

Evaluation Testbetrieb – Betriebswirtschaftliche Analyse (Mandat 2)

Zwischenbericht (Kurzversion)

Stand: 11. Dezember 2014



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Bern • Tel: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • info@ed-partner.ch

Änderungskontrolle:

Version	Datum	Grund	ErstellerIn
V_2.02	1.12.2014	Erste Fassung	Marcel Egger
V_2.04	11.12.2014	Überarbeitung nach Prüfung der Stellungnahmen	Marcel Egger

Genehmigt:

Version	Datum	Gremium/Name	Bemerkungen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Evaluationsdesign	3
3	Ergebnisse	4
3.1	Grundcharakteristika des Testbetriebs	4
3.2	Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Phasen und zuständigen Funktionen im Testbetrieb	5
3.3	Betriebliche Optimierungspotenziale	9
3.4	Durchlaufzeiten und Fallverläufe.....	11
4	Schlussbemerkungen	18

Zusammenfassung

Das Evaluationsmandat 2 soll die Prozesse, Strukturen und Datenflüsse des Testbetriebs evaluieren.

Prozesse und Strukturen

Im Testbetrieb gibt es eine Vielzahl von Verfahrensbeteiligten. Entsprechend wichtig sind gut funktionierende Schnittstellenprozesse. Die meisten Schnittstellen funktionieren bereits heute sehr gut. Die grössten Problemstellungen bestehen diesbezüglich im Bereiche der Disposition von Erstbefragungen und Anhörungen sowie hinsichtlich der Zusammenarbeit und Abgrenzung zwischen der Vorbereitungsphase und Taktenphase. Ausserdem gibt es in Bezug auf die Frage, ob die Rechtsvertretung in jedem Fall an der Erstbefragung teilnehmen sollte, weiterhin unterschiedliche Positionen.

Erledigungen und Abreisen

Bei den Personen, die das nationale Verfahren durchlaufen (d.h. Nicht-Dublin-Fälle) werden im Testbetrieb deutlich mehr Fälle innert kurzer Zeit entschieden als im Regelbetrieb: Bei den Fällen der Kategorie „Priorität 1“ wurden im Testbetrieb 69% aller seit Januar 2014 gestellten Gesuche entschieden. Der Regelbetrieb erreicht bei der gleichen Population eine Quote von 55%. Betrachtet man nicht nur die Prio-1-Fälle, sondern alle Nicht-Dublin-Fälle, dann ist der Unterschied noch grösser: Im Testbetrieb wurden 70% dieser Fälle entschieden im Vergleich zu 27% des Regelbetriebs. Hinzu kommt, dass auch der Anteil an Nicht-Dublin-Fällen, die nach einem negativen Entscheid kontrolliert ausreisen, im Testbetrieb etwas höher ist. Umgekehrt ist aber auch der Anteil der unkontrollierten Abreisen bei diesen Fällen höher.

Bei den Dublin-Fällen präsentiert sich das Bild anders: Während sich der Testbetrieb und Regelbetrieb sowohl in Bezug auf die Anzahl Entscheide als auch die Anzahl kontrollierter Ausreisen kaum unterscheiden, ist v.a. bei den unkontrollierten Abreisen ein erheblicher Unterschied erkennbar: Im Testbetrieb sind im Untersuchungszeitraum mehr als doppelt so viele Fälle untergetaucht als im Regelbetrieb. Solange aber nicht bekannt ist, welchen Weg diese Personen gehen (d.h. ob sie tatsächlich ausreisen oder aber im Inland untertauchen), können aus der grösseren Anzahl an Untergetauchten keine eindeutigen Schlussfolgerungen gezogen werden.

Durchlaufzeiten

Die Bearbeitungsdauern im Testbetrieb sind kürzer als jene des Regelbetriebs: Der einzige Prozessschritt, der im Testbetrieb langsamer erfolgt als im Regelbetrieb ist die Durchführung der Erstbefragung. Ursache hierfür sind Schwierigkeiten im Bereiche der Disposition, wobei diese aufgrund der grösseren Zahl an Verfahrensbeteiligten auch komplexer ist als im Regelbetrieb.

Während die Verbesserungen der Durchlaufzeiten des Testbetriebs bei Personen, die im Regelbetrieb dezentral in den EVZ entschieden würden, je nach Standpunkt als moderat gewertet werden können (die Dauer zwischen Eintritt und Ausreise ist im Testbetrieb bei Nicht-Dublin-Fällen ca. 25 Tage kürzer und bei Dublin-Fällen ca. 15 Tage kürzer), stellen wir umgekehrt fest, dass die Bearbeitungsdauer des Testbetriebs bei jenen Fällen erheblich kürzer ist, die im Testbetrieb angehört und entschieden werden, im Regelbetrieb aber an das zentrale Verfahren weitergeleitet würden. Die gleichzeitige Erkenntnis, dass im Regelbetrieb 61% aller zwischen Januar 2014 und Oktober 2014 in die EVZ eingetretenen Fälle an das

zentrale Verfahren weitergeleitet wurden und noch nicht entschieden wurden, während dies im Testbetrieb nur bei 14% der Fälle zutrifft, zeigt, dass hier eine bedeutende Stärke des Testbetriebs liegt.

1 Einleitung

Der Egger, Dreher & Partner AG wurde der Auftrag für die Durchführung des Mandats 2 erteilt. Der vorliegende Bericht hält die Zwischenergebnisse der zwischen Januar und November 2014 erfolgten Arbeiten der Evaluation fest. Die Erkenntnisse sind als vorläufig zu erachten und werden im Rahmen der weiteren Arbeiten der Untersuchung noch vertieft und verifiziert.

2 Evaluationsdesign

Dem Evaluationsmandat 2 kommt eine formative Rolle zu: es soll im Laufe des Testbetriebs allfällige Schwachstellen identifizieren und entsprechende Verbesserungspotenziale aufzeigen. Damit soll es einen Beitrag dazu leisten, dass der Testbetrieb bestmöglich funktioniert bzw. sich in diese Richtung entwickelt. Folgende Aspekte des Testbetriebs gehören zum Untersuchungsgegenstand:

- Auswirkungen der neuen Verfahren auf die Prozesse innerhalb des Testbetriebs
- Aufbauorganisation und Zusammenspiel der Akteure innerhalb des Testbetriebs
- Datenflüsse innerhalb des Testbetriebs.

Die Studie wird in folgenden 7 Schritten erstellt:

- Analyseschritt 1: Analyse des Prozessdesigns
- Analyseschritt 2: Durchführung von Interviews (Runde 1 im Mai 2014)
- Analyseschritt 3: Aufzeigen von Handlungsfeldern
- Analyseschritt 4: Auswertung quantitativer Analyseergebnisse und Durchführung weiterer Interviews (Runde 2 im Oktober 2014)
- Analyseschritt 5: Aufzeigen weiterer Handlungsfelder
- Analyseschritt 6: Auswertung quantitativer Analyseergebnisse und Durchführung von Interviews (Runde 3 im Mai 2015)
- Schritt 7: Gesamtfazit zum Testbetrieb und Berichterstattung (Abschluss per November 2015)

Eine detaillierte Beschreibung der Untersuchungsfragen und des Vorgehens kann dem Untersuchungskonzept des Mandats 2 vom 4. Dezember 2013 entnommen werden.

Der vorliegende Zwischenbericht stellt die Ergebnisse der ersten fünf Analyseschritte dar, welche im Zeitraum Januar 2014 bis November 2014 durchgeführt wurden.

In diesem Rahmen erfolgten folgende Arbeiten:

- Zuerst ging es darum, ein präzises Verständnis des neuen Verfahrens des Testbetriebs bis auf Ebene der einzelnen Aktivitäten zu erlangen. Hierfür wurde eine detaillierte Prozessbeschreibung erarbeitet.
- Anschliessend wurden mit Vertretern der verschiedenen Akteursgruppen des Testbetriebs bzw. im Umfeld des Testbetriebs Interviews geführt. Ziel dieser Interviews war es, die Stärken und Schwächen des neuen Verfahrens zu ergründen und die Ursachen festgestellter Schwachstellen zu identifizieren.
- Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus dem Analyseschritt 2 wurden die wichtigen Erfolgsfaktoren des Testbetriebs identifiziert sowie eine erste Einschätzung potenzieller Risiken und Schwachstellen aufgezeigt. Anhand dieser Erkenntnisse wurden entsprechende Handlungsfelder identifiziert, mögliche Verbesserungsansätze aufgezeigt und im Rahmen eines Workshops der Leitung des Testbetriebs erörtert.

