

Evaluation PERU: Teilprojekt Prozessqualität

Schlussbericht

Stand: 16. August 2021



Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
Abkürzungsverzeichnis.....	6
1 Einleitung.....	7
1.1 Ausgangslage.....	7
1.2 Zielsetzungen und Fragestellungen	7
1.3 Durchführung der Evaluation	8
2 Charakteristik des neuen Asylverfahrens	9
2.1 Überblick über das Verfahren	9
2.2 Fallzahlen: Asylgesuche und Erledigungen	11
2.3 Fallverteilung: Regionen- und Kantonsverteilung	12
2.4 Charakteristische Eigenschaften der Prozesse des neuen Asylverfahrens	15
2.5 Abweichungen des neuen, beschleunigten Verfahrens gegenüber dem Testbetrieb des Jahres 2014	16
3 Analysen.....	18
3.1 Verfahrensdauern und Fallverläufe	18
3.2 Möglichkeiten und Grenzen einer weiteren Beschleunigung des Verfahrens in der Vorbereitungsphase	28
3.3 Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern	37
3.4 Entscheidungs- und Koordinationsprozesse (Organisationsstruktur).....	49
3.5 Schwankungstauglichkeit.....	59
3.6 Medizinische Sachverhaltsabklärungen im Asylprozess	63
3.7 Rückkehrhilfe	67
4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	72

Kurzfassung

Ausgangslage und Zielsetzungen der Untersuchung

Mit Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes per 1. März 2019 (AsylG) wurden neue Asylverfahren eingeführt, mit denen eine deutliche Beschleunigung und gleichzeitig rechtstaatlich korrekte Abwicklung derselben angestrebt wird. In diesem Zusammenhang hat das SEM eine aus zwei Teilen bestehende externe Evaluation von Prozessqualität, Entscheidqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes (PERU) in Auftrag gegeben. Der vorliegende Bericht beschreibt die Ergebnisse des Teilprojekts «Prozessqualität», welches von einer Arbeitsgemeinschaft der Egger, Dreher & Partner AG und der Ecoplan AG bearbeitet wurde.

Die Evaluation begleitete das neue Asylverfahren während der ersten zwei Betriebsjahre. Sie sollte einerseits SEM-intern unterstützen, Handlungs- und Optimierungsbedarf rasch zu erkennen. Andererseits hatte die Evaluation die durch die Neustrukturierung in qualitativer und quantitativer Hinsicht erzielten Resultate zu untersuchen.

Entwicklung der Fallzahlen

Seit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes im März 2019 bis zum Beginn der Covid19-Krise hat sich die Zahl der monatlichen Asylgesuche im Bereich von 1'000 bis 1'300 bewegt. Das neue Asylverfahren war im ersten Jahr seines Bestehens somit mit einer vergleichsweise geringen Fallbelastung konfrontiert. Das zweite Jahr ab Frühling 2020 war dann stark von der Covid19-Krise beeinflusst. Sie führte einerseits zu rückläufigen Fallzahlen, aber andererseits auch zu grossen Einschränkungen im Betrieb der Bundesasylzentren (BAZ) in allen Asylregionen.

Das Asylverfahren ist gegenüber dem früheren Regelbetrieb beschleunigt worden, nicht alle vorgegebenen Ordnungsfristen werden aber erreicht

Die Verfahrensdauern des neuen, beschleunigten Asylverfahrens sind insgesamt deutlich kürzer als jene des früheren Regelbetriebs.

Die sogenannte Vorbereitungsphase, d.h. die Aktivitäten zwischen dem Stellen des Asylgesuchs in der Schweiz und der Durchführung der Anhörung zu den Asylgründen oder der Stellung eines Dublin-Ersuchens, dauerte bei den Asylgesuchen des Jahres 2020 im Durchschnitt 37 Tage. In Fällen des nationalen Verfahrens dauerte die Vorbereitungsphase im Jahr 2020 im Durchschnitt 49 Tage, wobei 17% der Fälle innert 21 Tagen erledigt wurden.

Betrachtet man nur jene Fälle, bei denen ein Dublin-Ersuchen gestellt wurde, liegt die durchschnittliche Dauer der Vorbereitungsphase im Jahr 2020 bei 17.7 Tagen. Die hier vorgegebene Ordnungsfrist von 10 Tagen wurde bei 37% der Personen erreicht.

Im Hinblick auf eine bessere Fristeinhaltung der Vorbereitungsphase bieten sich folgende Ansätze an:

- Erhöhung der Anreize aller Verfahrensbeteiligten, die Ordnungsfrist der Vorbereitungsphase einzuhalten

- Zusammenlegung der Personalienaufnahme mit dem Dablingespräch (mit elektronischer Vorerfassung durch die Gesuchstellenden)
- Verkürzung der Intervalle zwischen den einzelnen Prozessschritten der Vorbereitungsphase
- Verwendung eines gemeinsamen Planungstools durch alle Verfahrensbeteiligten

Die im Falle beschleunigter Verfahren an die Vorbereitungsphase anschliessende Taktenphase dauerte in 2020 durchschnittlich 5.4 Arbeitstage. Die Vorgabe von 8 Arbeitstagen wurde damit bei über 90% der Fälle eingehalten.

Prozessvorgaben werden eingehalten

Die Prozessvorgaben werden von den Asylregionen eingehalten, es sind keine gewichtigen Abweichungen von den gesetzlichen und SEM-internen Vorgaben erkennbar.

Die Zusammenarbeit zwischen den Verfahrensbeteiligten funktioniert planmässig

Im neuen Asylverfahren gibt es eine grosse Zahl von Verfahrensbeteiligten unterschiedlicher Institutionen, die parallel Aufgaben wahrnehmen, zwischen denen inhaltliche und zeitliche Abhängigkeiten bestehen. Der Umfang der damit einhergehenden, unvermeidlichen Prozessschnittstellen wurde dabei vergleichsweise tief gehalten, indem bei der Konzeption des neuen Verfahrens darauf geachtet wurde, dass möglichst wenige Handwechsel zwischen den verschiedenen Beteiligten nötig sind.

Innerhalb der BAZ funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Partnern im Bereich Betreuung, Sicherheit, Rückkehrberatung, Dolmetschende und Rechtsvertretung im Grossen und Ganzen gut, Anfangsschwierigkeiten wurden weitgehend behoben. Im Bereich der Rechtsvertretung sind in einzelnen Regionen zum Zeitpunkt der Interviews im Sommer 2020 noch gewisse Konflikte vorhanden, die auf ein unterschiedliches Rollenverständnis zurückzuführen sind.

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen in den Bereichen Unterbringung und Vollzug ist intensiv und durch ein grosses Informationsbedürfnis der Kantone geprägt. Dem korrekten und zeitnahen Informationsfluss ist somit hohe Bedeutung zuzumessen.

Die Zusammenarbeit der Asylregionen untereinander und mit den zentralen Policyabteilungen ist abgesehen von einzelnen Unklarheiten zum Rollenverständnis inhaltlich ebenfalls gut.

Die Koordinationsstrukturen sind aufwendig und schwerfällig

SEM-intern besteht ein Bedarf nach Gefässen, in denen sich die Regionalabteilungen und die zentralen Policyabteilungen in fachlichen Fragen austauschen und gegenseitig abstimmen können. Die sogenannte Konferenz der Regionenleitenden (KdR) und die drei Regionenkoordinationen (RK) sind hierfür zweckmässige Austauschgefässe. Ihnen sollte jedoch nicht auch die heutige Rolle zufallen, die Praxis der sechs Regionen zu harmonisieren, Entscheide für alle sechs Regionen zu fällen und im Strategieausschuss PILAS des Direktionsbereichs AS eine für alle Regionen geeinte Position zu vertreten. Diese Aufgaben sind in der Linienorganisation zu verorten. Zudem ist zu empfehlen, die weiteren bestehenden Austauschgefässe zwischen den Policyabteilungen und den Regionen künftig in die KdR und RKs zu integrieren.

Funktionierendes Prozessmanagement mit bisher schwerfälligem Change-Management

Im DB AS existiert ein übergeordnetes Prozessmanagement, das den sechs Asylregionen zum einen eine Grundlage für die Detailausgestaltung ihrer internen Abläufe bietet und zum andern sicherzustellen soll, dass die Prozesse der sechs Regionalabteilungen in den wesentlichen Aspekten einheitlich sind und die geforderten Qualitätsstandards erreichen. Diese Anforderungen werden im Wesentlichen erreicht. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess im Rahmen des Prozessmanagements war bisher jedoch zu wenig agil, um dringliche Anpassungen rasch sowie geringfügige Prozessänderungen effizient umsetzen zu können. In diesem Zusammenhang hat der PILAS im August 2020 geeignete Entscheide gefällt, um dieses Manko zu beseitigen.

Schwankungstauglichkeit als Herausforderung

Monatlich schwankende Asylgesuchszahlen stellen mit dem neuen Asylverfahren eine deutlich grössere Herausforderung dar als bisher. Insbesondere eine systematische Erhöhung der Gesuchszahlen durch den Zustrom in Spitzenmonaten stellt eine Belastungsprobe für die neuen Prozesse und Strukturen dar, welche auf eine zeitnahe Erledigung der Asylgesuche ausgerichtet sind.

Die BAZ sind auf eine maximale Anzahl Neueintritte ausgerichtet. Für den Fall, dass in Bezug auf die Unterbringungskapazitäten der BAZ eine definierte Obergrenze überschritten wird, hat die Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs (AGNA) im März 2019 ein Konzept zur Schwankungstauglichkeit im neuen Asylsystem verabschiedet: Beim längerfristigen Überschreiten gewisser Schwellen würden Personen im nationalen Verfahren auch ohne Anhörung oder Entscheid in die Kantone überstellt. Zudem würde der Wegweisungsvollzug nicht mehr ab BAZ durchgeführt. Das AGNA-Szenario ist jedoch erst bei einer deutlich erhöhten Gesuchszahl vorgesehen.

Vor der Aktivierung des AGNA-Szenarios sollen Lastschwankungen innerhalb der ordentlichen Strukturen und Prozesse aufgefangen werden. Dazu bedarf es Reservekapazitäten für Situationen rasch ansteigender Falllasten. Dies kann auf verschiedenen Ebenen angegangen werden: Mittels Flexibilisierung der Bearbeitungsfristen der Vorbereitungsphasen können kleinere Effizienzgewinne realisiert werden. Durch den polyvalenten Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SEM – innerhalb der BAZ, innerhalb des DB Asyl und innerhalb des SEM als Ganzes – können weitere Reservekapazitäten generiert werden. Hier ist eine Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zeiten mit tiefen Fallzahlen zentral.

Fallverteilung auf Regionen und Kantone ist komplex

Das AsylG sieht eine Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone vor. Im Grundsatz wird eine bevölkerungsproportionale Verteilung der Asylsuchenden angestrebt, allerdings unter Berücksichtigung bereits in der Schweiz lebender Familienangehöriger, der Staatsangehörigkeit und besonders betreuungsintensiver Fälle.

Die Erstverteilung der Asylsuchenden auf die verschiedenen Asylregionen erfolgt ohne nennenswerte Problemstellungen. Komplexer ist die spätere Kantonsverteilung von Asylsuchenden ohne

rechtskräftigen Entscheid und Personen mit Asylgewährung oder Bleiberecht: Aufgrund der verschiedenen Kategorien bezüglich Verfahrensstand, der ANUM-Kriterien (Anzahl Personen, Top-Nationen, UMA, Medizinalfälle) und der grossen Anzahl teilweise kleiner Kantone können sich gewisse Abweichungen von den definierten Kriterien zur Verteilung ergeben.

Medizinische Sachverhaltsabklärungen führen zu Verzögerungen im Verfahren

In Bezug auf medizinische Probleme von Asylsuchenden muss zwischen der medizinischen Grundversorgung in den BAZ und den medizinischen Sachverhaltsabklärungen in Bezug auf das Asylverfahren unterschieden werden:

- Der Leistungserbringer Betreuung stellt mittels Medic-Help die medizinische Grundversorgung der Asylsuchenden im BAZ sicher.
- Die ausreichende Abklärung verfahrensrelevanter medizinischer Sachverhalte ist eine der zentralen Herausforderungen im Asylverfahren. Solche Abklärungen sind notwendig, wenn die gesundheitliche Situation potenziell einen Einfluss auf den jeweiligen Asylentscheid hat.

Durch die beschleunigten Asylverfahren hat die rasche Abklärung medizinischer Sachverhalte an Bedeutung gewonnen. Sie ist inhaltlich und organisatorisch aber anspruchsvoll. So kommt es namentlich öfters vor, dass die zuständigen Fachspezialistinnen und -spezialisten medizinische Informationen nicht oder erst spät erhalten. Dies ist auch den komplexen Informationsflüssen unter Einbezug der Sektion P&A, Medic-Help und der Rechtsvertretung geschuldet. Besonders zu Beginn der Neustrukturierung des Asylverfahrens war zudem die Verfügbarkeit von Ärzten und die zeitnahe Einholung von Arztberichten ein Problem. Im Bereich der Grundversorgung konnte dieses Problem mit Hilfe von Vereinbarungen mittlerweile entschärft werden. In Bezug auf die Verfügbarkeit von Spezialärzten bestehen diese Engpässe jedoch weiterhin.

Das System der Rückkehrhilfe funktioniert, punktuelle Verbesserungen sind möglich

Zentraler Bestandteil im Bereich der freiwilligen Rückkehr ist die individuelle Rückkehrhilfe. Die Rückkehrhilfe wird den Asylsuchenden im Rahmen der Rückkehrberatung durch die hiermit mandatierten externen Partner aufgezeigt. Dies hat sich bewährt.

Die Rückkehrhilfe bewegt sich in einem Spannungsfeld von erwünschten und unerwünschten Anreizen auf das Verhalten von (potenziellen) Asylsuchenden. Einerseits steigen mit zunehmender Höhe der ausbezahlten Beträge die Anreize für eine freiwillige Rückkehr für Personen, die in der Schweiz einen Asylantrag gestellt haben. Andererseits nehmen gleichzeitig auch die Anreize zu, in der Schweiz einen Asylantrag zu stellen, um anschliessend von der Rückkehrhilfe profitieren zu können (Pull-Effekt). Bei der Frage nach der richtigen Höhe der Rückkehrhilfe handelt es sich aus ökonomischer Sicht also um ein Optimierungsproblem, in dem die vorteilhafteste Kombination von Anreizwirkung zur freiwilligen Rückkehr und Pull-Effekt zu finden gilt.

Die Rückkehrhilfe setzt sich heute aus einer Basispauschale von maximal 1'000 CHF für eine erwachsene Person und einer materiellen Zusatzhilfe bis zu 3'000 CHF für die Realisierung eines

beruflich oder gesellschaftlich ausgerichteten Eingliederungsprojektes im Herkunftsland zusammen. Dabei wird zwischen drei Phasen des Asylverfahrens unterschieden, bei denen die Rückkehrhilfe mit jeder Phase schrittweise reduziert wird.

