbindliche Beratung anzubieten und bei der Organisation der Ausreise mitzuhelfen (Unterstützung bei der Beschaffung der erforderlichen Papiere, Abklärung von medizinischer Hilfe, Kontakt zur Botschaft herstellen, Flugbuchung).

169 Asylsuchende haben im Testbetrieb mit der Rückkehrberatungsstelle Kontakt aufgenommen und mindestens ein Gespräch geführt. 107 Personen sind mit Rückkehrhilfen ausgereist. Der **Anteil der tatsächlich mit Rückkehrhilfe ausgereisten Asylsuchenden** ist mit 9% **im Testbetrieb höher** als im Regulärbetrieb (4%).

Von den 107 mit Rückkehrhilfe aus dem Testbetrieb ausgereisten Personen haben sich zudem rund **72% bereits in der Vorbereitungsphase** dafür entschieden. Dies lässt sich anhand der unterschiedlichen finanziellen Anreize in beiden Systeme erklären. Im Testbetrieb wird ein **degressives System der Rückkehrhilfe** angeboten, das mit einer Rückkehrhilfe von 2'000 CHF bei Ausreise in der Vorbereitungsphase beginnt und in den weiteren Phasen geringere

Hilfen bietet. Im Regulärbetrieb werden lediglich Rückkehrhilfen von 500 CHF angeboten.

3.2.6 Auswirkungen auf SEM Mitarbeitende

Die operative Tätigkeit im Asylbereich, gerade auch angesichts der quantitativen Vorgaben wie sie im Testbetrieb bestehen, ist für die Mitarbeitenden des SEM sowie externe Mitarbeitende (Dolmetscher, Rechtsvertreter, etc.) häufig herausfordernd und kräfteraubend. Die Mitarbeitenden sind im Testbetrieb einer **hohen Arbeitskadenz** ausgesetzt.

Fachspezialistinnen und -spezialisten der Vorbereitungsphase führen zu Spitzenzeiten bis zu vier Erstbefragungen pro Tag durch. Einige Mitarbeitende waren damit überfordert. Fachspezialisten von EVZ erachten das Tätigkeitsprofil der Vorbereitungsphase als weniger attraktiv als jenes in den EVZ. Dies, weil die Fachspezialisten in den EVZ mehr Spielräume bei der zeitlichen und inhaltlichen Gestaltung der Erstbefragungen haben und sie neben den Erstbefragungen auch Anhörungen durchführen und Entscheide redigieren dürfen.

Die Leitung des Testbetriebs hat auf obige Erkenntnisse reagiert. Neu führen die Mitarbeitenden der Vorbereitungsphase (in geringem Umfang) auch Anhörungen durch und verfassen Entscheide. Weitere Massnahmen sind in Vorbereitung.

4 Fazit

Die externe Evaluation kommt aufgrund der bisherigen Zwischenergebnisse zum Schluss, dass der **Testbetrieb planmässig funktioniert**.

Der Testbetrieb hat, soweit messbar, zu einer **Verfahrensbeschleunigung** im Vergleich zum Regulärbetrieb geführt, wenn auch in leicht geringerem Ausmass als ursprünglich angenommen. Die Auswertung des Testbetriebs bis Ende Oktober 2014 zeigt auf, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Verfahrensbeschleunigung erzielt werden kann. Eine wesentliche Beschleunigung setzt voraus, dass die Verfahren mit allen Akteuren „unter einem Dach“ abgewickelt werden, ohne dass Überweisungen an die Kantone notwendig sind. Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird der Anteil dieser **Verfahren „unter einem Dach“** aufgrund höherer Unterbringungskapazitäten auf Bundesebene gesteigert. Als weiterer Faktor der Beschleunigung hat sich die **Taktung der Asylverfahren** bewährt.

Im Bereich des **Vollzugs** ist festzustellen, dass die Gesuchsteller den Testbetrieb rascher als den Regulärbetrieb kontrolliert oder unkontrolliert verlassen. Die längerfristigen Auswirkungen des hohen Anteils der unkontrolliert abgereisten Personen („Untergetauchte“) lassen sich noch nicht abschliessend beurteilen.

Der neu eingeführte **Rechtsschutz** trägt positiv zu Rechtstaatlichkeit, Effizienz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Asylverfahrens im Testbetrieb bei. Die Verfahrensbeschleunigung hat zu keinen nachteiligen Auswirkungen bei der **Qualität der Entscheide** geführt. Zudem kann im Testbetrieb bisher eine **niedrige Beschwerdequote** festgestellt werden. Die frühzeitige und umfassende Information und Beratung zum bestehenden **Rückkehrhilfeangebot** im Testbetrieb hat zu einer höheren effektiven Inanspruchnahme geführt.

Weiterer Optimierungsbedarf besteht im Testbetrieb insbesondere im Bereich der **Disposition** (d.h. der internen Ressourcenallokation und Einsatzplanung) sowie der **medizinischen Abklärung**. Zudem ist bei der laufenden Entwicklung der **Personalstrategie** für den Testbetrieb auf eine ausgewogene Attraktivität der Jobprofile in allen Bearbeitungsphasen zu achten.

In Bezug auf die **Rechtsvertretung** ist zu prüfen, inwieweit ihre Präsenz während den Erstbefragungen auf solche Fälle beschränkt werden könnte, bei denen ein Mehrwert für die Beteiligten zu erwarten ist. Auch die Aufgaben, Qualifikation und Vergütung der Rechtsvertretung als Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende sind genauer zu klären.

Es bleibt anzumerken, dass aufgrund der in der untersuchten Periode begrenzten Fallzahlen (insbesondere im erweiterten Verfahren) und der noch nicht voll eingespielten Vorgänge im Testbetrieb, eine **abschliessende Beurteilung der Neustrukturierung des Asylbereichs zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht** wäre. Verfeinerte und auf einer grösseren Datengrundlage basierende Ergebnisse werden im Abschlussbericht von Ende 2015 enthalten sein.