- Zwischen August und November 2014 wurden eine Reihe von quantitativen Analysen zu den Fallverläufen und Durchlaufzeiten erarbeitet. Zudem wurden im Oktober 2014 erneut mit ausgewählten Personen des Testbetriebs und des kantonalen Migrationsamts Interviews durchgeführt.

3 Ergebnisse

3.1 Grundcharakteristika des Testbetriebs

In der Detailversion des Zwischenberichts des Mandats 2 werden die charakteristischen Merkmale des Testbetriebs, und dabei namentlich auch die Unterschiede zum Regelbetrieb detailliert beschrieben. Zusammenfassend zeichnet sich der Regelbetrieb im Vergleich zum Regelbetrieb durch die folgenden neuen Elemente aus:

Anmeldung

- Den Gesuchstellern steht unmittelbar nach Aufnahme im Testbetrieb und während dem gesamten Verfahren im Testbetrieb die Rechtsberatung zur Verfügung.
- Zudem wird den Gesuchstellenden eine Rechtsvertretung zugewiesen, falls sie nicht ausdrücklich auf eine solche verzichten.

Vorbereitungs-, Takten- und Dublinphase

- Die von den Gesuchstellern eingereichten Dokumente werden im Testbetrieb systematisch und zu einem möglichst frühen Zeitpunkt – grundsätzlich am ersten Tag der Vorbereitungsphase – zur Echtheitsprüfung an den Grenzwachtkorps übergeben.
- Die Identitätsabklärungen und die Analyse der Abgleichsergebnisse in den Datenbanken (ZEMIS, AFIS, EURODAC etc.) werden vor Ort im Testbetrieb durchgeführt.
- Die Rechtsvertretung nimmt diverse Aufgaben wahr, die im Regelbetrieb nicht existieren.
- Nach den 3 Wochen der Vorbereitungsphase sind alle kurzfristig durchführbaren Abklärungen grundsätzlich getroffen, so dass mit Übergabe des Falles an die Taktenphase rasch eine Anhörung durchgeführt und bei klarem rechtserheblichem Sachverhalt umgehend ein Entscheid gefällt werden kann.
- Sobald sich in der Vorbereitungsphase abzeichnet, dass es sich bei einem Fall um einen Dublin-Fall handelt, wird die Sektion Dublin des Testbetriebs, die sich ‚Tür an Tür‘ mit den Experten der Vorbereitungsphase befindet, entsprechend informiert.
- Bei jenen Dublin Fällen, bei denen erst nach Durchführung der Erstbefragung beurteilt werden kann, ob es sich um einen Dublin-Fall handelt, erfolgt die Übergabe an die Dublinsektion unmittelbar nach Durchführung der Erstbefragung.

Rückkehrphase

Die Rückkehrphase, die mit Vorliegen des erstinstanzlichen Entscheids startet, unterscheidet sich im Testbetrieb folgendermassen vom Regelbetrieb:

- Bereits einen Tag nach Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheids durch die Rechtsvertretung findet das Ausreisegespräch beim Sachbearbeiter Vollzug des Testbetriebs statt.
- Die Fachspezialisten Rückkehr führen zweimal wöchentlich zusammen mit der Rückkehrberaterin des kant. Sozialamtes eine Information für neu angekommene Asylsuchende im Zentrum Juch durch.

- Besitzt die Person kein gültiges Reisedokument, dann wird die Papierbeschaffung direkt im Testbetrieb eingeleitet.
- Weiter weichen die Regelungen, unter welchen Bedingungen welche finanziellen Rückkehrhilfen ausbezahlt werden können, im Testbetrieb von jenen des Regelbetriebs ab.

3.2 Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Phasen und zuständigen Funktionen im Testbetrieb

3.2.1 Übersicht und Vorbemerkungen

Im Testbetrieb sind viele Personen an der Bearbeitung eines Asylverfahrens beteiligt:

- die für die Unterbringung im Juch-Areal zuständigen Personen,
- die für die Planung der Vielzahl von Terminen zuständige Disposition,
- die Identifikationsspezialisten der Sektion D&I,
- die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase,
- die Fachspezialisten der Taktenphase,
- die für Dublin-Verfahren zuständigen Spezialisten,
- die für die Rückkehr zuständigen Personen im Testbetrieb und im kantonalen Migrationsamt
- die im Testbetrieb integrierten Rückkehrberatenden des kantonalen Sozialamts
- sowie die Rechtsvertretenden

Hinzu kommen eine Reihe weiterer an den Asyl-Verfahren Beteiligten. Von herausragender Bedeutung sind dabei die Dolmetschenden, die Protokollführenden, das für medizinischen Belange zuständige Ambulatorium und das Bundesverwaltungsgericht.

Wegen dieser Vielzahl von Verfahrensbeteiligten haben die Schnittstellenprozesse eine erfolgskritische Bedeutung für die Effizienz des gesamten Testbetriebs. Wir haben deshalb in Rahmen der Interviews mit Mitarbeitenden des Testbetriebs die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verfahrensbeteiligten im Testbetrieb aus den verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet und auf dieser Grundlage eine erste Beurteilung der Schnittstellenprozesse erstellt. Sie ist in nachfolgender Abbildung zusammenfassend dargestellt.

Stand: Juni 2014

Matrix der Schnittstellen im Testbetrieb										
	Zentrale (Bern-Wabern)	Rechtsvertretung	Vorbereitungsphase	Taktenphase	Dublinphase	Rückkehr (Testbetrieb)	Vollzug (kant. Migrationsamt)	Zentrum Juch	Bundesverwaltungsgericht	
Zentrale (Bern-Wabern)	?									
Rechtsvertretung										?
Vorbereitungsphase										
Taktenphase										
Dublinphase										
Rückkehr (Testbetrieb)										
Vollzug (kant. Migrationsamt)										
Zentrum Juch										
Bundesverwaltungsgericht		?								

Legende:	
?	nicht betrachtete Schnittstelle
Grün	Keine wesentlichen Problemstellungen festgestellt
Gelb	es wurden geringe Umsetzungsprobleme erkannt
Orange	es wurden grundlegendere Umsetzungsprobleme
Hellrot	es wurden geringe konzeptionelle Probleme erkannt
Dunkelrot	es wurden grundlegendere konzeptionelle Probleme erkannt

Stand: Oktober 2014

Matrix der Schnittstellen im Testbetrieb										
	Zentrale (Bern-Wabern)	Rechtsvertretung	Vorbereitungsphase	Taktenphase	Dublinphase	Rückkehr (Testbetrieb)	Rückkehrberatung	Vollzug (kant. Migrationsamt)	Zentrum Juch	Bundesverwaltungsgericht
Zentrale (Bern-Wabern)	?									
Rechtsvertretung										?
Vorbereitungsphase										
Taktenphase										
Dublinphase										
Rückkehr (Testbetrieb)										
Rückkehrberatung										
Vollzug (kant. Migrationsamt)										
Zentrum Juch										
Bundesverwaltungsgericht		?								

Viele Schnittstellen des Testbetriebs funktionieren bereits sehr gut (in obigen Abbildungen grün dargestellt). Ausserdem konnten einige Problemstellungen, die in der ersten Evaluationsphase noch bestanden, zwischenzeitlich gelöst werden, wie obigen Tabellen ebenfalls entnommen werden kann.

Im Folgenden gehen wir auf ausgewählte, erfolgskritische Schnittstellen ein, bei denen Umsetzungsprobleme (gelb bzw. orange) oder konzeptionelle Probleme (hellrot bzw. dunkelrot) bestehen.