Dieses degressiv gestufte System der Rückkehrhilfe ist während des Aufenthalts im BAZ konsistent, beim Kantonsübertritt im erweiterten Verfahren besteht jedoch eine Schwelle. Eine Behebung des Schwelleneffekts und eine Verstärkung der Anreize durch die Erhöhung der Ansätze ist denkbar, dabei muss aber für einen möglichen Pull-Effekt kontrolliert werden. Ein Weglassen der dritten Phase und die Weiterführung der zweiten Phase bis zum Austritt aus dem BAZ ist hingegen kritisch zu beurteilen, da dies die Anreize zu Beginn des Verfahrens reduziert. Eine Verlängerung der zweiten Phase um einige Tage bis zum Ende der Beschwerdefrist resp. dem Eingang einer Beschwerde scheint hingegen sinnvoll und machbar.

Abkürzungsverzeichnis

AAVP	Abteilung Asylverfahren und Praxis
ADAR	Abteilung Dublin, Aufenthalt und Resettlement
AGNA	Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs
ANUM	Anzahl Personen, Top-Nationen, UMA, Medizinalfälle
ARÜCK	Abteilung Rückkehr
AS	Asylsuchende/r
AsylG, AsylV	Asylgesetz, Asylverordnung
BAZ	Bundesasylzentrum
BAZmV	Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion
BAZoV	Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion
BEKO	Betriebskonzept Unterbringung Asylwesen
BzP	Befragung zur Person
Covid19	Coronavirus-Krankheit 2019 (coronavirus disease)
CR	Change Request
DiAu	Dienst Identifikation Aussenstellen
DB	Direktionsbereich
DM	Dolmetschende
EB UMA	Erstbefragung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentren
FS	Fachspezialist/-in
FVP	Fachverantwortliche/r Prozess
KdR	Konferenz der Regionenleitenden
LE	Leistungserbringer
MEI	Medizinische Erstinformation
MEK	Medizinische Erstkonsultation
MIDES	Informationssystem zur Bearbeitung von Personendaten von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen
P&A	Partner und Administration
PA	Personalienaufnahme
PERU	Evaluation von Prozessqualität, Entscheidungsqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes
RK	Regionenkoordination
RV	Rechtsvertretung
SEM	Staatssekretariat für Migration
SUPR	Sektion Unterbringung und Projekte Regionen
UMA	Unbegleitete Minderjährige/-r Asylsuchende/r
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes per 1. März 2019 wurden neue Asylverfahren eingeführt, mit denen eine deutliche Beschleunigung und gleichzeitig rechtstaatlich korrekte Abwicklung derselben angestrebt wird. Es handelt sich um eine umfassende Reform mit grossen organisatorischen Anpassungen und hohen Infrastrukturinvestitionen. Entsprechend gross ist das öffentliche Interesse sowie die Notwendigkeit, allfälligen Korrekturbedarf rasch zu erkennen und Optimierungen vorzunehmen.

Vor dieser Ausgangslage hat das SEM eine zeitnahe und vertiefte Überprüfung der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes (nAsylG) durch eine unabhängige Stelle in Auftrag gegeben. Diese sogenannte externe Evaluation von Prozessqualität, Entscheidungsqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes (PERU) besteht aus zwei Teilen: dem Teilprojekt der Prozessqualität im neu strukturierten Asylsystem und dem Teilprojekt der Qualität der Entscheide und des Rechtsschutzes. Der vorliegende Bericht umfasst das Teilprojekt Prozessqualität, welches von einer Arbeitsgemeinschaft der Egger, Dreher & Partner AG und der Ecoplan AG bearbeitet wurde.

1.2 Zielsetzungen und Fragestellungen

Die Evaluation PERU begleitete das neue Asylverfahren während der ersten zwei Betriebsjahre und verfolgte sowohl formative als auch summative Ziele: Sie sollte einerseits SEM-intern unterstützen, Handlungs- und Optimierungsbedarf rasch zu erkennen und Verbesserungspotenziale zu realisieren sowie die relevanten Stakeholder in die Veränderungsprozesse einzubeziehen und dadurch ihre Unterstützung zu sichern (formative Evaluation). Die Evaluation sollte aber andererseits die durch die Neustrukturierung in qualitativer und quantitativer Hinsicht erzielten Resultate umfassen und damit Grundlage für die Beantwortung von Fragen der Politik, Gesellschaft und Partner des SEM bieten (summative Evaluation).

Die vorliegende Evaluation der Prozessqualität umfasst folgende Fragestellungen:

- Ist das SEM betreffend Asylverfahren insgesamt auf dem richtigen Weg im Sinne der Ziele des revidierten Asylgesetzes (insbesondere Verfahrensbeschleunigung und Wegweisungsvollzug)?
- Eignen sich die umgesetzten Kernprozesse zur Erfüllung der Ziele des nAsylG bzw. sind diesbezügliche Schwachstellen erkennbar?
- Werden die gesetzlichen Vorgaben sowie die definierten Prozesse in den verschiedenen Bundesasylzentren (BAZ) in der Praxis eingehalten und einheitlich angewendet?
- Funktionieren die neuen mehrstufigen Strukturen und Verfahren des Prozessmanagements im Direktionsbereich Asyl? Wird die damit geplante Überwachung und kontinuierliche Verbesserung der Kernprozesse in der Praxis sichergestellt?

- Funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den SEM-Einheiten sowie das Zusammenspiel mit den SEM-externen Partnern sowohl innerhalb der BAZ (Rechtsvertretung, Rückkehrberatung, Dolmetschende, Betreuung, Sicherheit) als auch in den Kantonen (für Betreuung, Nothilfe und Wegweisungsvollzug zuständige Behörden; Regionen)?
- Welche Verbesserungspotenziale bestehen in Bezug auf die Kernprozesse und das Prozessmanagement?

Die Analyse umfasst alle Typen des ordentlichen erstmaligen Asylverfahrens in den Regionen, d.h. erweiterte, beschleunigte und Dublin-Verfahren, und alle an diesen Verfahren beteiligten Akteure. Dabei stehen die Verfahrensschritte in den BAZ sowie die Übergänge in die Kantone im Vordergrund. Das je Kanton unterschiedliche Setting im Asylwesen wird hingegen nicht näher betrachtet. Dasselbe gilt für die Organisation der zentralen Abteilungen des DB Asyl.

1.3 Durchführung der Evaluation

Die vorliegende Evaluation basiert auf verschiedenen Analyseelementen. Erstens wurde eine umfangreiche Analyse der bestehenden Prozessdokumentationen durchgeführt. Weiter wurden die Vorgabedokumente und Konzepte des SEM für die verschiedenen Aufgabenbereiche berücksichtigt. Zweitens wurden die relevanten Daten des zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) insbesondere zur Bestimmung der Verfahrensdauern und Einhaltung der Fristen ausgewertet. Drittens wurden Gespräche mit Mitarbeitenden aller Hierarchiestufen des DB Asyl und Mitarbeitenden der Kantone geführt. Die Gespräche umfassten die sechs Asylregionen, die zentralen Abteilungen des DB Asyl und die für Unterbringung und Wegweisungsvollzug zuständigen Stellen in den Kantonen.

Die Evaluation PERU wurde schwerpunktmässig ab Dezember 2019 durchgeführt. Sie gliederte sich dabei in zwei Phasen. Die erste Phase umfasste Interviews in den sechs BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV), den zentralen Abteilungen «Asylverfahren und Praxis» und «Dublin, Aufenthalt und Resettlement» des DB Asyl, der «Abteilung Rückkehr» des DB Internationales sowie den Kantonen. Die Interviews im BAZmV der Asylregion Bern und in den zentralen Abteilungen des SEM wurden zwischen Februar und März 2020 durchgeführt. Aufgrund der Covid19-Krise wurde die Durchführung der Interviews in den übrigen Asylregionen in den Sommer 2020 verschoben.

Die Interviews mit den Vertreterinnen und Vertreter der Kantone wurden im März und April 2020 per Telefon durchgeführt. Im Herbst und Winter 2020 erfolgte die zweite Phase der Evaluation, für die punktuell vertiefende Interviews durchgeführt wurden. Dabei ging es darum, aufgrund der in der ersten Phase gewonnenen Erkenntnisse ausgewählte Themen vertieft zu untersuchen.

2 Charakteristik des neuen Asylverfahrens

2.1 Überblick über das Verfahren

Die am 5. Juni 2016 von den Stimmberechtigten angenommene Vorlage des neuen, beschleunigten Asylverfahrens basiert auf zwei Grundsätzen: Erstens werden die Verfahren beschleunigt und zweitens wird dabei sichergestellt, dass das Asylverfahren weiterhin rechtsstaatlich korrekt durchgeführt wird.

Im Einzelnen zeichnet sich das neue Asylverfahren durch folgende charakteristische Merkmale aus:

- Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, werden einem der sechs regionalen BAZmV zugewiesen.¹
- Mit dem Stellen des Asylgesuchs² startet die 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 über die degressive Rückkehrhilfe zu informieren und in dieser Hinsicht zu beraten und ihnen eine Rechtsvertretung zur Vorbereitung des Verfahrens zuzuweisen. In dieser Phase erfolgt der Eintritt der Asylsuchenden in das BAZmV, der Bezug der Unterkunft, die Registrierung, die Durchführung der nötigen medizinischen Abklärungen, die Identitätsabklärungen³, die Durchführung von Altersbestimmungen, die Erfassung von Personaldaten, die Sicherung und Analyse von Beweismitteln und die Durchführung eines Dublingesprächs oder einer Erstbefragung UMA mit der gesuchstellenden Person durch Fachspezialistinnen und -spezialisten des SEM in Beisein deren Rechtsvertretung. Aufgrund der Ergebnisse dieses Gesprächs wird entweder ein Dublin-Verfahren eingeleitet oder eine Anhörung durchgeführt, anhand deren entschieden wird, ob ein beschleunigtes oder erweitertes Verfahren durchlaufen wird.

Die Vorbereitungsphase endet mit dem Abschluss der Vorbereitungshandlungen, d.h. mit dem Stellen eines Dublinersuchens (d.h. mit dem Beginn der Dublinphase) oder mit der Anhörung gemäss Art 29 AsylG⁴, aufgrund der entweder direkt das erweiterte Verfahren oder das beschleunigte Verfahren eröffnet wird. Die Vorbereitungsphase soll bei Dublin-Fällen maximal 10 Kalendertage, bei den anderen Personen maximal 21 Kalendertage dauern.

¹ Ausgenommen davon sind Sonderverfahren, namentlich Mehrfachgesuche, Wiedererwägungsgesuche und Gesuche um Familienasyl (etwa Geburten und Familienzusammenführungen).

² Der Beginn der Vorbereitungsphase wird im Anschluss an die Personalienaufnahme im System erfasst. Dabei wird aber das Datum des Asylgesuchs und nicht jenes der Personalienaufnahme gesetzt.

³ Dies umfasst unter anderem die Analyse von Fingerabdrücken (2F und 10F) und deren Abgleich mit der nationalen (AFIS) und internationalen (Eurodac) Datenbank. Die Fingerabdrücke werden mit den folgenden Datenbanken abgeglichen: IPAS (Polizeidatenbank), IPAS-GWK (Grenzkontrollen), Interpol (Weltweite Fahndungsdatenbank), ORBIS (Visum CH) / CS-VIS, TROVA, ZEMIS (Asyl/AIG), MIDES (BAZ-Registrierung)

⁴ Bei Bedarf kann nach der ersten Anhörung eine zweite Anhörung angesetzt werden. Falls es sich dabei bei der ersten Anhörung erst um eine summarische Befragung gemäss Art. 26 Abs. 3 AsylG handelt, endet die Vorbereitungsphase mit der zweiten Anhörung. Erfüllt die erste Anhörung aber bereits die Anforderungen gemäss Art. 29 AsylG (Anhörung zu den Asylgründen), endet die Vorbereitungsphase mit der ersten Anhörung.

Im Falle einer Zweitanhörung endet die Vorbereitungsphase mit der zweiten Anhörung.

- Das beschleunigte Verfahren kommt in jenen Fällen zur Anwendung, bei denen sich nach der Anhörung abzeichnet, dass die für den Asylentscheid nötigen Sachverhaltsabklärungen weitgehend vorliegen und innert maximal 8 Arbeitstagen nach Anhörung ein erstinstanzlicher Entscheid getroffen werden kann. Andernfalls wird direkt im Anschluss an die Anhörung ein erweitertes Verfahren eingeleitet. Personen im erweiterten Verfahren treten aus dem BAZ aus und werden in kantonalen Strukturen untergebracht.
- Während der Vorbereitungsphase, der Dublin- und Taktenphase werden die Gesuchstellenden durch eine kostenlose Rechtsvertretung in allen wichtigen Schritten des Verfahrens begleitet, die in Anspruch genommen werden kann, aber nicht muss. Die Rechtsberatung und -vertretung wird im BAZ von externen Partnern wahrgenommen. Im erweiterten Verfahren können die Asylsuchenden sich an eine Rechtsberatungsstelle im betreffenden Kanton wenden. Diese Rechtsvertretung und -beratung bietet Gewähr für ein rechtsstaatlich korrektes Verfahren.
- Nach einem erstinstanzlichen, materiell negativen Entscheid im Rahmen des beschleunigten Verfahrens hat die gesuchstellende Person bzw. deren Rechtsvertretung 7 Arbeitstage Zeit, eine Beschwerde einzureichen. Bei Entscheiden im Rahmen eines erweiterten Verfahrens beträgt die Beschwerdefrist 30 Kalendertage.⁵
- Bereits zum Zeitpunkt der Registrierung der Gesuchstellenden wird der Rückkehrprozess initialisiert. Die Rückkehrberaterinnen und -berater gehen bereits in den ersten Tagen auf die Neuangekommenen zu und informieren sie über die finanzielle und weitere Unterstützung, die sie im Falle einer freiwilligen Rückkehr in Anspruch nehmen können. Dabei werden sie auch darüber informiert, dass die finanzielle Rückkehrhilfe umso höher ausfällt, je schneller sich die Asylsuchenden für eine freiwillige Rückkehr entscheiden. Die Rückkehrberatung wird von externen Partnern im BAZ wahrgenommen. Nach Eröffnung des erstinstanzlichen, negativen Asylentscheids im Rahmen des beschleunigten Verfahrens schalten sich dann zusätzlich die Fachspezialistinnen und -spezialisten Rückkehr (FS Rückkehr) des SEM in das Verfahren ein. Im BAZ wird ein Ausreisegespräch mit den betreffenden Personen durchgeführt und die Papierbeschaffung, welche zentral durch die Abteilung Rückkehr des SEM organisiert wird, eingeleitet. Beim Wegweisungsvollzug nach einem Dublin-Verfahren wird das Ausreisegespräch in der Regel vom Kanton durchgeführt.
- Da sich die Personen grundsätzlich während maximal 140 Kalendertagen⁶ in den BAZ aufhalten dürfen und danach der zuständige Kanton sich um die Unterbringung kümmern muss,

⁵ Im Falle von NEE beträgt die Beschwerdefrist 5 Arbeitstage.

⁶ Gemäss Art. 24, Abs. 5 AsylG kann diese Höchstdauer angemessen verlängert werden, wenn dadurch das Asylverfahren rasch abgeschlossen oder der Vollzug der Wegweisung erfolgen kann. Im Rahmen der COVID-19-Verordnung Asyl wurde die Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren vorübergehend auf 30 Tage ausgedehnt.

kann ein Vollzug der Wegweisung nur dann direkt ab dem BAZ erfolgen, falls diese Frist noch nicht verstrichen ist. Andernfalls erfolgt der Vollzug ab Kanton.

2.2 Fallzahlen: Asylgesuche und Erledigungen

Seit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes im März 2019 bis zum Beginn der Covid19-Krise hat sich die Zahl der monatlichen Asylgesuche⁷ im Bereich von 1'000 bis 1'300 bewegt. Im Frühling und Sommer 2020 ist die Zahl der Asylgesuche eingebrochen und hat sich ab Herbst wieder auf gut 1'000 Gesuche pro Monat normalisiert (Abbildung 2-1). Dies sind – abgesehen von den besonderen Umständen im Frühling 2020 – insgesamt sehr kleine Schwankungen. Verglichen mit der langjährigen Entwicklung ist auch das Niveau dieser Fallzahlen sehr niedrig (Abbildung 2-2). Diese hatten im Jahr 2015 mit durchschnittlich 3'300 Personen pro Monat ein vorläufiges Maximum erreicht. Die Höchstwerte im Sommer 2015 lagen jedoch nochmals deutlich höher als im Jahresmittel 2015. Der aktuelle Wert von rund 1'200 Asylgesuchen befindet sich auf einem Niveau wie es letztmals vor 2010 zu verzeichnen war.

Abbildung 2-1: Neue Asylgesuche und Erledigungen im Evaluationszeitraum, alt- und neurechtlich kumuliert



Quelle: Asylstatistik SEM, eigene Darstellung

⁷ Neue Asylgesuche inkl. Mehrfachgesuche gemäss Asylstatistik SEM. Dies umfasst auch Geburten.

Abbildung 2-2: Neue Asylgesuche und Erledigungen in den vergangenen Jahren (Durchschnitt pro Monat, alt- und neurechtlich kumuliert)



Quelle: Asylstatistik SEM, eigene Darstellung

Entsprechend war das neue Asylverfahren im ersten Jahr seines Bestehens mit sehr kleinen Lastschwankungen auf einem tiefen Niveau konfrontiert. Die neuen Asylverfahren konnten sich somit in einer Zeit ohne starken Druck durch viele Asylgesuche etablieren. Das zweite Jahr ab Frühling 2020 war hingegen stark von der Covid19-Krise geprägt, die zu rückläufigen Fallzahlen, aber auch zu grossen Einschränkungen im Betrieb der BAZ in allen Asylregionen führte.

Die Zahl der monatlichen Erledigungen des gesamten DB Asyl hat sich gemäss Asylstatistik zwischen März 2019 und Februar 2020 um 1'600 Gesuche bewegt. Auch dies ist im langjährigen Durchschnitt ein verhältnismässig tiefer Wert. Dabei ist zu beachten, dass es sich noch um einen substantiellen Anteil altrechtlicher Fälle handelt. Bis im Herbst 2020 wurden monatlich rund 600 altrechtliche Pendenzen abgearbeitet. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Gesuche nicht allein durch die Asylregionen erledigt werden: Ein wesentlicher Teil der Erledigungen, besonders bei den altrechtlichen Gesuchen, wurde von den zentralen Abteilungen des DB Asyl bearbeitet. Mit Ausbruch der Covid19-Krise ab März 2020 hat auch die Zahl der monatlichen Erledigungen auf rund 1'300 Gesuche abgenommen. Lediglich im Oktober 2020 ist aufgrund der Frist für die Erledigung der altrechtlichen Fälle ein deutlich höherer Wert zu verzeichnen.

2.3 Fallverteilung: Regionen- und Kantonsverteilung

Das AsylG sieht eine Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone vor. Die gesetzlichen Vorgaben dazu sind in Art. 27 AsylG festgelegt und werden in den Artikeln 21, 22, 23 und 34 AsylV 1 präzisiert. Im Grundsatz wird eine bevölkerungsproportionale Verteilung der Asylsuchenden angestrebt, allerdings unter Berücksichtigung bereits in der Schweiz lebender Familienangehöriger, der Staatsangehörigkeit und besonders betreuungsintensiver Fälle. Das SEM hat diese Vorgaben zu den sogenannten ANUM-Kriterien zusammengefasst:

- Anzahl Personen

- Top-Nationen
- UMA
- Medizinalfälle

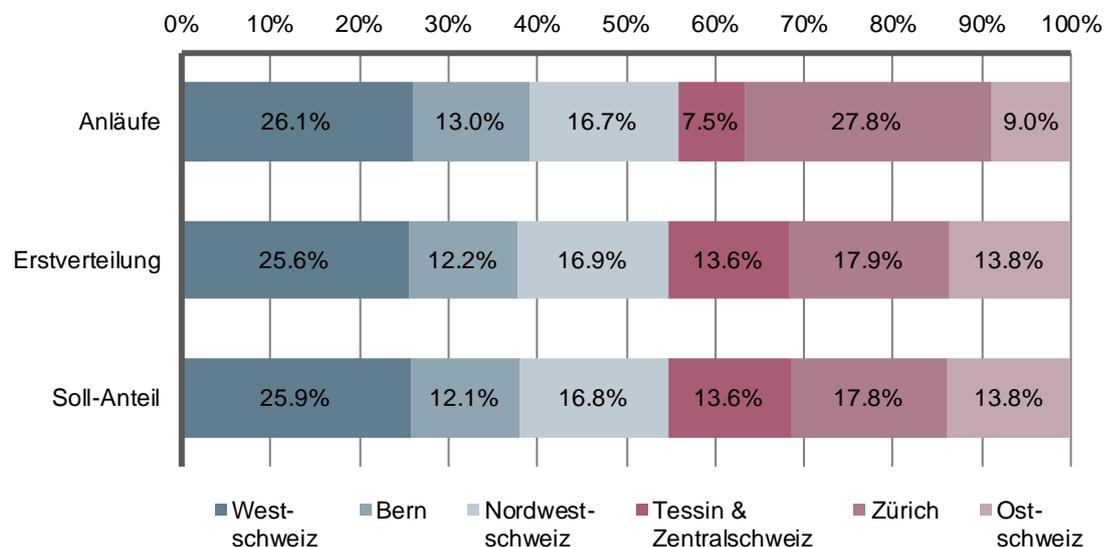
Ziel der Kantonsverteilung ist es, Personen gemäss diesen ANUM-Kriterien möglichst gleichmässig auf die Kantone zu verteilen. Zusätzlich ist auf eine ausgeglichene Verteilung innerhalb der Verfahrenskategorien zu achten. Für die Vollzugs- und Unterbringungskantone bestehen entsprechende Kompensationen.

Um die Unterschiede in den Anläufen von Asylsuchenden in den BAZ der sechs Asylregionen auszugleichen, findet die sogenannte Erstverteilung auf die Regionen statt. Diese ist ebenfalls bevölkerungsproportional und orientiert sich an den ANUM-Kriterien.

2.3.1 Erstverteilung auf Regionen

Durch die Erstverteilung auf die Regionen konnten die bevölkerungsproportionalen Soll-Werte in den Regionen für das Jahr 2019 und 2020 weitestgehend erreicht werden (Abbildung 2-3). Abweichungen zwischen Ist- und Sollwert betrugen 2019 maximal 0.3 Prozentpunkte in der Region Zürich, dies entspricht 23 Personen. Im Jahr 2020 verzeichnet die Region Westschweiz mit einer Differenz von ebenfalls 0.3 Prozentpunkten die grösste Abweichung. Die Abweichungen bezüglich Bevölkerungsproportionalität halten sich somit in engen Grenzen.

Abbildung 2-3: Erstverteilung auf die Regionen 2020: Anläufe, Verteilung und Soll-Wert



Quelle: SEM (eSyVAS), eigene Darstellung

Gemäss den Dokumentationen des SEM konnten die ANUM-Kriterien ebenfalls mehrheitlich eingehalten werden. Bei den Kriterien bezüglich Nationalität bewegen sich die Abweichungen zwischen Ist- und Sollwert mit wenigen Ausnahmen im Bereich zwischen -5% und +5%. 2019 ist einzig für das Herkunftsland Türkei für die Region Tessin und Zentralschweiz eine grössere Abweichung zu verzeichnen, was dem temporären Mangel an Dolmetscher-Ressourcen für diese

Gruppe in der betreffenden Region geschuldet sei. 2020 wurden der Region Tessin und Zentralschweiz hingegen leicht zu viele Personen aus der Türkei zugewiesen, dies mit dem Grund von Familienangehörigen in der Region. Bezüglich des Anteils Familien konnten die Kriterien ebenfalls eingehalten werden. Hingegen zeigen sich beim Kriterium UMA im Jahr 2019 grössere Abweichungen: Insbesondere die Regionen Nordwestschweiz und Zürich weisen einen um 19% zu hohen Anteil dieser Personengruppe auf, was jeweils rund 10 Personen entspricht. Dies ist gemäss den Dokumentationen des SEM primär auf zwei Umstände zurückzuführen: Einerseits fanden in diesen Regionen Pilotversuche zur Betreuung mit Sozialpädagogen statt. Andererseits waren in diesem Bereich viele manuelle Übersteuerungen zu verzeichnen. Im Jahr 2020 waren bei den UMA keine grösseren Abweichungen mehr zu verzeichnen. Schliesslich sind auch bei den Medizinalfällen gewisse Abweichungen zu verzeichnen, allerdings ist die absolute Zahl dieser Fälle im Jahr 2019 mit 330 und 2020 mit 162 relativ niedrig. Die Region Zürich weist im Jahr 2019 11 Medizinalfälle zu viel auf, was einer Abweichung von 16% entspricht. Die Abweichungen in den anderen Regionen liegen im niedrigen einstelligen Bereich. Im Jahr 2020 betrug die maximale Abweichung lediglich 3 Personen.

2.3.2 Verteilung auf Kantone

Die Verteilung von Asylsuchenden ohne rechtskräftigen Entscheid und Personen mit Asylgewährung oder Bleiberecht wird von der aktuell tiefen Zahl der Gesuche und somit auch Entscheide beeinflusst. Bei den Kategorien wird einerseits nach Verfahrensart und andererseits nach ANUM-Gruppen (Anzahl Personen, Top-Nationen, UMA, Medizinalfälle) unterschieden. Hier liegen die Fallzahlen pro Kategorie teilweise deutlich unter 1'000 Personen. Gemäss der Einschätzung des SEM müsste für eine optimale, gleichmässige Verteilung auf die Kantone eine Fallzahl von rund 1'000 Personen pro Kategorie gegeben sein. Die Einhaltung der Zuweisungskriterien ist somit erschwert, die Soll- und Ist-Anteile für verschiedene Kategorien weichen teilweise deutlich ab. Zudem wurde im Bereich der Zuweisungen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) im Spätsommer 2019 ein Fehler in der elektronischen Verteilapplikation festgestellt, der zu einem Fehler in den Kompensationsanteilen führte. Die Kompensationsleistungen der Kantone wurden dadurch in einem zu tiefen Umfang berücksichtigt. Da die Korrektur des Fehlers erst kurz vor Jahresende vorgenommen werden konnte, wurden die Zuweisungen bis Jahresende noch nicht ausgeglichen. Es wurde daher ein ausserordentlicher Übertrag beschlossen, welcher in die Berechnungsgrundlagen für das Jahr 2020 aufgenommen wurde. Aufgrund der tiefen Asylgesuchszahlen war jedoch eine vollständige Kompensation des Fehlers nicht für alle Kantone bis Ende 2020 möglich. Zudem sind in den BAZ-Standortkantonen deutliche Abweichungen nach oben zu verzeichnen, dies ist durch zwingende Zuweisungen zu erklären (Familiennachzug, Geburten etc.). Auch im Bereich der Zuweisungen nach beschleunigtem Verfahren mit Schutzgewährung (Kategorie B) sind deutliche Abweichungen aufgrund zwingender Zuweisungen zu verzeichnen.

Bei der Verteilung von Personen zum Vollzug der Wegweisung (Kategorie V) wird ebenfalls zwischen den obengenannten Kategorien unterschieden. Es stellen sich dieselben Herausforderungen, allerdings ist die Zahl der zu berücksichtigenden Kantone geringer, da nur 12 grössere

Kantone Wegweisungen vollziehen (in der Regel die Standortkantone der BAZmV und BAZoV). Die beobachteten Abweichungen befinden sich in der Regel unter 10%, oder aber in absoluten Zahlen im einstelligen resp. tiefen zweistelligen Bereich.

2.4 Charakteristische Eigenschaften der Prozesse des neuen Asylverfahrens

Koordination der vielen Verfahrensbeteiligten

An der Bearbeitung eines Asylgesuchs sind mehrere Personen beteiligt, die sich einerseits zu gemeinsamen Gesprächen treffen (u.a. Erstbefragungen bei unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden, Dublingespräche, Anhörungen) und andererseits parallel an Aktivitäten arbeiten, zwischen denen gegenseitige Abhängigkeiten bestehen. Hierzu zählen namentlich die Fachspezialistinnen und -spezialisten Asyl (FS Asyl), Dublin (FS Dublin) und Rückkehr (FS Rückkehr) des SEM, die für Identitätsabklärungen verantwortlichen Spezialistinnen und Spezialisten im BAZmV (Dienst Identifikation Aussenstellen DiAu), die Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter (RV), die Dolmetschenden (DM), die Protokollführenden, die für medizinische Abklärungen beigezogenen Ärztinnen und Ärzte und die für den Vollzug von Wegweisungen zuständigen kantonalen Stellen. Die Fachspezialistinnen und -spezialisten sowie die RV sollten dabei während des Verfahrens möglichst nicht gewechselt werden. Diese Vielzahl an Verfahrensbeteiligten mit gegenseitigen Abhängigkeiten in Kombination mit den engen und starren Taktvorgaben des Asylverfahrens haben zur Konsequenz, dass einerseits ein substanzieller Koordinationsaufwand anfällt und sich andererseits Engpässe bei einzelnen Verfahrensbeteiligten unmittelbar auf das gesamte Verfahren auswirken.⁸

Dies erfordert namentlich eine effiziente und flexible Disposition der verschiedenen Gespräche des Asylverfahrens, was angesichts der Vielzahl zusätzlicher Anforderungen, die gleichzeitig erreicht werden müssen, eine komplexe Aufgabe ist: Es sind einerseits verschiedene Ordnungsfristen einzuhalten und gleichzeitig ist sicherzustellen, dass definierte Obergrenzen der maximalen Anzahl Gespräche pro Funktion und Person nicht überschritten werden. Im Weiteren sind die Verfahrensbeteiligten nach Möglichkeit nicht zu wechseln. Der Umstand, dass die Planung der Termine unter Zuhilfenahme verschiedener Informationssysteme erfolgt, erhöht die Komplexität

⁸ Eine solche Situation ergab sich bspw. im Bereich DiAu im BAZ Bern: Die vertieften Identitätsabklärungen durch DiAu erfolgten zu Beginn verzögert. Dies bremste den ganzen Registrierungsprozess. Der Hauptgrund hierfür lag darin, dass die für die vertieften Abklärungen benötigten physischen Unterlagen zum Fall vom Anlauf-BAZ zu spät beim Ziel-BAZ eingehen. Das BAZ Bern hat diese Prozessverzögerungen dadurch gelöst, indem (in Abweichung zum ursprünglichen Prozessmodell) mit den weiteren Aktivitäten der Registrierung nicht gewartet wurde, bis die Identitätsabklärungen abgeschlossen sind. Mittlerweile wurde das Prozessmodell diesbezüglich entsprechend angepasst.