3.2.2 Mitarbeit der Rechtsvertretung in der Vorbereitungsphase

Die Rechtsvertretenden laden die Gesuchstellenden noch vor der Erstbefragung zu einer Chancenberatung ein. Gemäss den Ergebnissen der Befragung im Mai 2014 gelang es den Rechtsvertretenden zu Beginn oft nicht, die Gesuchstellenden ausreichend auf das Verfahren vorzubereiten und ihnen dieses zu erklären, was dazu geführt habe, dass in den Erstbefragungen viele Grundelemente des Verfahrens nochmals erklärt werden mussten.

Die Bedeutung der Teilnahme der Rechtsvertretung an den Erstbefragungen wird aber nach wie vor unterschiedlich beurteilt. Während die Rechtsvertretenden es weiterhin als wichtig für die Vertrauensbildung erachten, von Beginn an bei allen wichtigen Terminen die Gesuchstellenden zu begleiten, wird teilweise in Frage gestellt, welcher inhaltliche Mehrwert die Teilnahme seitens der Rechtsvertretenden in den Erstbefragungen habe. Dessen inhaltlicher Beitrag in den Erstbefragungen sei oft gering. Zwar sei erkennbar, dass die Rechtsvertretenden in den Erstbefragungen mittlerweile öfters intervenieren, bei vielen Erstbefragungen sei der Beitrag aber nach wie vor minimal. Namentlich bei klaren Dublin-Fällen sei fraglich, welcher Nutzen aus der Teilnahme der Rechtsvertretenden resultieren könne.

3.2.3 Mitarbeit der Rechtsvertretung in der Rückkehrphase

Die Rechtsvertretung ist für die Eröffnung des Entscheids gegenüber den Gesuchstellenden zuständig. In den ersten Monaten des Testbetriebs sah der Prozess vor, dass sich die Gesuchstellenden unmittelbar im Anschluss an die Entscheideröffnung durch die Rechtsvertretenden zu den sich ein Stockwerk höher befinden Fachspezialisten der Rückkehrphase ins Ausreisegespräch begeben sollen. Viele Gesuchstellende mit einem negativen Entscheid nahmen diesen Gesprächstermin jedoch nicht wahr. In vielen Fällen sei es auch nicht möglich gewesen, die Personen nach Rückkehr ins Juch-Areal dazu zu bewegen, am Ausreisegespräch teilzunehmen.

Dieses Problem konnte durch eine Änderung des Prozesses behoben werden: Neu wird das Ausreisegespräch (das es nur bei nationalen Verfahren, nicht jedoch bei Dublin-Fällen gibt) für den Tag nach der Entscheideröffnung angesetzt. Das Zentrum Juch stellt dabei gemeinsam mit der Securitas an der Förrlibuckstrasse sicher, dass die Personen am Folgetag tatsächlich am Ausreisegespräch teilnehmen. In den allermeisten Fällen läuft dies mittlerweile planmässig ab.

3.2.4 Schnittstelle zwischen der Vorbereitungsphase und der Taktenphase

Die Zielsetzung der Vorbereitungsphase besteht darin, die zur Verfügung stehende Frist von 21 Tagen dazu zu nutzen, möglichst viele Abklärungen in Bezug auf die Asylsuchenden durchzuführen, um eine möglichst umfassende Entscheidungsgrundlage für die nachfolgende Taktenphase zu schaffen. In den Interviews vom Juni 2014 zeigte sich, dass die Hauptaufgabe der Fachspezialisten der Vorbereitungsphase de facto aber v.a. darin besteht, Erstbefragungen durchzuführen. Der Umfang der zweiten Hauptaufgabe, die Durchführung von Abklärungen, war demgegenüber im ersten Halbjahr des Testbetriebs marginal.

Vor dieser Ausgangslage boten sich dem Testbetrieb zwei Strategieoptionen an: Entweder wird die Vorbereitungsphase wie gemäss Konzept vorgesehen als umfassende Abklärungsphase ausgestaltet oder sie beschränkt sich auf die reine Durchführung von Erstbefragungen mit den nötigsten Abklärungen. Die zweite Strategieoption würde aber die Frage aufwerfen, ob der Handwechsel der Dossiers von den Fachspezialisten der Vorbereitungsphase zu jenen der Taktenphase noch zweckmässig ist.

Vor dieser Ausgangslage wurden Testbetriebs-intern nochmals intensiv die Möglichkeiten geprüft, in der Vorbereitungsphase tiefere Abklärungen durchzuführen als bisher. Hierzu wurde eine Checkliste erarbeitet, welche die denkbaren Abklärungen auflistet. Diese Checkliste ist durch die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase jeweils für jeden bearbeiteten Fall mit Angabe der durchgeführten und nicht durchgeführten Abklärungen auszufüllen und den Fachspezialisten der Taktenphase bei der Fallübergabe

abzugeben. Die Fachspezialisten der Taktenphase sind umgekehrt angehalten, eine Rückmeldung dazu zu geben, ob tatsächlich alle nötigen Abklärungen durchgeführt worden sind oder nicht. Diese Rückmeldung erfolgte bisher jedoch eher sporadisch als systematisch.

Die letzten Monate haben in dieser Hinsicht folgende Erkenntnisse zu Tage gefördert:

- Nur in wenigen Fällen bedarf es vertiefter Abklärungen in der Vorbereitungsphase.
- Selbst in diesen wenigen Fällen ist der Abklärungsaufwand für die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase gering, da sie in erster Linie Abklärungen in Auftrag geben, diese aber nicht selbst durchführen. Die befragten Fachspezialisten gaben einen geschätzten wöchentlichen Aufwand für Abklärungsarbeiten in der Grössenordnung von 30 bis 60 Minuten an (d.h. 1% bis 3% der Arbeitszeit).
- Nach Auskunft der Fachspezialisten der Taktenphase gibt es in den meisten Fällen tatsächlich nicht viel abzuklären bzw. sind die (wenigen) Abklärungen der Vorbereitungsphase in der Regel ausreichend. Nur in vglw. wenigen Fällen mussten in der Taktenphase noch zusätzliche Abklärungen im Hinblick auf die Anhörung gemacht werden, welche eigentlich schon in der Vorbereitungsphase hätten durchgeführt werden können. Um welche nachträglichen Abklärungen es sich dabei handelt, wurde nicht vertieft geprüft.

Wir stellen somit fest, dass die Hauptarbeit der Fachspezialisten der Vorbereitungsphase nach wie vor vor allem darin besteht, Erstbefragungen durchzuführen.

Das Tätigkeitsprofil der Fachspezialisten der Vorbereitungsphase zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

- In der Regel führen die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase jeweils am Vormittag eine bis zwei und zusätzlich am Nachmittag eine Erstbefragung durch. Am Vormittag beginnen die Gespräche um 9 Uhr. Dabei werden die Dauern der Gespräch seitens der Disposition nach bestimmten Regeln festgelegt.
- Dauert ein Gespräch deutlich länger als geplant, muss die Erstbefragung an einem anderen Tag fortgesetzt werden. Die Fachspezialisten stehen damit unter einem gewissen Druck, den durch die Disposition vorgegebenen Zeitplan der Gespräche einzuhalten. In jenen Fällen, in denen die Erstbefragungen kürzer dauern als geplant, ergeben sich kurze Leerzeiten zwischen den Gesprächen, die aber nur beschränkt produktiv genutzt werden können. In diesem Sinne haben die Fachspezialisten zwar immer wieder Leerzeiten zwischen den Gesprächen, sind aber dennoch aufgrund der engen Taktung der Gespräche, die kaum Spielraum bei der vorgegeben Gesprächsdauer erlauben, dauernd unter einem gewissen Zeitdruck.¹
- Das Aufgabenprofil der Taktenphase wird – sowohl von den befragten Personen der Taktenphase als auch jenen der Vorbereitungsphase – als anspruchsvoller und interessanter erachtet als jenes der Vorbereitungsphase.

¹ Im Testbetrieb wurde nun ein Versuch gestartet, bei welchem Befragungsteams gemeinsam 3 Erstbefragungen an einem Tag durchführen. Die Fachspezialisten können sich so zeitlich (Dauer, Pausen etc.) und betreffend Reihenfolge flexibler organisieren.