Eine andere beispielhafte Situation, bei der ein einzelner Kapazitätsengpass das gesamte Verfahren verzögert, ist folgender: Die Rechtsvertretung hat gemäss den vertraglichen Vereinbarungen mit dem SEM ein bestimmtes Fallmengenangebot pro Tag anzubieten. Dies kann dazu führen, dass an bestimmten Tagen bei hohen Fallzahlen aufgrund von Kapazitätsengpässen der Rechtsvertretung nicht alle vorgegebenen Fristen eingehalten werden können.

noch zusätzlich. Die grösseren Unterschiede der 6 Asylregionen bei den Dauern der Vorbereitungsphase zeigt, dass es der Disposition nicht in allen sechs BAZ gleich gut gelingt, ein rasches Verfahren zu gewährleisten (vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 3.2.2).

Grosse Zahl an Prozessschnittstellen

Aufgrund der obigen Ausgangslage ist es unvermeidlich, dass eine Vielzahl von Prozessschnittstellen zwischen verschiedenen Akteuren bestehen. Dennoch darf festgestellt werden, dass die Prozesse und Zuständigkeiten so konzipiert wurden, dass möglichst wenige Handwechsel zwischen den verschiedenen Beteiligten nötig sind, indem zusammenhängende Prozessschritte jeweils möglichst bei einer Funktion zusammengefasst wurden. So liegt die Steuerung des Eintritts- und Registrierungsprozesses bei der Administration des BAZ, die Durchführung der Dublingespräche und das Dublin-Verfahren federführend bei den FS Dublin, die Aktivitäten der Taktenphase bei den FS Asyl, der Rückkehrprozess bei den hierfür verantwortlichen FS Rückkehr des SEM und die ganze Beratung in Bezug auf die freiwillige Rückkehr bei den Rückkehrberatern. Dabei koordiniert die Disposition SEM die Termine mit SEM-Beteiligung.

Dies trifft gleichermassen für alle 6 Asylregionen zu.

2.5 Abweichungen des neuen, beschleunigten Verfahrens gegenüber dem Testbetrieb des Jahres 2014

In den Jahren 2014 und 2015 wurden im Vorfeld der Asylgesetzrevision verschiedene Prototypen eines beschleunigten Asylverfahrens unter realen Bedingungen erprobt. Das heutige, beschleunigte Asylverfahren lehnt sich dabei stark am letzten Prototyp dieses sogenannten Testbetriebs in Zürich an. In diesem Sinne wurden die meisten Prozesselemente des neuen Verfahrens bereits umfassend getestet.

Namentlich folgende Prozesselemente wurden im Testbetrieb nahezu gleich wie heute gehandhabt:

- Eintritt in das BAZ
- Identitätsabklärungen durch Spezialistinnen und Spezialisten der Zentrale des SEM, die vor Ort in den BAZ arbeiten.
- Personaliaufnahme
- Dublingespräch (im Testbetrieb als «beratendes Vorgespräch» bezeichnet)
- Anhörungen im beschleunigten Verfahren
- Rechtsvertretung durch externe Leistungserbringer in der Vorbereitungs- und Taktenphase
- Rückkehrberatung durch externe Leistungserbringer
- Durchführung der Vorbereitungs- und Taktenphase durch die FS Dublin und FS Asyl des SEM, wobei die damaligen beratenden Vorgespräche (Prototyp 2 des Testbetriebs) anders als die heutigen Dublingespräche durch FS Asyl und nicht durch FS Dublin durchgeführt wurden.
- Durchführung der Dublinphase durch die FS Dublin des SEM

- Begleitung des Rückkehrprozesses nach erstinstanzlicher Entscheidung durch die FS Rückkehr des SEM
- Sicherstellung der medizinischen Versorgung und medizinischen Abklärungen durch externe Stellen (Im Falle des Testbetriebs war dies das Ambulatorium Kanonengasse)
- Ausreiseorganisation bei freiwilligen Ausreisen
- Vollzug von zwangsweisen Rückführungen durch kantonale Stellen.

Das neue Verfahren unterscheidet sich von jenem des Testbetriebs (Prototyp 2) dennoch in einigen wesentlichen Punkten:

- Im Testbetrieb wurde die Unterbringung vollständig an einen externen Partner, die AOZ Zürich, ausgelagert. Im neuen Asylverfahren stellt das SEM die Unterbringung in den BAZ selbst bereit, wobei weiterhin externe Dienstleister mit Aufgaben im Bereich der Sicherheit, der Betreuung und der medizinischen Versorgung mandatiert werden. Diese externen Partner werden in den BAZ durch SEM-Mitarbeitende – sogenannte Fachspezialistinnen und -spezialisten «Partner & Administration» (FS P&A) – koordiniert. Diese Funktion existierte im Testbetrieb nicht.
- Es wurden verschiedene betriebliche Optimierungen im Vergleich zum Testbetrieb umgesetzt (bspw. im Bereich der Disposition).
- Ein wichtiger Unterschied des Testbetriebs zum neuen Asylverfahren lag darin, dass im Falle stark ansteigender Fallzahlen letztlich immer das Notfallszenario bestand, mehr Fälle an das Standardverfahren zu triagieren. Das neue Verfahren hat kein solches Überlaufgefäss. Es muss letztlich mit allen möglichen Fallszenarien umgehen können bzw. eine beliebige Skalierbarkeit gewährleisten (vgl. hierzu Kapitel 3.5).
- Ein anderer bedeutender Unterschied ist der, dass im heutigen Verfahren sechs Asylregionen mit hoher betrieblicher Autonomie gegenseitig koordiniert werden müssen, um ein rechtsgleiches Verfahren in der ganzen Schweiz zu gewährleisten. Im Falle des Testbetriebs gab es keinen solchen Abstimmungsbedarf. Dies und der Projektcharakter des Testbetriebs machte es im Vergleich zum heutigen Verfahren einfacher, rasch und effizient («ad hoc») auf sich ändernde Rahmenbedingungen oder Verbesserungspotenziale zu reagieren. Zudem fiel der regionenübergreifende Koordinationsbedarf weg.
- Schliesslich konnten die Asylsuchenden nicht direkt im Testbetrieb ein Asylgesuch stellen. Entsprechend fand auch keine Verteilung auf andere Abteilungen bzw. Regionen statt. Auch wurden im Testbetrieb keine Sonderverfahren durchgeführt.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zusammensetzung der Gesuchsteller in der aktuellen Phase von jener unterscheidet, die in der Phase des Testbetriebs herrschte.

3 Analysen

3.1 Verfahrensdauern und Fallverläufe

Vorbemerkung: Auswirkungen Covid19-Krise

Die durch die im Rahmen der Covid19-Krise ab März 2020 verhängten Einschränkungen wirken sich auch auf das Asylwesen aus. Einerseits sind die Asylgesuche aufgrund der mehrheitlich geschlossenen Grenzen in Europa und der Schweiz stark zurückgegangen. Andererseits erschweren die Distanzregeln in der Schweiz die Durchführung des Asylverfahrens und schaffen neue Bedürfnisse bei der Unterbringung der Asylsuchenden. Im vorliegenden Bericht werden aus diesem Grund die Fallzahlen und Durchlaufzeiten separat für die Perioden März 2019 bis Dezember 2019 (vor Covid19) und das Jahr 2020 (Covid19-Jahr) ausgewertet. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass damit keine Periode ausgewertet werden kann, während der das neue Asylverfahren eingeschwungen war und gleichzeitig keine Covid19-bedingten Einschränkungen existierten.

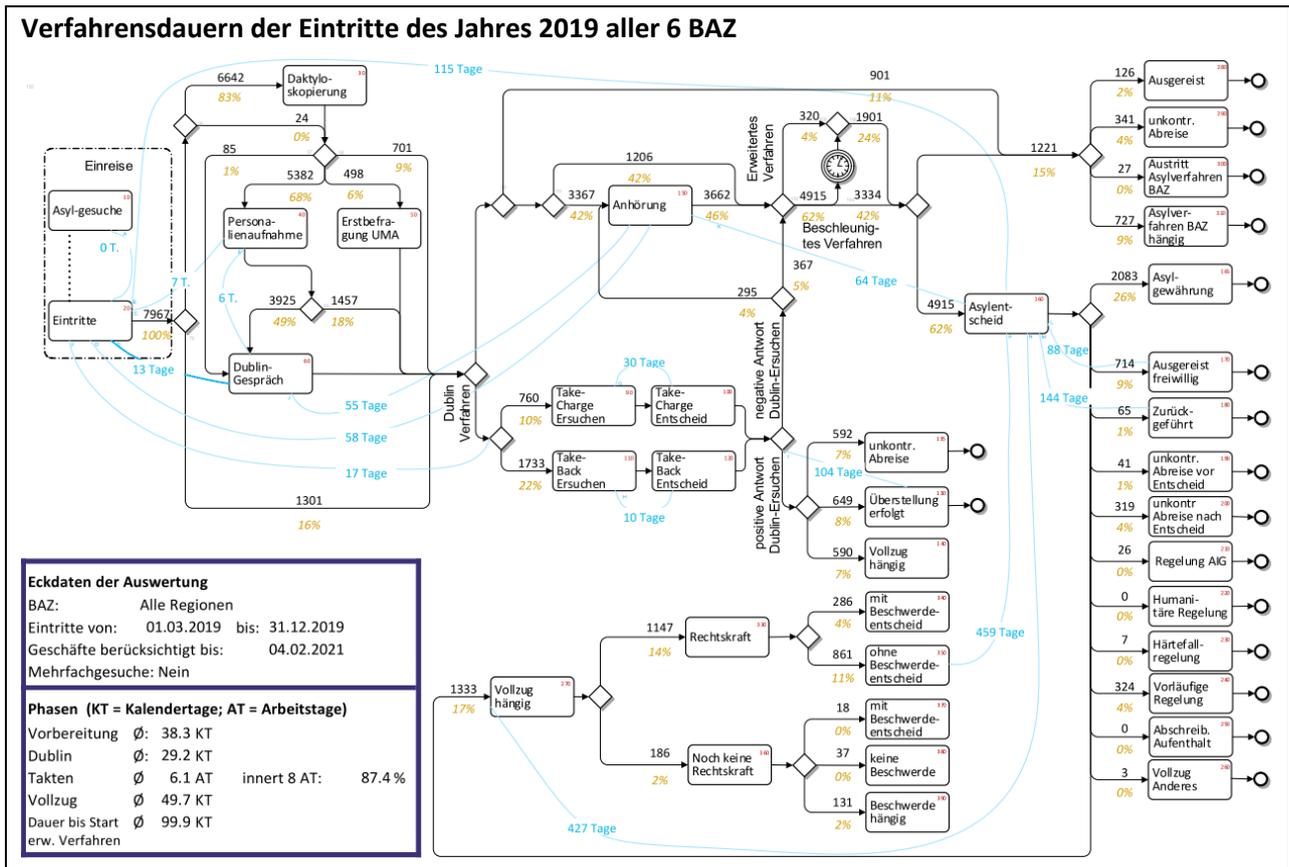
3.1.1 Übersicht

Übersicht der Intervalle zwischen den verschiedenen Aktivitäten

In den nachfolgenden Abbildungen stellen wir die Verläufe aller Personen dar, die zwischen März 2019 und Ende 2020 ein Asylgesuch gestellt und in eines der sechs BAZmV eingetreten sind.⁹ In der ersten Abbildung werden die Verläufe aller Eintritte des Jahres 2019, in der zweiten Abbildung jene des Jahres 2020 und in der dritten Abbildung die Eintritte die Fallverläufe der Asylregion Ostschweiz (BAZmV Altstätten) des Jahres 2020 dargestellt. Es zeigt sich, dass das BAZ Altstätten im Jahr 2020 die kürzesten Durchlaufzeiten aller 6 BAZmV, namentlich in der Vorbereitungsphase, aufwies.

⁹ Es wurden nur Fälle in die Durchlaufzeitenberechnung einbezogen, die kumulativ folgende Kriterien erfüllen: Es muss ein Eintritt in ein BAZ zw. 1.3.2019 und 31.12.2020 in MIDES registriert sein; Es werden nur Gesuche mit Code «Gesuch normal» (Feld «AGES-KAT» der gelieferten Statistikdaten) einbezogen, d.h. keine mit «Mehrfachgesuch» oder mit «XXX» codierten Gesuche. Es werden nur Asylgesuche nach dem 1.3.2019 einbezogen. Personen mit Gesuchen, die nicht in einem BAZ gestellt wurden, werden nicht einbezogen.

Abbildung 3-1: Übersicht der Verfahrensdauern (alle Verfahrensarten)



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.3.2019 und 31.12.2019 aller 6 Asylregionen mit einem Erstgesuch. Berücksichtigt werden alle Geschäfte dieser Fälle, die bis Anfang Februar 2021 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 im Untersuchungszeitraum neu eingetretenen Personen ist, welche den betreffenden Verlauf verzeichneten. Die absoluten Zahlen drücken die Anzahl im Untersuchungszeitraum eingetretenen Personen mit einem Erstgesuch aus, welche den betreffenden Verlauf verzeichneten.

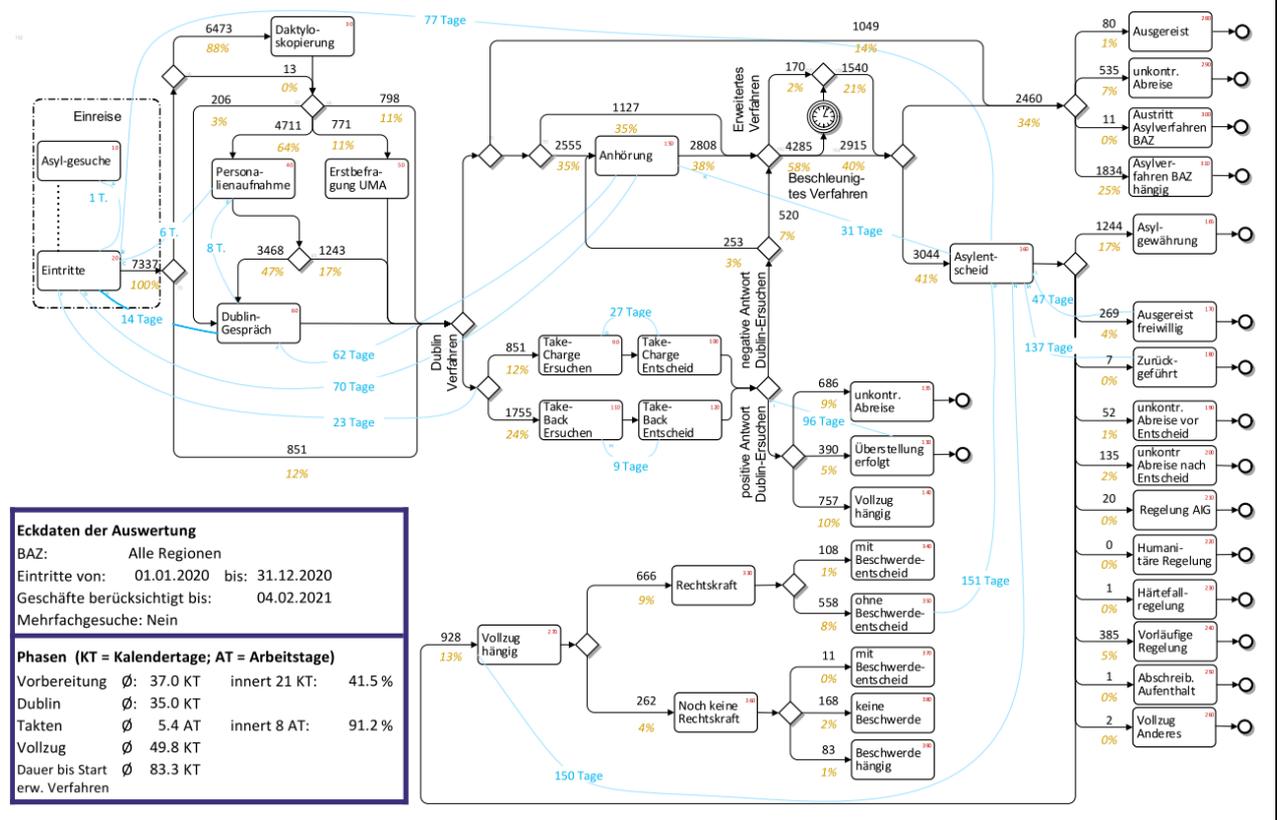
Datenquellen: ZEMIS, MIDES

Die Dauer zwischen dem Eintritt der Gesuchstellenden im Anlauf-BAZ und der Durchführung des Dublingesprächs im Ziel-BAZ beträgt in den sechs Asylregionen in den Jahren 2019 und 2020 13 bzw. 14 Kalendertage. Im BAZ Altstätten betrug diese Dauer im Jahr 2020 11 Tage. Die Werte der übrigen 5 Regionen liegen im Jahr 2020 zwischen 13 und 18 Tagen. Im Testbetrieb fand die damalige Erstbefragung im Mittel jeweils 13 Kalendertage nach dem Eintritt statt.

Die Anhörungen werden in den sechs Asylregionen im Durchschnitt 58 Kalendertage (2019) bzw. 70 Kalendertage (2020) nach Eintritt im Anlauf-BAZ durchgeführt. Im BAZ Altstätten fanden die Anhörungen im Jahr 2020 jeweils im Durchschnitt innert 50 Tagen nach Eintritt statt. In den übrigen 5 Regionen nach 58 bis 86 Tagen. Im Testbetrieb erfolgten die Anhörungen jeweils rund 40 Kalendertage nach Eintritt. Im Vergleich dazu betrug die Dauer zwischen Eintritt und Anhörung bei Erstgesuchen im *früheren Regelbetrieb* gemäss Evaluation des Testbetriebs rund 210 Kalendertage, falls die Anhörungen in der Zentrale erfolgten.

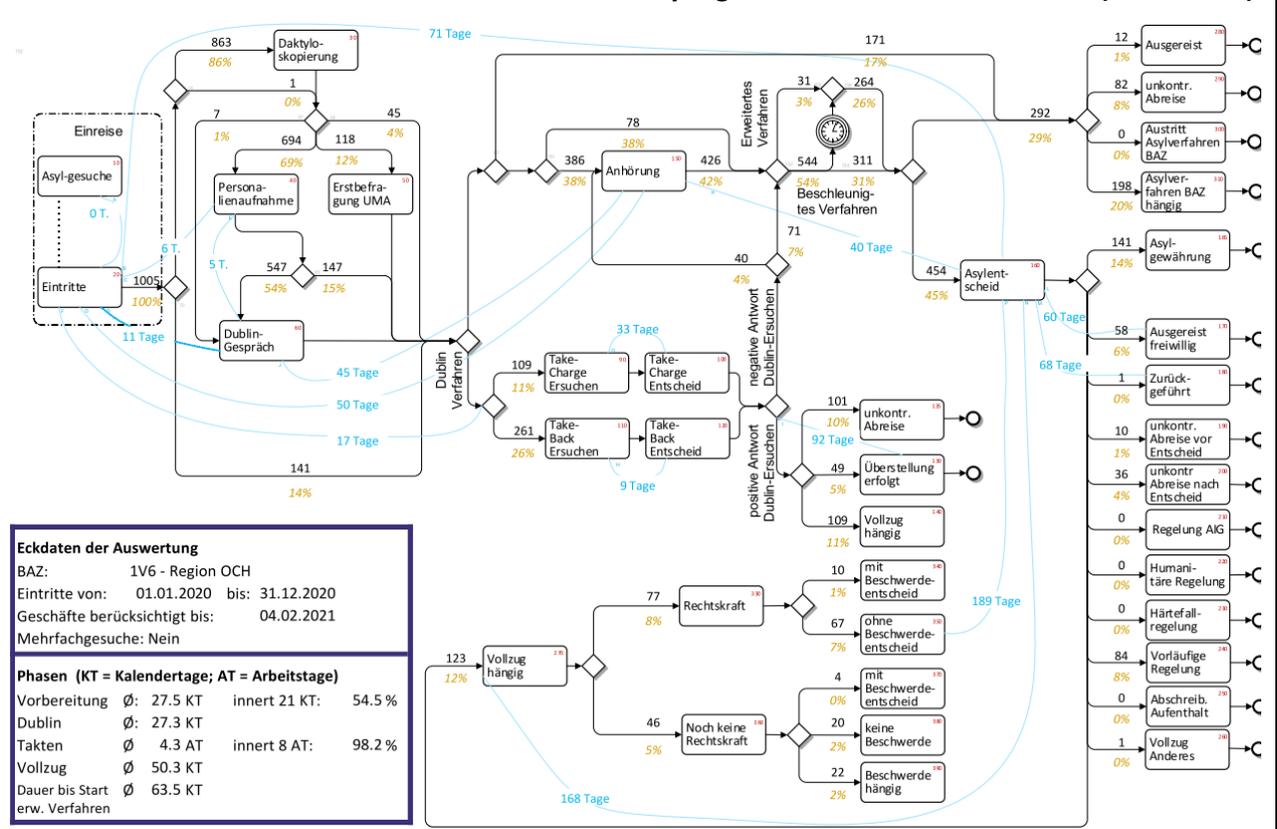
Die Dublinersuchen (Take-Charge und Take-Back) werden in den sechs Asylregionen im Mittel jeweils innert 17 Kalendertagen (2019) bzw. 23 Kalendertagen (2020) nach Eintritt gestellt. Das BAZ Altstätten erreichte 2020 einen Wert von 17 Tagen. Im Testbetrieb betrug diese Dauer 14 Kalendertage. Der frühere Regelbetrieb benötigte hierfür durchschnittlich 23 Kalendertage.

Verfahrensdauern der Eintritte des Jahres 2020 aller 6 BAZ



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.1.2020 und 31.12.2020 aller 6 Asylregionen. Datenquellen: ZEMIS, MIDES

Verfahrensdauern der Eintritte des Jahres 2020 der Asylregion mit den kürzesten Dauern (Ostschweiz)



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.1.2020 und 31.12.2020 der Asylregion Ostschweiz: ZEMIS, MIDES

Dauer der Vorbereitungsphase aller Fälle

Die Vorbereitungsphase dauerte bei den Personen, die zwischen 1.3.2019 und 31.12.2020 ein Asylgesuch stellten, im Durchschnitt 37.7 Kalendertage (2019: 38.3 Tage; 2020: 37 Tage). Bei jenen Fällen, die ein nationales Verfahren durchliefen (d.h. exkl. Dublin-Fälle), betrug die durchschnittliche Dauer der Vorbereitungsphase im Jahr 2020 49.6 Kalendertage, wobei 18.9% der Fälle innert 21 Tagen erledigt wurden.

Die kürzeste Vorbereitungsphase aller Regionen wies im Jahr 2020 wiederum die Asylregion Ostschweiz (BAZ Altstätten) auf, mit durchschnittlich 27.5 Tagen bei Personen im nationalen Verfahren. Bei 27.2 % dieser Personen konnte in dieser Region die Vorgabe von 21 Tagen eingehalten werden. Bemerkenswert ist, dass die Vorbereitungsphase im BAZ Altstätten im Jahr zuvor noch deutlich länger dauerte (41.4 Tage). Mit einer Anpassung der internen Abläufe konnte diese deutliche Verkürzung der Vorbereitungsphase erreicht werden (vgl. Erläuterungen hierzu in Kapitel 3.2.2). Weiter bemerkenswert ist, dass das BAZ Altstätten die kürzeste Vorbereitungsphase aller Regionen erreicht, obwohl diese Asylregion den im Vergleich mit den anderen Regionen grössten Anteil an Fällen aufweist, die im Rahmen der Erstverteilung aus einer anderen Region transferiert wurden, was die Vorbereitungsphase systembedingt verlängert (vgl. die Erläuterungen in Kapitel 3.2.1).

In den übrigen 5 Regionen dauerte die Vorbereitungsphase im Jahr 2020 zwischen 33.2 und 45 Tagen (vgl. nachfolgende Tabelle links). Bei einem dieser BAZ hat sich dabei die Vorbereitungsphase im Jahr 2020 gegenüber 2019 deutlich verlängert (von 33.7 Tagen auf 45 Tage).

Abbildung 3-2: Dauer der Vorbereitungsphase aller Fälle und jener im nationalen Verfahren

Zeitpunkte der Asylgesuche	Vorbereitungsphase: Alle Fälle			Vorbereitungsphase: Fälle im nationalen Verfahren					
	Dauer der Vorbereitungsphase (inkl. Wiederaufnahmen nach Unterbrüchen)			Dauer der Vorbereitungsphase (inkl. Wiederaufnahmen nach Unterbrüchen)					
	2019 bis 2020	2019	2020	2019 bis 2020		2019		2020	
1.3.2019 bis 31.12.2020	1.3.2019 bis 31.12.2019	1.1.2020 bis 31.12.2020	1.3.2019 bis 31.12.2020		1.3.2019 bis 31.12.2019		1.1.2020 bis 31.12.2020		
	Ø Kalendertage	Ø Kalendertage	Ø Kalendertage	Ø Kalender-tage	Innert 21 Kalender-tagen	Ø Kalender-tage	Innert 21 Kalender-tagen	Ø Kalender-tage	Innert 21 Kalender-tagen
Alle 6 Regionen	37.7	38.3	37.0	48.9	16.7%	48.3	15.0%	49.6	18.9%
Region WCH	36.4	34.2	38.8	45.8	18.0%	43.8	15.0%	48.2	21.5%
Region BE	36.0	38.5	33.2	45.4	18.5%	48.4	14.7%	41.7	23.3%
Region NWCH	38.4	42.9	33.4	50.7	12.8%	52.8	9.4%	47.5	18.2%
Region TZCH	42.4	43.1	41.5	59.5	11.3%	60.4	11.1%	58.3	11.6%
Region ZH	38.9	33.7	45.0	48.8	21.4%	40.5	28.1%	61.1	11.6%
Region OCH	34.8	41.4	27.5	45.1	15.3%	50.2	6.8%	38.1	27.2%

Dauer der Vorbereitungsphase der Dublin-Fälle

Die Vorbereitungsphase dauerte bei Personen mit Dublin-Verfahren durchschnittlich 13.5 Kalendertage (2019) bzw. 17.7 Tage (2020). Bei 41.5% der Fälle wurde in den Jahren 2019 und 2020 die 10-Tage-Frist eingehalten. Das BAZ Altstätten erreichte 2020 eine Durchschnittsdauer von 13.6 Tagen und hielt in 56.1% der Fälle die Vorgabe von 10 Tagen ein. Das BAZ mit der längsten Dauer wies im Jahr 2020 einen Durchschnittswert von 23.7 Tagen auf.

Abbildung 3-3: Dauer der Vorbereitungsphase der Fälle mit einem Dublin-Ersuchen

		Vorbereitungsphase: Dublin-Fälle					
		Dauer der Vorbereitungsphase nur bis Beginn Dublinphase					
Zeitpunkte der Asylgesuche	2019 bis 2020		2019		2020		
	1.3.2019 bis 31.12.2020		1.3.2019 bis 31.12.2019		1.1.2020 bis 31.12.2020		
	Mittelwert	Innert 10 Kalendertagen	Mittelwert	Innert 10 Kalendertagen	Mittelwert	Innert 10 Kalendertagen	
Alle 6 Regionen	15.7	41.5%	13.5	46.7%	17.7	36.5%	
Region WCH	17.9	42.7%	11.6	62.8%	23.7	23.9%	
Region BE	14.4	44.9%	11.9	54.4%	17.0	34.8%	
Region NWCH	15.5	31.8%	16.3	26.2%	14.9	36.3%	
Region TZCH	13.0	47.8%	12.5	51.0%	13.6	44.1%	
Region ZH	15.8	47.3%	11.9	62.7%	19.3	33.6%	
Region OCH	15.7	35.1%	17.9	13.6%	13.6	56.1%	

Dauer der Taktenphase

Die nach der Anhörung zu den Asylgründen beginnende Taktenphase dauert im Durchschnitt 6.1 Arbeitstage¹⁰ (2019) bzw. 5.4 Arbeitstage (2020). Die Vorgabe von 8 Arbeitstagen wurde 2019 bei 87% der Fälle und 2020 bei 91% der Fälle eingehalten. Die kürzeste Dauer weist auch hier die Region Ostschweiz mit durchschnittlich 4.3 Tagen und der Einhaltung der 8-Tage-Frist in 98% der Fälle im Jahr 2020 auf. Die Unterschiede zwischen den 6 BAZ sind jedoch gering (zwischen minimal 4.3 und maximal 6.2 Tagen in 2020).