Die Leitung des Testbetriebs hat auf obige Erkenntnisse reagiert. Neu führen die Mitarbeitenden der Vorbereitungsphase (in geringem Umfang) auch Anhörungen und Entscheidredaktionen durch. Aufgrund der Überlastung der Vorbereitungsphase und der mangelnden Auslastung der Taktenphase führen umgekehrt die Mitarbeitenden der Taktenphase an einem Tag pro Woche auch Erstbefragungen durch.

3.2.5 Zusammenarbeit zwischen der Rückkehrphase des Testbetriebs und dem kantonalen Migrationsamt

Bei der Überstellung von Dublin-Fällen wird derzeit ein neues Verfahren getestet: Personen, die gemäss Dublin-Verordnung in einen Dublin-Partnerstaat zurückgeführt werden, können zwar freiwillig in ihr Herkunftsland ausreisen, nicht jedoch in den für ihn zuständigen Dublin-Staat. Im Dublin-System muss die Überstellung in den zuständigen Staat behördlich kontrolliert erfolgen. Um dies sicherzustellen, werden Personen mit einem Dublin-Entscheid in der Regel in Haft genommen. Damit haben diese Personen starke Anreize unterzutauchen und selbständig in den Dublin-Staat zurückzureisen anstatt sich dem Prozess der Dublin-Überstellung auszusetzen. Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Testbetrieb folgendes Verfahren mit dem kant. Migrationsamt testweise eingeführt. Personen mit einem Dublin-Entscheid werden zu einem Ausreisegespräch eingeladen. Bestätigt sich dabei die Kooperationswilligkeit, wird das kantonale Migrationsamt informiert. Dieses verzichtete auf eine allfällige Inhaftierung. Stattdessen wird die Person vom zuständigen Fachspezialisten der Rückkehrphase in Zivil vom Zentrum Juch zum Flugzeug begleitet.² Dabei durchläuft die Person die üblichen Formalien einer Überstellung, jedoch ohne polizeiliche Begleitung. Davon verspricht man sich im Testbetrieb, die Zahl der nach einem Dublin-Entscheid untertauchenden Personen zu reduzieren.

3.3 Betriebliche Optimierungspotenziale

3.3.1 Disposition der Erstbefragungen und Anhörungen

An den Erstbefragungen müssen gleichzeitig die Gesuchsteller, die Rechtsvertretenden, die zuständigen Fachspezialisten der Vorbereitungsphase und die Dolmetschenden anwesend sein. Bei den Anhörungen kommen zusätzlich noch die Protokollführenden hinzu. Die Disposition der Erstbefragungen und Anhörungen erweist sich aus nachfolgenden Gründen als eine neuralgische Stelle des gesamten Prozesses:

- Sobald bei irgendeiner Stelle, die an den Erstbefragungen oder Anhörungen beteiligt ist, Ressourcenengpässe auftreten, verzögern sich die Erstbefragungen und Anhörungen. Solche Ressourcenengpässe gibt es öfters bei den Dolmetschenden sowie gelegentlich bei den Rechtsvertretenden und den Fachspezialisten der Vorbereitungsphase.
- Eine weiterhin bestehende Problematik besteht darin, dass Erstbefragungen öfters aus unterschiedlichen Gründen kurzfristig abgesagt werden müssen. Zusammenfassend war bei 16% aller Absagen der Grund ein Nichterscheinen der Gesuchstellenden. Bei 84% aller Absagen waren umgekehrt aber betriebliche Gründe die Ursache. Häufigste Ursache der Ausfälle ist dabei das Nichteinhaltung der Termine seitens von Dolmetschenden.

² Im Regulärbetrieb kann eine Inhaftierung und polizeiliche Begleitung zum Flugzeug erfolgen, diese sind aber nicht zwingend.

- Das neu eingeführte Dispositionsverfahren verbessert die Planbarkeit aller Aktivitäten während der Vorbereitungsphase und damit die Effizienz des Ressourceneinsatzes. Auf der anderen Seite führt es aber zu einer systembedingten Verzögerung der Erstbefragungen.

Die Disposition (namentlich der Erstbefragungen) erweist sich als ein konzeptioneller Schwachpunkt des Testbetriebs. Er resultiert aus erstens der grösseren Zahl an Personen, die jeweils in den Erstbefragungen vertreten sein müssen (Dolmetschende, Rechtsvertretende, Fachspezialisten und Gesuchstellenden) gegenüber den EVZ (hier fallen die Rechtsvertretenden als zusätzliche Akteure weg) und zweitens der ungenügenden informatiktechnischen Unterstützung dieses Planungsprozesses.

3.3.2 Ursachen und Auswirkungen von Ressourcenengpässen

An einem Asylverfahren im Testbetrieb sind unterschiedliche Sektionen bzw. Personen mit unterschiedlichen Stellenprofilen beteiligt. Bei verschiedenen Aktivitäten des Asylverfahrens müssen dabei jeweils mehrere Personen gleichzeitig verfügbar sein. Dies trifft namentlich für die Erstbefragungen und die Anhörungen zu.

Viele Aktivitäten stehen in einer logischen Abfolge zueinander, so dass die eine Aktivität erst durchgeführt werden kann, wenn vorgängig eine andere Aktivität stattgefunden hat. Viele aufeinander folgende Aktivitäten werden dabei durch unterschiedliche Personen erledigt.

Die vielen Handwechsel zwischen den unterschiedlichen Spezialisten im Testbetrieb und die häufigen gemeinsamen fallbezogenen Aktivitäten mehrerer Spezialisten (insb. Erstbefragungen und Anhörungen) stellen hohe Anforderungen an die Koordination der verschiedenen am Verfahren beteiligten Personen. Treten bei einzelnen Kategorien von Spezialisten Ressourcenengpässe auf, wirkt sich dies auf das gesamte Verfahren aus. Jede einzelne Gruppe von Mitarbeitenden des Testbetriebs kann bei Ressourcenproblemen zu einem Flaschenhals werden, der das gesamte Verfahren des Testbetriebs verzögert bzw. das Verfahren aus dem vorgesehenen Takt bringt. Besonders kritisch sind Ressourcenengpässe in dieser Hinsicht bei den Rechtsvertretenden, weil sie in allen Verfahrensschritten eingebunden sind. Aber auch Engpässe in der Vorbereitungsphase und Taktenphase verzögern das gesamte Verfahren. Als problematisch erweisen sich auch immer wieder Ressourcenengpässe bei den Dolmetschenden.

Vor diesem Hintergrund ist es von erfolgskritischer Bedeutung sicherzustellen, dass in keinem Bereich des Testbetriebs Ressourcenengpässe entstehen. Die Personalkapazitäten der verschiedenen am Verfahren beteiligten Mitarbeiterkategorien erachten wir in dieser Hinsicht als in einzelnen Bereichen eher an der unteren Grenze der für einen effizienten Betrieb nötigen Grösse liegend.

Während Vieles dafür spricht, dass der Testbetrieb eher eine unterkritische Grösse aufweist muss umgekehrt aber festgestellt werden, dass sich die derzeitige manuelle Koordination der Termine und Verfahrensschritte in einem grösser dimensionierten Testbetrieb kaum mehr effizient anwenden liesse. Hierzu bedürfte es des Einsatzes von elektronisch unterstützten Workflows sowie eines alle Verfahrensbeteiligten integrierenden, informatikgestützten Terminmanagements.

3.3.3 Doppelspurigkeiten

Im Verfahren des Testbetriebs gibt es nur wenige Doppelspurigkeiten. Die wichtigste Doppelspurigkeit besteht darin, dass sich aufgrund der Fallübergabe nach Abschluss der Vorbereitungsphase sowohl die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase als auch jene der nachfolgenden Taktenphase in dasselbe

Dossier einarbeiten müssen. Gemäss Auskünften von Fachspezialisten der Taktenphase ist jeweils ein Aufwand von rund 30 bis 60 Minuten nötig, um sich einen ausreichenden Überblick über ein von der Vorbereitungsphase übergebener Fall zu verschaffen. Ausgehend von den 545 im Zeitraum zwischen Januar und Oktober bearbeiteten Fälle der Taktenphase entspricht dies einem jährlichen Aufwand von ungefähr 0.25 bis 0.5 Vollzeitäquivalenten.