Abbildung 3-4: Dauer der Taktenphase

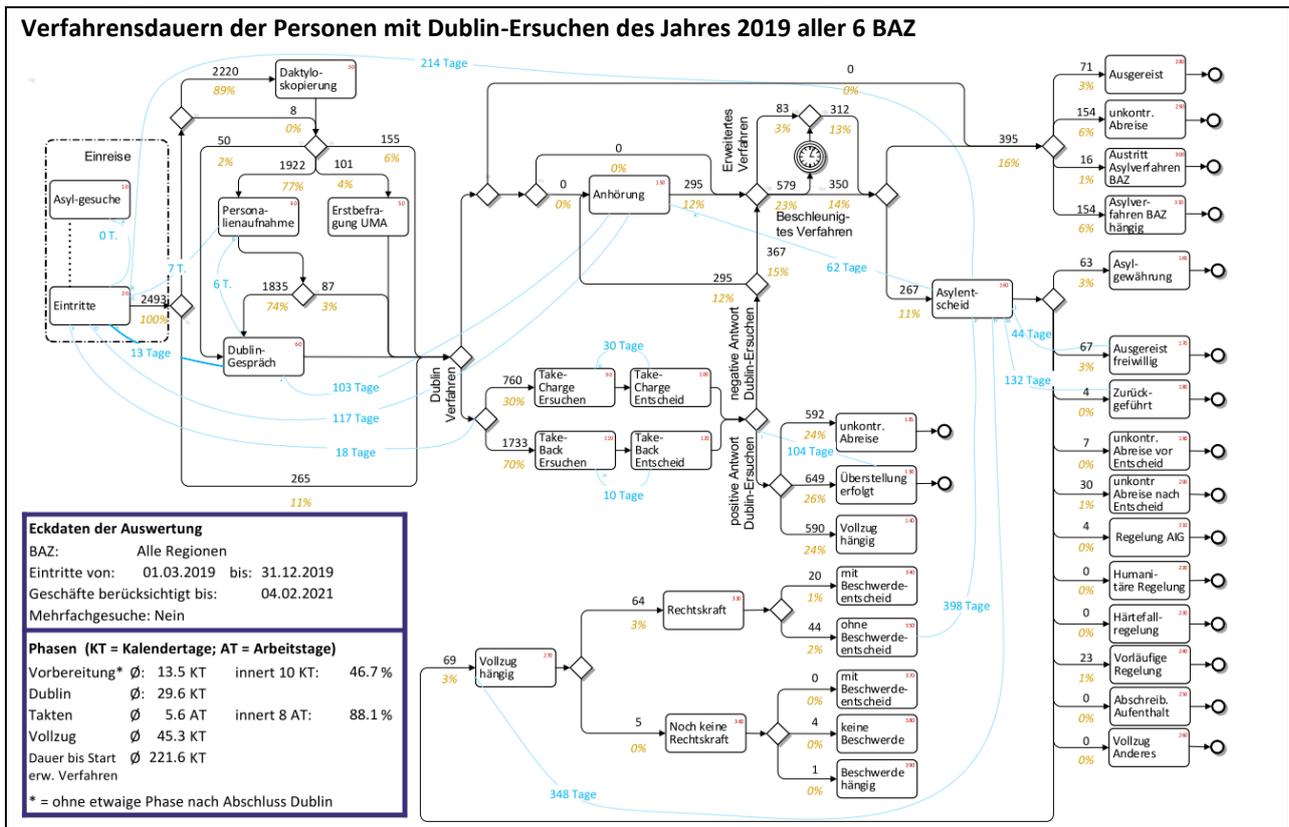
		Taktenphase					
Zeitpunkte der Asylgesuche	2019 bis 2020		2019		2020		
	1.3.2019 bis 31.12.2020		1.3.2019 bis 31.12.2019		1.1.2020 bis 31.12.2020		
	Ø Arbeits-tage	Innert 8 Arbeits-tagen	Ø Arbeits-tage	Innert 8 Arbeits-tagen	Ø Arbeits-tage	Innert 8 Arbeits-tagen	
Alle 6 Regionen	5.8	89.0%	6.1	87.4%	5.4	91.2%	
Region WCH	6.4	87.5%	6.6	85.9%	6.2	89.4%	
Region BE	6.0	83.7%	6.7	79.8%	5.1	88.6%	
Region NWCH	6.3	89.1%	7.0	88.4%	5.0	90.5%	
Region TZCH	5.8	89.0%	6.0	86.7%	5.5	91.8%	
Region ZH	5.1	90.2%	4.7	89.8%	5.6	90.7%	
Region OCH	4.9	95.0%	5.3	92.8%	4.3	98.2%	

¹⁰ Die Arbeitstage wurde näherungsweise bestimmt, indem die Dauer in Kalendertagen mit dem Faktor 5/7 multipliziert wurde.

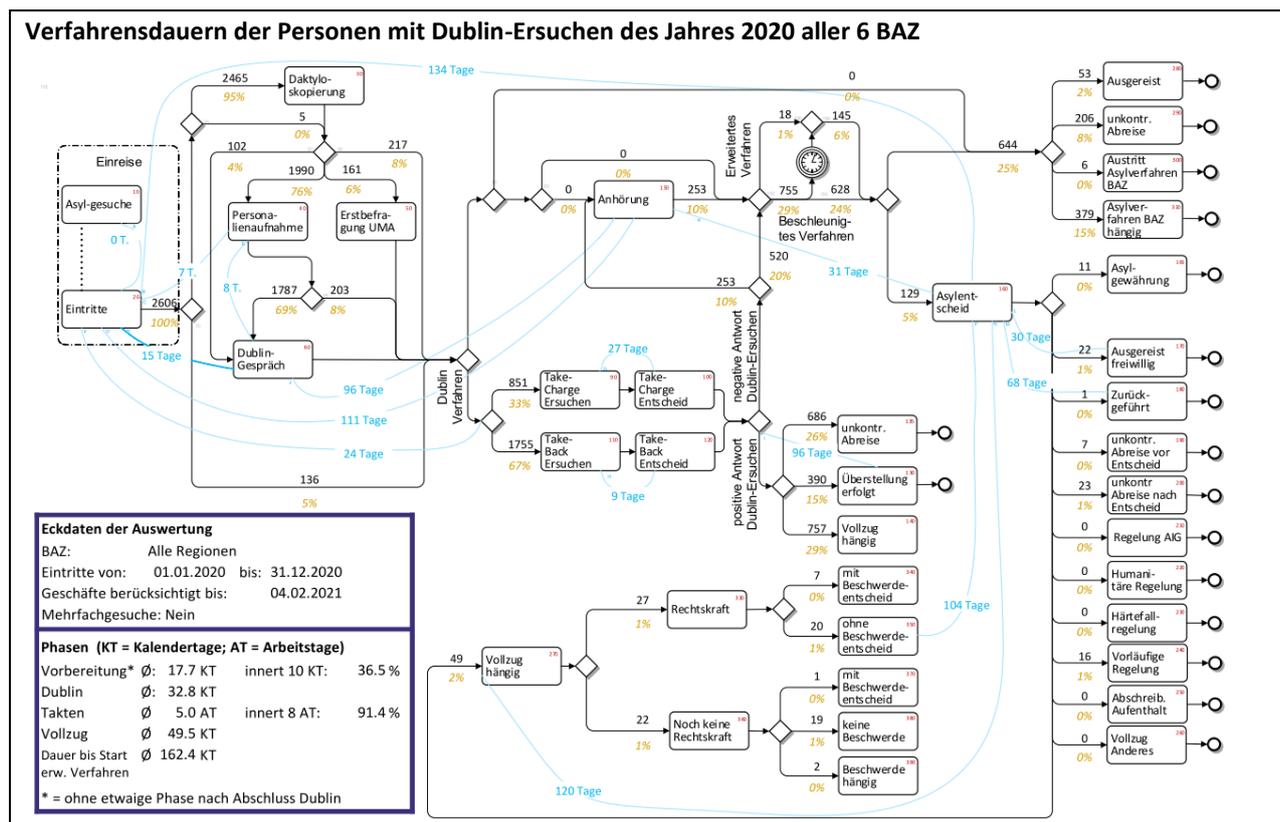
3.1.2 Verläufe bei Dublin-Fällen

Bei 30% (2019) bzw. 33% (2020) der Personen mit einem Dublin-Verfahren (Take-Charge- oder Take-Back-Ersuchen) wurde ein Take-Charge-Ersuchen gestellt und in 70% bzw. 67% ein Take-Back-Ersuchen. Die Dauer zwischen Ersuchen und Entscheid bei Take-Back-Ersuchen beträgt 9 bis 10 Tage. Bei Take-Charge-Verfahren liegt die durchschnittliche Dauer bei knapp 30 Tagen. Die BAZ unterscheiden sich sowohl bei den Take-Back-Ersuchen (+/- 1 Tag Unterschied zwischen den BAZ in 2020) als auch den Take-Charge-Ersuchen (+/- 4 Tage in 2020) nur geringfügig.

Abbildung 3-5: Verfahrensdauern bei Personen mit einem Take-Charge oder Take-Back-Ersuchen



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.3.2019 und 31.12.2019 aller 6 Asylregionen mit einem Erstgesuch, die ein Take-Back oder Take-Charge-Verfahren durchliefen. Berücksichtigt werden alle Geschäfte dieser Fälle, die bis Anfang Februar 2021 erledigt wurden. Datenquellen: ZEMIS, MIDES



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.1.2020 und 31.12.2020 aller 6 Asylregionen mit einem Erstgesuch, die ein Take-Back oder Take-Charge-Verfahren durchliefen. Datenquellen: ZEMIS, MIDES

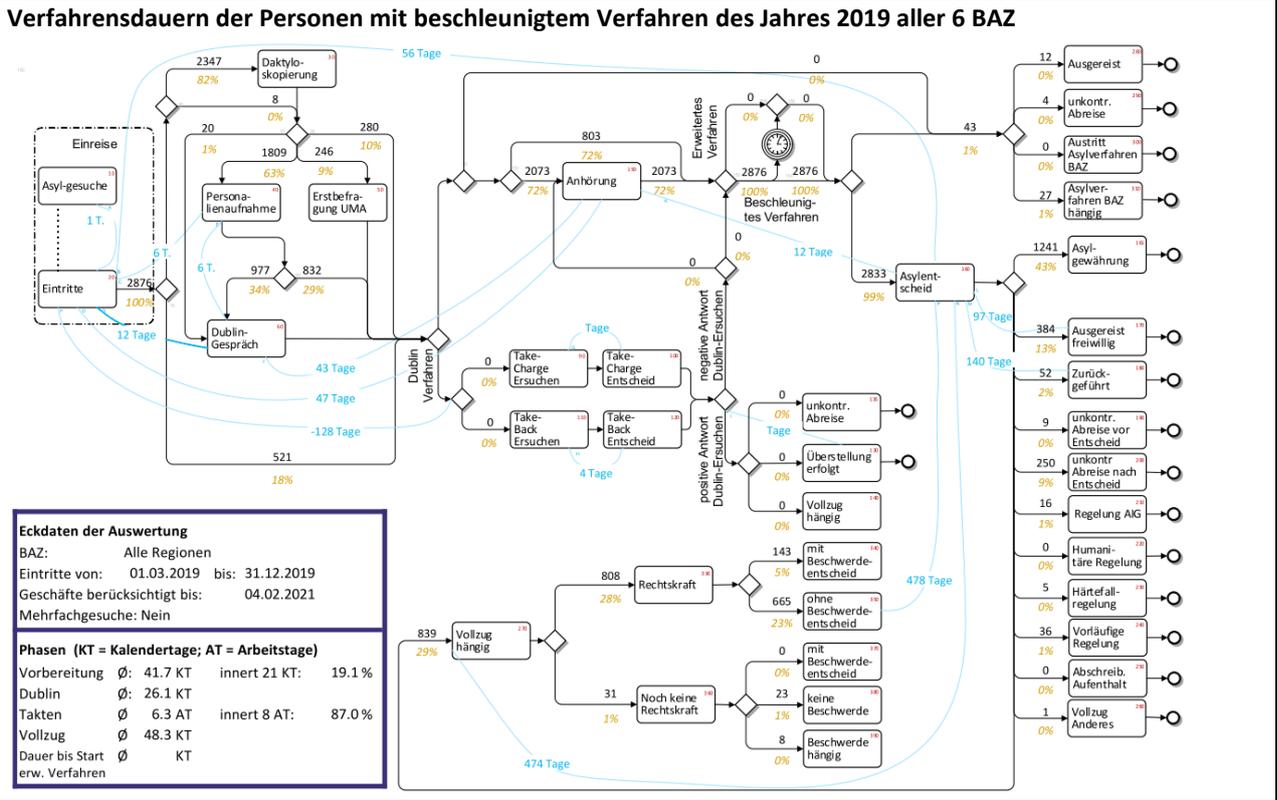
3.1.3 Verläufe bei Fällen des beschleunigten Verfahrens

Im Jahr 2019 sind 2'876 Fälle nach dem beschleunigten Verfahren (ohne Einbezug von Fällen, die ein erweitertes Verfahren durchliefen oder für die ein Take-Back oder ein Take-Charge-Ersuchen gestellt wurde) bearbeitet worden. Dies entspricht einem Anteil von 36% an allen Personen, die ein Dublin-Verfahren, ein erweitertes oder beschleunigtes Verfahren durchliefen. Der Anteil beschleunigter Verfahren betrug im Jahr 2020 28%.

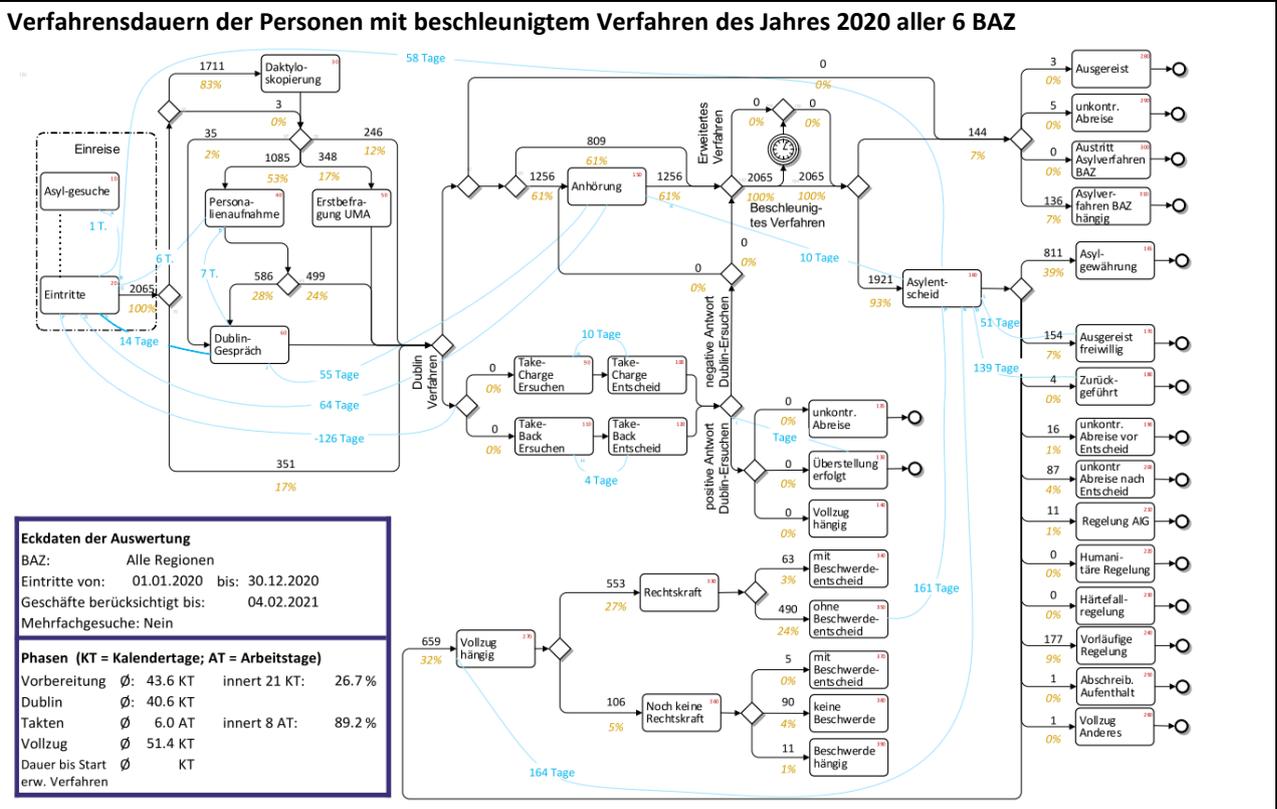
Von den im Jahr 2020 eingetretenen Personen, die im beschleunigten Verfahren behandelt wurden, wurden bis Ende Januar 2021 93% entschieden. Dieser Anteil schwankt von Asylregion zu Asylregion zwischen 91% und 95%. Im Testbetrieb wurden 37% der Fälle beschleunigt bearbeitet, wovon in einem vergleichbaren Zeitraum für 76% ein Asylentscheid gefällt wurde.

Im damaligen Regelbetrieb wurden im gleichen Zeitraum nur 8% der Fälle beschleunigt bearbeitet (dies waren die damaligen Fälle des Typs «Priorität 1 - ordentlich») und dabei für 81% dieser Fälle ein Asylentscheid gefällt.

Abbildung 3-6: Verfahrensdauern bei Personen mit beschleunigtem Verfahren



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.3.2019 und 31.12.2019 aller 6 Asylregionen mit einem Erstgesuch, die ein beschleunigtes Verfahren ohne anschliessendes erweitertes Verfahren durchliefen und für die weder ein Take-Back noch ein Take-Charge-Ersuchen gestellt wurde. Datenquellen: ZEMIS, MIDES



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.1.2020 und 31.12.2020 aller 6 Asylregionen mit einem Erstgesuch, die ein beschleunigtes Verfahren ohne anschliessendes erweitertes Verfahren durchliefen und für die weder ein Take-Back noch ein Take-Charge-Ersuchen gestellt wurde. Datenquellen: ZEMIS, MIDES

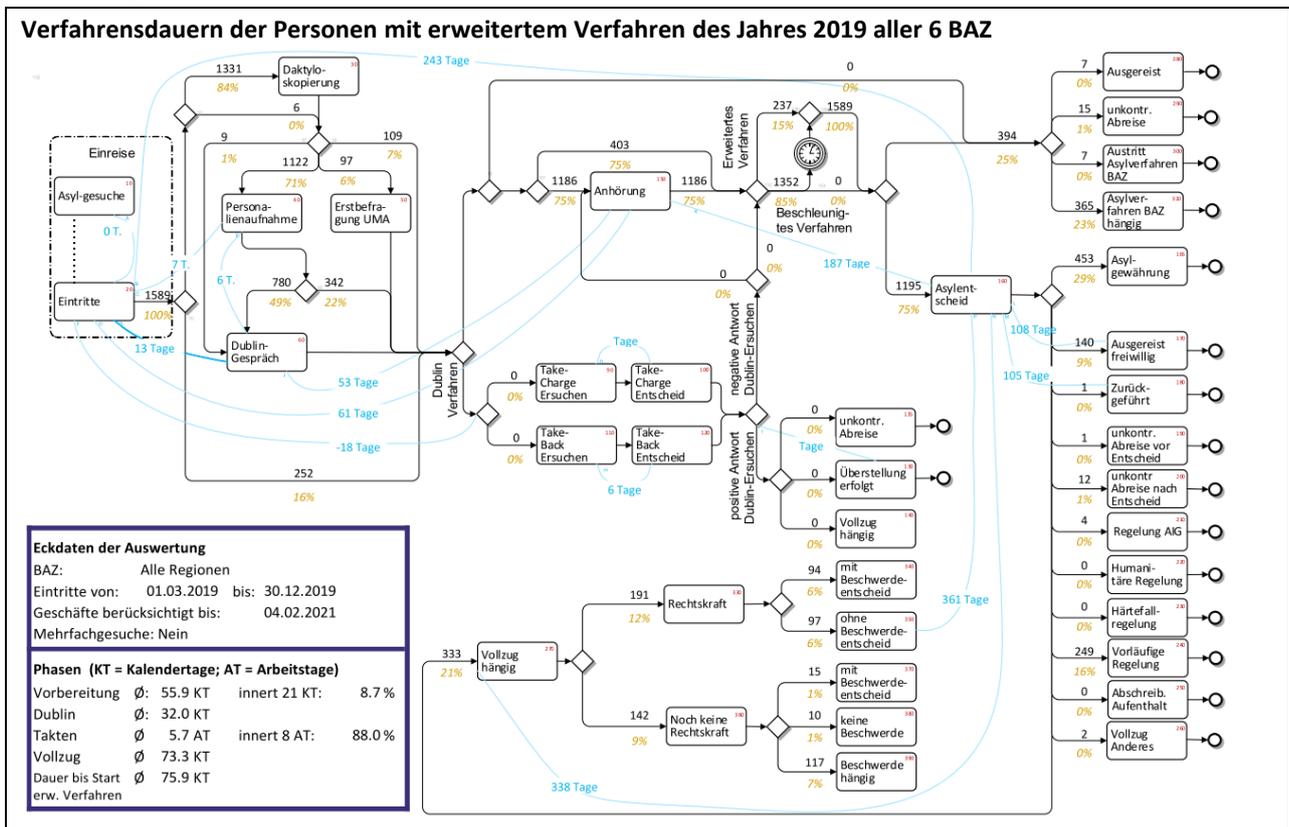
3.1.4 Verläufe bei Fällen des erweiterten Verfahrens

Die Asylregionen haben von den im Jahr 2019 eingetretenen Fällen 1'589 Personen im erweiterten Verfahren behandelt (20%). Im Jahr 2020 betrug der Anteil erweiterter Verfahren 19%.

Von den im Jahr 2020 eingetretenen Personen, die im erweiterten Verfahren behandelt wurden, wurden bis Ende Januar 2021 37% entschieden. Dieser Anteil der Fälle mit Asylentscheid unterscheidet sich dabei zwischen den Asylregionen deutlich. Den höchsten Wert erreicht die Asylregion Ostschweiz: Sie konnte bis Ende Januar 2021 60% aller Eintritte des Jahres 2020 entscheiden, was (auch) mit den kürzeren Verfahrensdauern dieser Asylregion zusammenhängt. Der tiefste Wert aller 6 Asylregionen liegt bei 14% (Zürich).

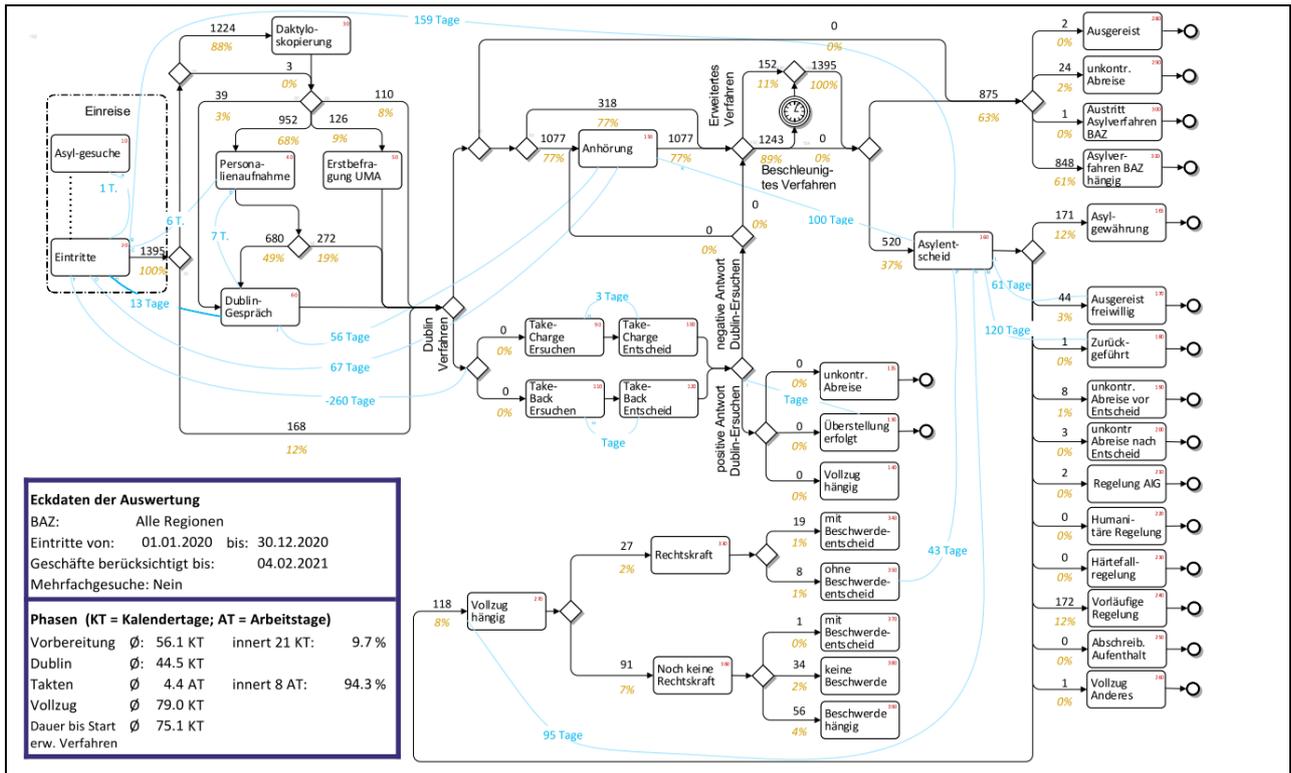
Im Testbetrieb wurden in einem vergleichbaren Zeitraum 12% der Fälle im erweiterten Verfahren bearbeitet und davon 43% entschieden. Im gleichen Zeitraum wie der Testbetrieb wurden im Regelbetrieb 43% der Neueintritte im erweiterten Verfahren bearbeitet und dabei für ebenfalls 43% ein Asylentscheid gefällt.

Abbildung 3-7: Verfahrensdauern bei Personen mit erweitertem Verfahren



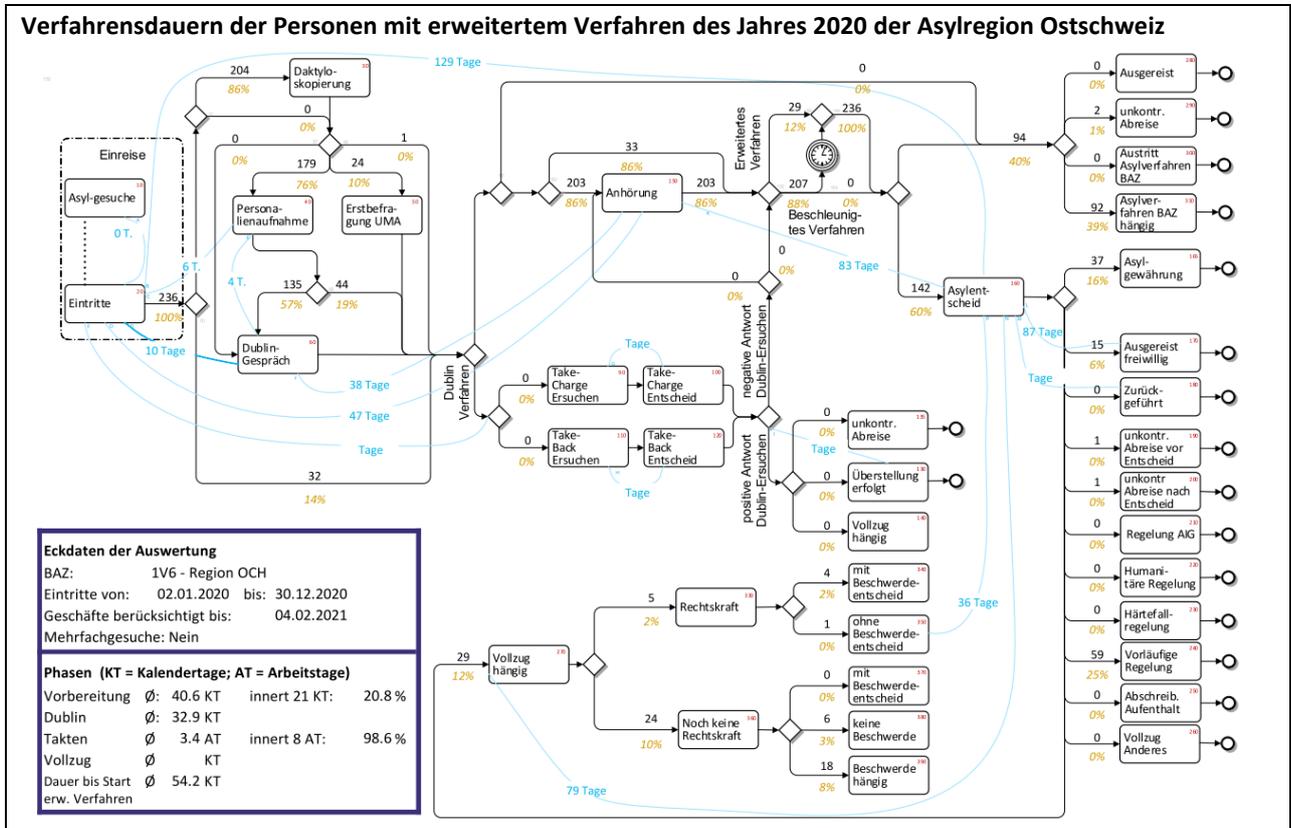
Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.3.2019 und 31.12.2019 aller 6 Asylregionen mit einem Erstgesuch, die ein erweitertes Verfahren durchliefen und für die weder ein Take-Back noch ein Take-Charge-Ersuchen gestellt wurde. Datenquellen: ZEMIS, MIDES

Verfahrensdauern der Personen mit erweitertem Verfahren des Jahres 2020 aller 6 BAZ



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.1.2020 und 31.12.2020 aller 6 Asylregionen mit einem Erstgesuch, die ein erweitertes Verfahren durchliefen und für die weder ein Take-Back noch ein Take-Charge-Ersuchen gestellt wurde. Datenquellen: ZEMIS, MIDES

Verfahrensdauern der Personen mit erweitertem Verfahren des Jahres 2020 der Asylregion Ostschweiz



Verläufe von Neueintretenden zwischen 1.1.2020 und 31.12.2020 der Asylregion Ostschweiz mit einem Erstgesuch, die ein erweitertes Verfahren durchliefen und für die weder ein Take-Back noch ein Take-Charge-Ersuchen gestellt wurde. Datenquellen: ZEMIS, MIDES

Im Durchschnitt dauerte es in den sechs Asylregionen bei den im erweiterten Verfahren bearbeiteten Fällen nach Stellen des Asylgesuchs jeweils durchschnittlich 67 Kalendertage bis zur Anhörung. Die kürzeste Dauer weist im Jahr 2020 wiederum die Asylregion Ostschweiz mit 47 Tagen auf. Die anderen 5 Asylregionen liegen zwischen 60 und 87 Tagen. Der Testbetrieb hatte eine Dauer von 46 Kalendertagen. Im Regelbetrieb lag dieser Wert bei rund 173 Kalendertagen.

3.1.5 Gesamtfazit zu den Verfahrensdauern

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Asylregionen mit Ausnahme der Region Ostschweiz die Bearbeitungsdauern des Testbetriebs nicht ganz erreichen und dass die gesetzlich vorgegebenen Ordnungsfristen in der Vorbereitungsphase von keiner Asylregion erreicht werden. Am Beispiel der Asylregion Ostschweiz (BAZ Altstätten) zeigt sich aber auch, dass sich die Dauer der Vorbereitungsphase mit entsprechenden Massnahmen (vgl. Kapitel 3.2.3) deutlich senken lässt. Die für die Taktenphase vorgegebenen Ordnungsfristen werden von allen 6 Asylregionen im Durchschnitt erreicht.

Die Verfahrensdauern des neuen, beschleunigten Asylverfahrens sind jedoch erheblich kürzer als jene des früheren Regelbetriebs. Dies liegt zum einen daran, dass das neue Verfahren einen deutlich höheren Anteil der Fälle beschleunigt bearbeitet (32%¹¹ im Vergleich zu 8% des früheren Regelbetriebs¹²) und zum andern die Bearbeitungsdauern im erweiterten Verfahren deutlich kürzer sind.