3.3.4 Diverse betriebliche Optimierungspotenziale

Neben den vorgängig ausgeführten allgemeinen Problemkategorien stellten wir im Rahmen der Interviews verschiedene Einzelaspekte fest, die wir im Sinne von möglichen Optimierungspotenzialen nachfolgend auflisten:

- Es gibt nach Aussage von Befragten eine stark schwankende Anzahl durchzuführender Anhörungen von Woche zu Woche. Dies erschwert es, die verfügbaren Ressourcen der Fachspezialisten der Taktenphase effizient zu steuern.
- Die Arbeitsweise der Fachspezialisten der Vorbereitungsphase – namentlich die Inhalte und Dauer der Erstbefragungen – unterscheidet sich nach wie vor, wenn auch weniger stark als noch im ersten Halbjahr des Testbetriebs. Zur vermehrten Vereinheitlichung der Arbeitsweise wurden verschiedene Massnahmen ergriffen.
- Bei zwangsweisen Ausreisen und Dublin-Überstellungen bedarf es bei Personen mit medizinischen Problemstellungen einer sogenannten fit-to-fly-Bestätigung (d.h. einer ärztlichen Bestätigung, dass die betreffenden Personen reisefähig sind). Das Ambulatorium, welches sich um die medizinische Versorgung der Asylsuchenden des Testbetriebs kümmert, ist nicht bereit, eine solche Bestätigung auszustellen. Die fit-to-fly-Bestätigung wird deshalb im Jahr 2015 abgeschafft und durch einen besonderen ärztlichen Bericht ersetzt³. Das Ambulatorium hat zugesichert, dass es diesen Bericht ausstellen wird. Mittlerweile hat man sich auf eine andere Form dieser Bestätigungen geeinigt. Die anfänglich sehr harzige Zusammenarbeit zwischen dem Testbetrieb und dem Ambulatorium scheint nun generell besser zu laufen, wobei zur Zeit unterschiedliche Interpretationen des Leistungsauftrags zu Ineffizienzen bzw. Koordinationsaufwänden führen.

3.4 Durchlaufzeiten und Fallverläufe

3.4.1 Übersicht und Vorbemerkungen

In der nachfolgenden Abbildung stellen wir die Verläufe aller Personen dar, die zwischen Januar 2014 und Oktober 2014 in den Testbetrieb eingetreten sind. Im Sinne eines Vergleichswerts stellen wir in einer zweiten Abbildung ausserdem die Verläufe aller Personen mit einem Erstgesuch dar, die im gleichen Zeitraum durch den Regelbetrieb bearbeitet wurden. Als ‚Regelbetrieb‘ wird dabei das heutige Standardverfahren verstanden, d.h. die klassische Fallbearbeitung durch die EVZ in Zusammenarbeit mit der Zentrale in Bern-Wabern.

³ Aufgrund von veränderten Verfahrensabläufen wird ab 2015 keine fit-to-fly-Bestätigung mehr notwendig sein.

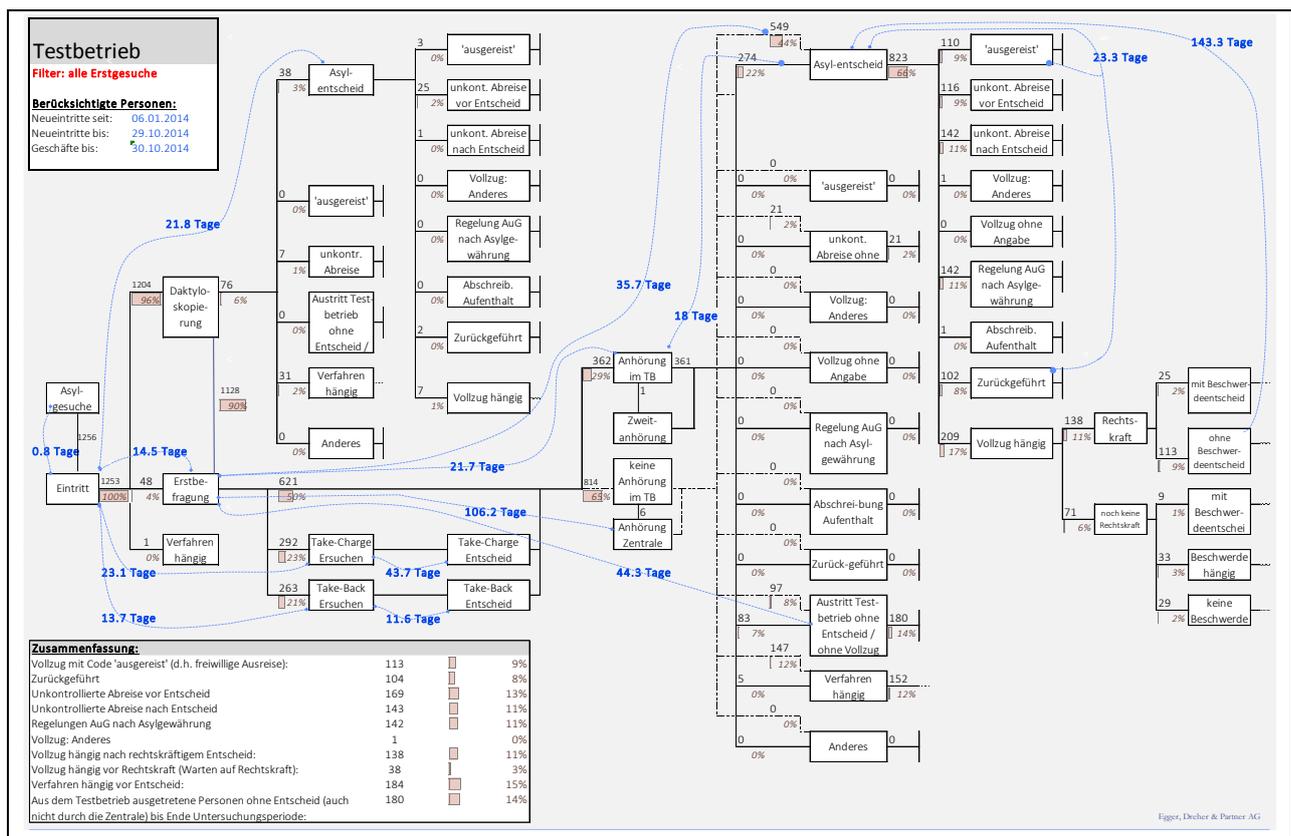


Abbildung 1:

Verläufe von Neueintretenden in den Testbetrieb zwischen 1.1.2014 und 30.10.2014 mit einem Erstgesuch. Berücksichtigt werden alle Geschäfte, die in diesem Zeitraum erledigt wurden.

Legende: Bei den blau dargestellten Bearbeitungstagen handelt es sich um die durchschnittliche Dauer in Kalendertagen zwischen den jeweiligen Prozessschritten. Die Prozentangaben drücken aus, wie gross der Anteil aller zwischen Januar und Oktober 2014 in den Testbetrieb neu eingetretenen Personen ist, welche den betreffenden Verlauf verzeichneten. Die absoluten Zahlen drücken die Anzahl im Untersuchungszeitraum in den Testbetrieb eingetretenen Personen mit einem Erstgesuch aus, welche den betreffenden Verlauf verzeichneten.

Wichtig ist der Hinweis, dass bei den Auswertungen zum Testbetrieb nicht nur jene Geschäfte betrachtet werden, die durch den Testbetrieb bearbeitet wurden, sondern alle Geschäfte jener Personen, welche den Testbetrieb durchliefen. Falls beispielsweise eine Person im Zuge des erweiterten Verfahrens in der Zentrale entschieden wurde, ist der betreffende Entscheid in obiger Abbildung ebenfalls berücksichtigt. Der Testbetrieb wird somit nicht als abgegrenzter Prozess betrachtet, der mit Abschluss eines Falles an der Förrlibuckstrasse bzw. dem Austritt aus dem Juch-Areal endet, sondern als Teil eines neuen Asylverfahrens, das erst mit dem rechtskräftigen Entscheid (ggf. durch die Zentrale im erweiterten Verfahren) und Vollzug desselben abgeschlossen ist.

Um vergleichbare Auswertungen zwischen dem Testbetrieb und Regelbetrieb machen zu können werden beim Regelbetrieb ebenfalls nur Erstgesuche (d.h. keine Mehrfachgesuche) betrachtet und keine Fälle ausgewertet, die nicht durch das EVZ bearbeitet sondern direkt einem Kanton zugewiesen wurden.

Zudem werden im detaillierten Zwischenbericht des Mandats 2 weitere Auswertungen der Verläufe von Gestuchstellenden für unterschiedliche Fallkategorien dargestellt, (Verläufe von Personen mit Dublin-Verfahren, Verläufe von Personen ohne Dublin-Verfahren, Verläufe aller Personen exkl. Herkunft Syrien und Eritrea, Verläufe von Personen der Kategorie Priorität 1), um noch differenziertere Vergleiche des Testbetriebs und Regelbetriebs zu ermöglichen.

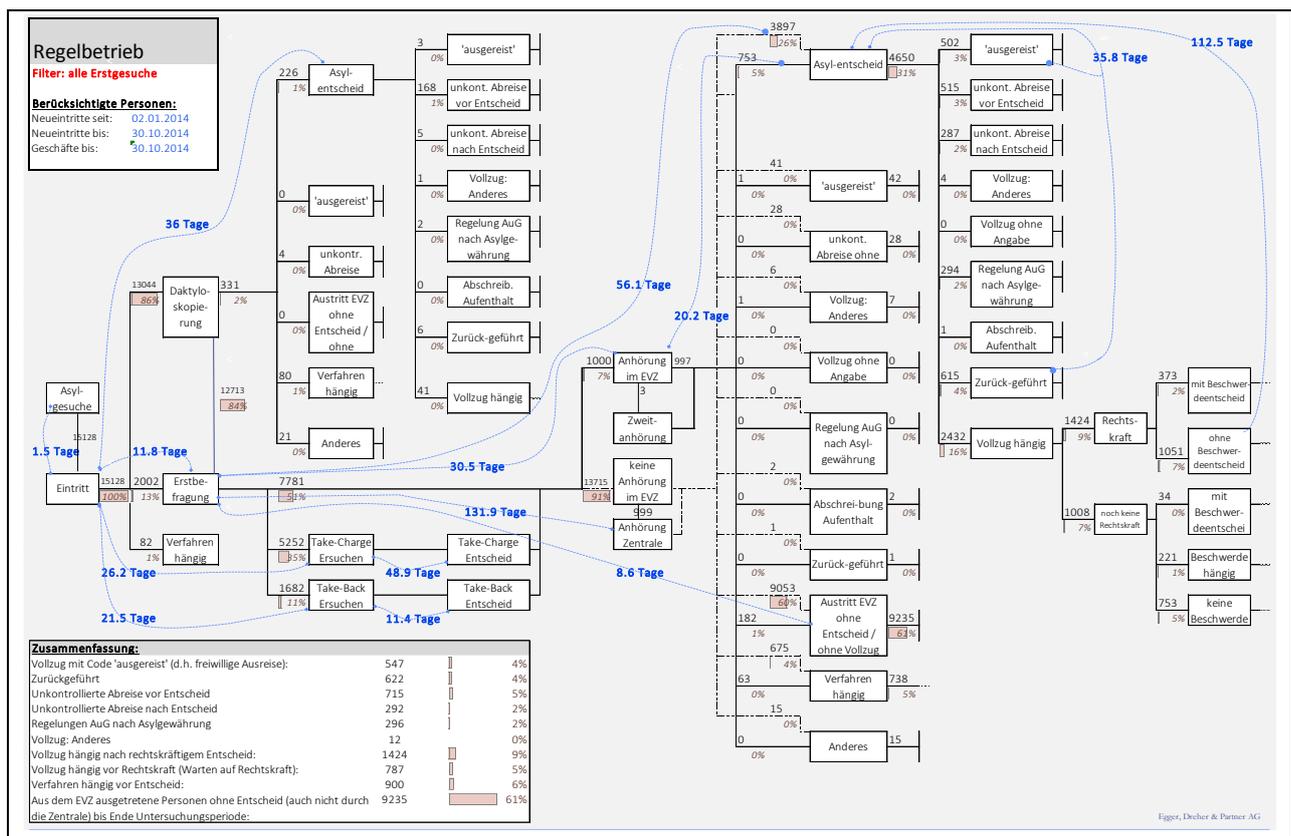


Abbildung 2: Verläufe aller Neueintretenden in die EVZ zwischen 1.1.2014 und 30.10.2014, die ein Erstgesuch stellten und die nicht an den Testbetrieb verwiesen wurden. Berücksichtigt werden alle Geschäfte, die in diesem Zeitraum erledigt wurden.

In den folgenden Kapiteln erläutern wir die Fallverläufe und Durchlaufzeiten des Testbetriebs. Dabei stellen wir auch Vergleiche mit dem Regelbetrieb an. Bei den Vergleichen betreffend die Durchlaufzeiten verwenden wir jedoch nur Fälle mit sogenannter Priorität 1. Im Regelbetrieb sind diese Fälle gemäss der internen Ressourcensteuerung prioritär zu behandeln. Allfällige erhöhte Überlastsituationen des Regelbetriebs gegenüber dem Testbetrieb sollten sich demnach bei diesen Fällen nicht auswirken.

3.4.2 Verläufe bei Nicht-Dublin-Fällen

Im untersuchten Zeitraum zwischen Januar 2014 und Oktober 2014 wurden 1'256 Personen dem Testbetrieb zugewiesen. Von den Nicht-Dublin-Fällen wurden dabei bis Ende Oktober 70% entschieden (21% Asylgewährungen und 49% andere (negative) Entscheide). Bei 15% handelt es sich um Fälle, die an das zentrale Verfahren in Bern weitergeleitet wurden und bislang nicht entschieden sind. Weitere 15% sind noch laufende Verfahren im Testbetrieb.

Von den 49% negativen Entscheiden ist ein Viertel der Personen bis Ende Oktober 2014 freiwillig kontrolliert ausgereist. Ein weiteres Viertel dieser Personen ist unkontrolliert abgereist bzw. untergetaucht. Bei rund der Hälfte der Personen mit negativem Entscheid ist der Vollzug noch hängig oder eine vorläufige Aufnahme erfolgt. Bei 30% dieser Fälle wurde eine Beschwerde eingereicht. Etwas mehr als die Hälfte dieser Beschwerden (bzw. 8% aller negativen Entscheide) waren per Ende Oktober noch nicht entschieden.

Wir stellen zusammenfassend fest, dass im Testbetrieb ein etwas höherer Anteil aller Nicht-Dublin-Fälle nach einem negativen Entscheid kontrolliert ausreisen als im Regelbetrieb. In ähnlichem Umfang ist auch der Anteil der Personen, die unkontrolliert abreisen bzw. untertauchen höher. Ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Systemen besteht aber darin, wie viele Fälle innert kurzer Zeit entschieden werden können: hier weist der Testbetrieb bei den Priorität-1-Fällen eine Quote von 69% entschiedenen Nicht-Dublin-Fällen gegenüber 55% des Regelbetriebs auf. Weitet man diese Analyse auf alle Nicht-Dublin-Fälle aus, d.h. nicht nur auf jene mit Priorität 1, dann ist der Unterschied noch deutlich grösser: Im Testbetrieb wurden 70% dieser Fälle entschieden im Vergleich zu 27% des Regelbetriebs.

3.4.3 Verläufe bei Dublin-Fällen

Bei 44% aller zwischen Januar 2014 und Oktober 2014 in den Testbetrieb eingetretenen Personen wurde ein Dublin-Ersuchen gestellt (Take-Back-Ersuchen: 21%; Take-Charge-Ersuchen: 23%). Bei 66% dieser Dublin-Fälle wurde dabei bis Ende Oktober 2014 auch ein Entscheid gefällt. Ein Drittel der Personen mit einem Entscheid ist in der Folge kontrolliert ausgereist bzw. überstellt worden und rund die Hälfte der Fälle sind sogenannten unkontrolliert abgereist bzw. haben den Testbetrieb unkontrolliert verlassen (,untertauchen'). Bei jeder sechsten Person mit Dublin-Entscheid war der Vollzug per Ende Oktober 2014 noch hängig.

Während sich der Testbetrieb und Regelbetrieb sowohl in Bezug auf die Anzahl Entscheide als auch die Anzahl kontrollierter Ausreisen kaum unterscheiden, ist bei den unkontrollierten Abreisen ein erheblicher Unterschied erkennbar: Im Testbetrieb sind im Untersuchungszeitraum rund 49% aller Dublin-Fälle mit Priorität 1 untergetaucht, während dies im Regelbetrieb nur für 22% zutrif.

Die grosse Zahl an Personen, die untertauchen kann je nach Standpunkt als Stärke oder auch Schwäche des Testbetriebs interpretiert werden: Im Sinne einer Stärke wird argumentiert, dass es dem Testbetrieb dank eines raschen Verfahrens und dank transparenter Information und Chancenberatung bei Personen mit einem Dublin-Hit besser gelingt aufzuzeigen, dass die Chancen auf ein dauerhaftes oder auch nur vorübergehendes Bleiberecht in der Schweiz nicht gegeben sind. Sobald ein Gesuchsteller dies erkannt hat, hat er wenig Anreize, sich dem weiteren Verfahren zu stellen bzw. starke Anreize, unterzutauchen. Dies, weil den Gesuchstellenden im Falle eines negativen Dublin-Entscheids nicht die Option angeboten werden kann, ohne Zwangsmassnahmen freiwillig in den Dublin-Staat zurückzureisen. Jede Dublin-Überstellung muss behördlich kontrolliert erfolgen, was bedeutet, dass die Personen kontrolliert bzw. zwangsweise (nicht zwingend mit polizeilicher Begleitung) zum Flugzeug geführt werden. Zudem können sie vor der Ausreise in Haft genommen werden.

Die hohe Zahl an untergetauchten Personen kann aber auch auf eine Schwäche des Verfahrens des Testbetriebs hinweisen: Das Verfahren des Testbetriebs sieht vor, dass den Rechtsvertretenden vorgängig der zu erwartende Entscheid mitgeteilt wird, damit sie bei Bedarf (gemeinsam mit den Gesuchstellenden) eine Stellungnahme erarbeiten können. Anders als im Regelbetrieb kennen die Gesuchstellenden somit den Entscheid bevor er formell eröffnet wird. Dieses Zeitfenster kann dazu genutzt werden, sich aus dem Zentrum Juch abzusetzen und unterzutauchen. Dieser Nachteil des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb wird sich aber mit Einführung der Dublin-Verordnung III im nächsten Jahr relativieren: Während unter den heutigen Regelungen eine Person nach Eröffnung des Dublin-Entscheids grundsätzlich in Haft genommen werden könnte, ist dies ab 2015 nur noch unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Somit sind künftig die Möglichkeiten Abzutauchen auch nach Entscheideröffnung noch hoch.

3.4.4 Bearbeitungsdauern zwischen Eintritt in den Testbetrieb und Durchführung der Erstbefragung

Von den bisher 1'256 Asylsuchenden, die nach dem Stellen eines Asylgesuchs in einem EVZ dem Testbetrieb zugeordnet wurden, traten 1'253 durchschnittlich 0.8 Tage nach dem Stellen des Erstgesuchs in den Testbetrieb ein. Die Zuführung zum Testbetrieb verläuft demnach weitestgehend vollständig und ohne Zeitverzug.

Eine Schwachstelle des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb in Bezug auf die Durchlaufzeiten ist aber die verzögerte Durchführung der Erstbefragungen. Die Erstbefragungen finden im Testbetrieb bei den Dublin-Fällen mit Priorität 1 12.5 Tage und bei Nicht-Dublin-Fällen mit Priorität 1 12.0 Tage nach Eintritt statt. Der Regelbetrieb bzw. die EVZ erreichen hier bei den Dublin-Fällen eine um 4.5 Tage und bei den Nicht-Dublin-Fällen eine um 2.6 Tage kürzere Dauer. Diese Verzögerungen im Testbetrieb hängen hauptsächlich damit zusammen, dass diese Befragungen unter der aktuellen Definition des Dispositionsprozesses des Testbetriebs je nach Wochentag des Eintritts der Neueintretenden frühestens nach 9 bis 17 Tagen erfolgen können. Dies wird im Detailbericht näher erörtert.

3.4.5 Bearbeitungsdauern zwischen Erstbefragung und Entscheid

Vorbemerkung: Bei den nachfolgenden Dauern zwischen Erstbefragung und Entscheid handelt es sich jeweils alle im Testbetrieb entschiedenen Fälle, auch jene die nach Austritt im erweiterten Verfahren durch den Testbetrieb entschieden werden, enthalten sind.

In jenen Fällen, die ohne Anhörung entschieden werden können, wird der betreffende Entscheid innerhalb von 35.7 Tagen nach der Erstbefragung gefällt. Bei jenen Fällen, bei denen der Testbetrieb eine Anhörung durchführt, erfolgt diese im Durchschnitt 21.7 Tage nach der Erstbefragung. Bei jenen Fällen, die im Testbetrieb angehört und entschieden wurden, wurde der Entscheid jeweils innert 18 Tagen nach der Anhörung gefällt.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Durchlaufzeiten der EVZ und des Testbetriebs bei jenen Fällen, die sie selbst entscheiden ähnlich sind. Die grosse Stärke des Testbetriebs liegt aber darin, dass ein deutlich grösserer Anteil an Fällen direkt im Testbetrieb angehört und entschieden wird (29 % aller Fälle bzw. 20% aller Prio-1 Fälle werden im Testbetrieb angehört gegenüber 7% aller Fälle bzw. 14% aller Prio-1-Fällen, welche in den EVZ angehört werden). Damit durchlaufen weniger Fälle des Testbetriebs das zentrale Verfahren in Bern, welches (auch bei den Priorität-1-Fällen) wesentlich längere Durchlaufzeiten aufweist: Die an die Zentrale weitergeleiteten Fälle mit Priorität 1, die seit Januar 2014 ein Erstgesuch gestellt haben und bei denen bis Ende Oktober 2014 eine Anhörung stattgefunden hat, wurden im Durchschnitt erst 115 Tage nach der Erstbefragung angehört. Darin sind all jene Fälle, bei denen die Anhörung noch nicht stattgefunden hat, noch nicht eingerechnet. Betrachtet man alle im Jahr 2013 in den Regelbetrieb eingetretenen Fälle mit Erstgesuchen der Priorität 1 zeigt sich, dass die Anhörungen in der Zentrale jeweils im Durchschnitt 277 Tage nach den Erstbefragungen durchgeführt wurden.

3.4.6 Durchlaufzeiten im Dublin-Verfahren

Im Durchschnitt werden Take-Back-Ersuchen 13.7 Tage nach Eintritt in den Testbetrieb gestellt. Die Take-Charge-Ersuchen werden nach 23.1 Tagen eingereicht.

Nach Stellen eines Take-Back-Ersuchens beträgt die Bearbeitungsdauer bis zum Entscheid im Durchschnitt im Testbetrieb 11.6 Tage. Die Bearbeitung der Take-Charge-Ersuchen benötigte im Testbetrieb 43.7 Tage.

Das Einleiten der Dublin-Ersuchen erfolgt im Testbetrieb durchschnittlich rund 3 Tage (Take-Charge) bis 6 Tage (Take-Back) schneller als im Regelbetrieb. Auf die Dauer zwischen dem Stellen des Gesuchs und dem Dublin-Entscheid hat der Testbetrieb jedoch keine wesentliche Auswirkung.

3.4.7 Durchlaufzeiten zwischen Entscheid und Ausreise

17% aller zwischen Januar und Oktober 2014 in den Testbetrieb eingetretenen Fälle sind bis Ende Oktober entweder freiwillig (kontrolliert) ausgereist (9%) oder kontrolliert zurückgeführt (8%) worden. Die Ausreise erfolgte dabei jeweils im Durchschnitt 23.3 Tage nach Erstellung des Asylentscheids.

Im Regelbetrieb bzw. in den EVZ sind im selben Zeitraum 3% freiwillig (kontrolliert) ausgereist und 4% kontrolliert zurückgeführt worden. Dabei dauerte es jeweils zwischen Asylentscheid und Ausreise im Durchschnitt 35.8 Tage.

3.4.8 Gesamtfazit zu den Durchlaufzeiten und Erledigungen

Erledigungen und Abreisen

Bei den Personen, die das nationale Verfahren durchlaufen (d.h. Nicht-Dublin-Fälle) werden im Testbetrieb deutlich mehr Fälle innert kurzer Zeit entschieden als im Regelbetrieb: Bei den Fällen der Kategorie „Priorität 1“ wurden im Testbetrieb 69% aller seit Januar 2014 gestellten Gesuche entschieden. Der Regelbetrieb erreicht bei der gleichen Population eine Quote von 55%. Betrachtet man nicht nur die Prio-1-Fälle, sondern alle Nicht-Dublin-Fälle, dann ist der Unterschied noch grösser: Im Testbetrieb wurden 70% dieser Fälle entschieden im Vergleich zu 27% des Regelbetriebs. Hinzu kommt, dass auch der Anteil an Nicht-Dublin-Fällen, die nach einem negativen Entscheid kontrolliert ausreisen, im Testbetrieb etwas höher ist. Umgekehrt ist aber auch der Anteil der unkontrollierten Abreisen bei diesen Fällen höher.

Bei den Dublin-Fällen präsentiert sich das Bild anders: Während sich der Testbetrieb und Regelbetrieb sowohl in Bezug auf die Anzahl Entscheide als auch die Anzahl kontrollierter Ausreisen kaum unterscheiden, ist v.a. bei den unkontrollierten Abreisen ein erheblicher Unterschied erkennbar: Im Testbetrieb sind im Untersuchungszeitraum mehr als doppelt so viele Fälle untergetaucht als im Regelbetrieb. Solange aber nicht bekannt ist, welchen Weg diese Personen gehen (d.h. ob sie tatsächlich ausreisen oder aber im Inland untertauchen), können aus der grösseren Anzahl an Untergetauchten keine eindeutigen Schlussfolgerungen gezogen werden .

Durchlaufzeiten

Es zeigt sich, dass die Bearbeitungsdauern im Testbetrieb kürzer sind als jene des Regelbetriebs: Der einzige Prozessschritt, der im Testbetrieb langsamer erfolgt als im Regelbetrieb ist die Durchführung der Erstbefragung. Ursache hierfür sind Schwierigkeiten im Bereiche der Disposition. Der diesbezügliche Zeitverzug im Testbetrieb beträgt jedoch nur rund 2 bis 4 Tage gegenüber dem Regelbetrieb und ist damit nicht von erfolgskritischer Bedeutung. Generell ist der Testbetrieb bei allen andern Verfahrensschritten schneller als der Regelbetrieb.

Bei Nicht-Dublin-Fällen mit Priorität 1, die ohne Anhörung direkt im Testbetrieb entschieden werden, führt dies zu einer kürzeren Bearbeitungsdauer zwischen Eintritt und kontrollierter Ausreise von rund 25 Tagen gegenüber den direkt in den EVZ entschiedenen diesbezüglichen Fällen. Bei Dublin-Fällen ohne Anhörung reduziert sich die Durchlaufzeit bis zur Überstellung um ca. 15 Tage. Bei jenen Fällen der Priorität 1, bei denen der Testbetrieb und das EVZ sowohl eine Anhörung durchführen als auch den Entscheid selbst fällen, liegen die Durchlaufzeiten zwischen Eintritt und kontrollierter Ausreise im Testbetrieb (81.4 Tage) rund 9 Tage unter jenen des Regelbetriebs (90.2 Tage).

Während die Verbesserungen der Durchlaufzeiten des Testbetriebs bei Personen, die im Regelbetrieb dezentral in den EVZ entschieden würden, je nach Standpunkt als moderat gewertet werden können, stellen wir umgekehrt fest, dass die Bearbeitungsdauer des Testbetriebs bei jenen Fällen erheblich kürzer ist, die im Testbetrieb angehört und entschieden werden, im Regelbetrieb aber an das zentrale Verfahren weitergeleitet würden. Die gleichzeitige Erkenntnis, dass im Regelbetrieb 61% aller zwischen Januar 2014 und Oktober 2014 in die EVZ eingetretenen Fälle an das zentrale Verfahren weitergeleitet wurden und noch nicht entschieden wurden, während dies im Testbetrieb nur bei 14% der Fälle zutrifft, zeigt, dass hier eine bedeutende Stärke des Testbetriebs liegt. Auch wenn nur Fälle mit Priorität 1 betrachtet werden, weist der Testbetrieb hier klare Vorteile auf: Im Regelbetrieb wurden 23% aller im Untersuchungszeitraum eingetretenen Fälle mit Priorität 1 an die Zentrale übergeben und bisher nicht entschieden, während es im Testbetrieb 8% solcher Fälle gibt.

4 Schlussbemerkungen

Zusammenfassend stellen wir fest, dass der Testbetrieb sowohl im Verfahrenszentrum an der Förrlibuckstrasse als auch in der Unterbringung im Zentrum Juch planmässig funktioniert. Es haben sich bisher keine fundamentalen, betriebsgefährdenden Probleme ergeben, welche den Testbetrieb gezwungen hätten, das Konzept grundlegend zu überarbeiten. Es zeigen sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht bislang auch keine elementaren Schwachstellen, welche die Sinnhaftigkeit des Konzepts in Frage stellen würden. In diesem Sinne ist der Start des Testbetriebs geglückt.

Wie erwartet zeigten sich in der Startphase verschiedene Umsetzungsprobleme und auch konzeptionelle Schwachstellen. Viele dieser Probleme konnten zwischenzeitlich gelöst werden.

Die hauptsächlichsten, weiterhin bestehenden und kurzfristig realisierbaren Handlungsfelder sind aufgrund unserer bisherigen Erkenntnisse die folgenden:

- Optimierung der Disposition der Vielzahl von Terminen der Gesuchsteller. (siehe Ausführungen in Kapitel 3.3.1).
- Klärung der Möglichkeiten, die wöchentlichen Lastschwankungen der Taktenphase möglichst tief zu halten (vgl. Kapitel 3.3.4).
- Überarbeitung des Konzepts der Rollen in der Vorbereitungsphase und der Taktenphase. (vgl. Kapitel 3.2.4).

Neben diesen kurzfristig lösbaren Umsetzungsproblemen gibt es einige grundlegendere Schwierigkeiten, deren Lösung einen längeren Zeitraum erfordern:

- Sicherstellen, dass das Zentrum Juch, die Disposition des BFM und die Disposition der Rechtsvertretenden (SPOC) die gemeinsamen Termine nicht mit unterschiedlichen Softwaresystemen verwalten.
- Prüfung des Einsatzes von elektronisch unterstützten Workflows sowie eines alle Verfahrensbeteiligten integrierenden, informatikgestützten Terminmanagements.

In Bezug auf die Durchlaufzeiten und die Zahl der kontrollierten Ausreisen zeigt sich, dass der Testbetrieb je nach Fallkategorie geringe bis erhebliche Vorteile gegenüber dem Regelbetrieb aufweist. Besonders gross sind die Vorteile des Testbetriebs bei jenen Fällen, die im Regelbetrieb an das zentrale Verfahren weitergeleitet werden, im Testbetrieb jedoch dezentral entschieden und vollzogen werden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Testbetrieb und Regelbetrieb besteht zudem darin, dass im Testbetrieb deutlich mehr Personen untertauchen bzw. unkontrolliert abreisen, wobei im Regelbetrieb nicht ein entsprechend grösserer Anteil an kontrolliert ausgereisten Personen vorliegt, sondern ein grösserer Anteil hängiger Fälle. Solange nicht bekannt ist, welchen Weg die sogenannten unkontrolliert abgereisten Personen gehen (d.h. ob sie tatsächlich ausreisen oder aber im Inland untertauchen), kann die grössere Zahl an Untertauchenden je nach diesbezüglicher Annahme und Standpunkt als Stärke oder auch als Schwäche des Testbetriebs gewertet werden (vgl. Kapitel 3.4.3).