3.2 Möglichkeiten und Grenzen einer weiteren Beschleunigung des Verfahrens in der Vorbereitungsphase

3.2.1 Merkmale des Geschäftsprozesses in der Vorbereitungsphase

Transfer zwischen Anlauf-BAZ und Ziel-BAZ

Die Neuankommenden melden sich in einem der sechs BAZ. Hier werden zunächst die Eintrittsdaten durch den Leistungserbringer Sicherheit erfasst (Personendaten, 2-Finger-Daktyloskopie), eine Basisabklärung der Identität und ein Sicherheitscheck durch die SEM-Einheit DiAu durchgeführt. Dann wird entschieden, ob das Anlauf-BAZ das Gesuch bearbeitet oder ein Transfer in eine andere Asylregion erfolgen soll.

Die Vorbereitungsphase startet mit dem Stellen des Asylgesuchs, d.h. im Anlauf-BAZ. Bei Personen, die das BAZ wechseln müssen, verlängert sich damit die Vorbereitungsphase systembedingt um die Dauer des Transfers bis die Personen im Ziel-BAZ ankommen. Da die Gesuchstellenden selbständig vom Anlauf-BAZ zum Ziel-BAZ reisen, haben die BAZ hierauf keinen Einfluss.

¹¹ Dies ist der Anteil aller zwischen 2019 und 2020 gemäss Kapitel 3.1.3 in ein BAZ mV eingetretenen Fälle ohne Einbezug von Fällen, die ein erweitertes Verfahren durchliefen oder für die ein Take-Back oder ein Take-Charge-Ersuchen gestellt wurde.

¹² Dies waren die damaligen Fälle, die als Typ «Priorität 1 - ordentlich» erklärt wurden.

Gemäss *Reporting Erstverteilung Regionen* des SEM wurden im Jahr 2020 56% der in einem Anlauf-BAZ ankommenden Personen anschliessend in ein anderes Ziel-BAZ transferiert. Am stärksten hiervon betroffen sind die Asylregionen Tessin / Zentralschweiz und Ostschweiz, bei denen jeweils 67% der ihnen zugeordneten Personen aus einem Anlauf-BAZ einer anderen Region zugewiesen wurden. (vgl. *Reporting Erstverteilung Regionen*, Dezember 2020; S. 4).

Verfahren nach Ankunft in den Ziel-BAZ bis Dublingespräch

Nach Ankunft der Personen im Ziel-BAZ erfolgen folgende Aktivitäten:

- Zu Beginn finden die 10-Finger-Daktyloskopierung, die medizinische Erstinformation (MEI), allenfalls die medizinische Erstkonsultation (MEK) und die Personaliaufnahme (PA) statt. Ein Blick in die Daten zeigt, dass es für die Abfolge der Daktyloskopierung und MEK/MEI keine strikte Reihenfolge gibt. Die PA findet aber immer nach der Daktyloskopierung statt (was mit dem Prozessmodell konsistent ist).
- In den ersten Tagen nach Eintritt in das Ziel-BAZ nimmt DiAu zudem vertiefte Identitätsabklärungen vor. Dies erfolgt ohne Beizug der Asylsuchenden (AS). Für DiAu ist es dabei zwingend, dass vorgängig die Daktyloskopierung durchgeführt wurde. Im Weiteren ist es für die vertieften Identitätsabklärungen vorteilhaft, wenn bereits die Personalien im Rahmen der PA aufgenommen wurden. Dies erleichtert die Suche nach der Person in den verschiedenen Informationssystemen (Ripol, Interpol, SIS, ZEMIS, ORBIS). Weiter sind die Identifikationsspezialistinnen und -spezialisten darauf angewiesen, die Identitätsdokumente bei Bedarf als Originale zu erhalten.
- Im Vorfeld des Dublingesprächs findet die Erstberatung der Rechtsberatung und das Vorgespräch zwischen der Rechtsvertretung (RV) und den AS statt. Vor diesem Gespräch müssen die RV zur Vorbereitung das Ergebnis der Daktyloskopierung kennen bzw. wissen, ob ihr Klient oder ihre Klientin bereits in einem anderen Dublin-Land registriert wurde.
- Daneben bemühen sich die Rückkehrberaterinnen und -berater schon in den ersten Tagen nach Ankunft darum, mit den AS ein Gespräch zu führen, um sie über die Möglichkeiten und Vorteile im Falle einer freiwilligen Rückkehr zu informieren.

Verfahren nach Dublingespräch bis Anhörung

Bei Personen, bei denen nach Durchführung des Dublingesprächs kein Ersuchen an einen anderen (potenziell) zuständigen Dublin-Staat (Take-Charge- oder Take-Back-Ersuchen) gestellt wird, wird die Anhörung im BAZ geplant. In diesem Fall läuft die Vorbereitungsphase ohne Unterbrechung weiter.

Wird ein Dublin-Ersuchen gestellt, dann führt dies zu einer Unterbrechung der Vorbereitungsphase. Ist nach Abschluss der Dublinphase dennoch die Schweiz für die betreffenden AS zuständig, dann wird die Vorbereitungsphase fortgesetzt.

Die Anhörungen erfordern sowohl seitens der Fachspezialistinnen und -spezialisten des SEM als auch der RV einige Tage Vorbereitung. Dies muss seitens der Disposition berücksichtigt werden,

in dem zwischen Dublingespräch und Anhörung ein entsprechendes Zeitintervall eingeplant wird.

Verfahren nach erster Anhörung

Gelegentlich zeigt sich in der ersten Anhörung, dass eine weitere Anhörung nötig ist. Dies kann bspw. dann der Fall sein, wenn noch Beweismittel übersetzt werden müssen oder die Fragen in der Anhörung nicht vollständig abgearbeitet werden konnten. In solchen Fällen kann nach der ersten Anhörung eine zweite Anhörung angesetzt werden. Falls dabei die erste Anhörung als summarische Befragung gemäss Art. 26 Abs. 3 AsylG erfasst wird, endet die Vorbereitungsphase mit der zweiten Anhörung. Erfüllt die erste Anhörung aber bereits die Anforderungen gemäss Art. 29 AsylG (Anhörung zu den Asylgründen), endet die Vorbereitungsphase mit der ersten Anhörung.

3.2.2 Ursache von Verzögerungen in der Vorbereitungsphase

Wir stellen eine Reihe unterschiedlicher Gründe fest, die dafür verantwortlich sind, dass die vorgegebenen Ordnungsfristen der Vorbereitungsphase oftmals nicht eingehalten werden (vgl. Kapitel 3.1.1).

Beispiele von Fällen mit systembedingt langer Dauer der Vorbereitungsphase

Die Analyse jener Fälle mit einer besonders langen Vorbereitungsphase zeigt, dass es Konstellationen gibt, die systembedingt zu Verzögerungen im Verfahren führen. Bei rund zwei Dritteln aller Fälle mit Vorbereitungsphasen von mehr als 100 Tagen liegen dabei nachfolgende Konstellationen vor:¹³

- Es gibt Fälle, bei denen die Vorbereitungsphase nach längerer Zeit «unkontrolliert beendet» und anschliessend wieder aufgenommen wird.
- Es gibt Personen, die im Laufe der Vorbereitungsphase verschwinden (Code 5 in MIDES), wieder auftauchen und danach in die Taktenphase gelangen.
- Bei vielen Fällen mit langen Dauern handelt es sich um Personen, bei denen die Vorbereitungsphase gestartet wird, danach ein Rückübernahmeverfahren eröffnet wird, währenddem die Vorbereitungsphase weiterläuft und erst nach Monaten letztlich ein Wegweisungsentscheid erfolgt. Seit 1.1.2021 gibt es neu eine RüA-Phase für solche Fälle, welche die Vorbereitungsphase unterbricht.
- Weiter gibt es einige Verläufe mit langer Vorbereitungsphase bei Personen, die sich als UMA erklären, bei denen eine Altersabklärung durchgeführt wird, die (offensichtlich) dazu führt, dass die Personen nicht als UMA anerkannt werden. Während diesen Abklärungen läuft die Vorbereitungsphase weiter.

¹³ (vgl. Querys ___PLAUSI_Dauern_zw_VPBeginn_und_XXX_ohneRüASelbstVerschwAlterab mit ___PLAUSI_Dauern_zw_VPBeginn_und_XXX)

- Es gibt Personen, bei denen ein Dublinverfahren gestartet wird, dann jedoch ein Selbsteintritt der Schweiz erfolgt bzw. kein Ersuchen gestellt wird. In diesen Fällen, bei denen es längere Zeit dauern kann bis das Dublinverfahren letztlich abgebrochen wird, wird die Vorbereitungsphase während des Dublinverfahrens nicht unterbrochen.
- Daneben gibt es weitere Ursachen systembedingter Verzögerungen in der Vorbereitungsphase (Botschaftsabklärungen, Einholung von Arztberichten, Erstellung von LINGUA-Gutachten etc.).

Prozessabhängigkeiten und Verfahrensbeteiligte

Zwischen den Aktivitäten in der Phase von Eintritt im Ziel-BAZ bis zum Dublin-Gespräch oder Erstgespräch UMA sind eine Reihe von Aktivitäten zu disponieren und koordinieren, zwischen denen Abhängigkeiten bestehen bzw. die in einer bestimmten Abfolge durchlaufen werden müssen.

- Die Daktyloskopierung, die Personaliaufnahme, die Erstberatung bzw. das Vorgespräch bei der Rechtsvertretung, die Gespräche der Rückkehrberatenden, die MEI und die MEK sind Aktivitäten, die allesamt die Teilnahme der gesuchstellenden Person erfordern.

Für die Planung dieser Termine, die somit aufeinander abgestimmt werden müssen, sind dabei verschiedene Verfahrensbeteiligte zuständig (P&A für die PA und die Daktyloskopierung, Rechtsvertretung für das Vorgespräch, Leistungserbringer Betreuung für die MEI und MEK und Rückkehrberatung für deren Gespräche), die auf keine gemeinsame Planungssoftware zugreifen können.

Um vor dieser Ausgangslage Terminkollisionen zu verhindern, wenden die BAZ folgendes Planungsverfahren an: Den verschiedenen Verfahrensbeteiligten werden exklusive Zeitfenster zugeteilt, in denen sie ihre Aktivitäten mit den AS durchführen können. So wird sichergestellt, dass nicht irrtümlich mehrere Aktivitäten für die AS gleichzeitig disponiert werden.

In der Detailausgestaltung unterscheidet sich dieses Planungsverfahren der sechs BAZ (siehe unten). Dies wirkt sich massgeblich auf die Durchlaufzeiten der BAZ aus, wie die Auswertung der Verfahrensdauern in Kapitel 3.1 zeigt.

- Die Disposition der Anhörung kann erst nach Abschluss des Dublin-Gesprächs vorgenommen werden, weil erst zu diesem Zeitpunkt beurteilt werden kann, ob eine Anhörung erfolgt oder ein Dublin-Verfahren eröffnet wird.
- Für die Vorbereitung der Anhörung ist den verschiedenen Beteiligten eine gewisse Zeit einzuräumen.

Soll die Vorbereitungsphase möglichst kurz gehalten werden, müssen die verschiedenen Aktivitäten nach Eintritt der AS ins BAZ möglichst rasch gestartet und mit möglichst geringen Intervallen zwischen den Aktivitäten abgearbeitet werden. Diese Anforderung wurde in den verschiedenen BAZ unterschiedlich effizient umgesetzt. Nachfolgend wird einerseits das Verfahren des BAZ Ostschweiz, das diesbezüglich die grösste Effizienz aufweist sowie als Vergleich beispielhaft jenes eines anderen BAZ dargestellt, das im Jahr 2020 ein ähnliches Prinzip anwendete, dabei aber eine im Durchschnitt um 20% längere Vorbereitungsphase verzeichnete (wobei auch das

BAZ 2 bei der Dauer der Vorbereitungsphase etwas besser als der Durchschnitt aller 6 BAZ abschneidet).

- BAZmV der Region Ostschweiz (Altstätten):
 - Arbeitstag 1: Eintritt im Ziel-BAZ
 - Arbeitstag 2: Daktyloskopierung, MEI und MEK
 - Arbeitstag 3 vormittags: Zeitfenster für ein Beratungsgespräch beim Rechtsschutz
 - Arbeitstag 3 nachmittags: Personaliaufnahme
 - Arbeitstag 4: Vorgespräch mit dem Rechtsschutz
 - Parallel dazu während den Arbeitstagen 2 bis 4: Vertiefte Identitätsabklärungen und Vorbereitungen auf das Dublinggespräch
 - Arbeitstag 5: Dublinggespräch oder Erstbefragung UMA (EB UMA)
 - Arbeitstag 10 (5 Arbeitstage nach Dublinggespräch): Durchführung der Anhörung
Für die Vorbereitung der Anhörung ist den verschiedenen Beteiligten eine gewisse Zeit einzuräumen. Im Fall des BAZ Ostschweiz sind dies 5 Arbeitstage.
- BAZmV der Region Nordwestschweiz (Basel):
 - Arbeitstag 1: Eintritt im Ziel-BAZ
 - Arbeitstag 2: Daktyloskopierung, MEI und MEK
 - Arbeitstag 3: Zeitfenster für ein Beratungsgespräch beim Rechtsschutz
 - Arbeitstag 4: Personaliaufnahme
 - Arbeitstage 5 bis 7: Vertiefte Identitätsabklärungen und Vorbereitungen auf das Dublinggespräch
 - Arbeitstag 8: Dublinggespräch oder EB UMA
 - Arbeitstag 8 + 2 Wochen, d.h. zwischen Arbeitstag 14 bis Arbeitstag 22: Anhörung
Sollte die Anhörung aus irgendwelchen Gründen nicht stattfinden, dann wird der neue Termin wieder für die übernächste Woche festgelegt. Dasselbe gilt für eine etwaige zweite Anhörung. Die diesbezügliche Verzögerung des BAZ Ostschweiz beträgt im Vergleich dazu 5 Arbeitstage,

Die obige Beschreibung stellt die Abfolge der beiden BAZ im Idealfall dar. Falls bei den Fachspezialistinnen und -spezialisten, den Dolmetschenden oder der Rechtsvertretung an einem Tag bereits die definierte Obergrenze an Terminen erreicht ist, verzögern sich die Dublin-Gespräche bzw. Anhörungen zusätzlich, wodurch sich die Vorbereitungsphase verlängert.

Der Prozess des BAZmV Nordwestschweiz bietet den Akteuren gegenüber jenem des BAZmV Ostschweiz mehr Spielräume für eine effiziente Planung der Ressourcen, für eine gegenseitige Koordination in fachlicher Hinsicht und die Vorbereitung der einzelnen Aktivitäten. Mit diesem Prozessdesign lassen sich die vorgegebenen Fristen der Vorbereitungsphase aber nur bei Personen erreichen, die erstens nicht aus einem anderen Anlauf-BAZ stammen, bei denen keine geplanten Termine ausfallen und keine Verfahrensbeteiligten Kapazitätsengpässe haben und bei

denen nur eine Anhörung nötig ist. Dies bedeutet, dass mit einem solchen Prozessdesign die gesetzliche Vorgabe, die Vorbereitungsphase in der Regel innert 21 Tagen abzuschliessen, nicht zu erreichen ist. Beim Prozess des BAZmV Ostschweiz ist diese Problematik geringer, wobei sich auch hier die 21-Tage-Frist in vielen Fällen nicht erreichen lässt.

In nachfolgendem Kapitel wird diskutiert, welche Massnahmen nötig wären, um die Vorbereitungsphase im Vergleich zu heute zu beschleunigen.

3.2.3 Ansatzpunkte zur Beschleunigung der Vorbereitungsphase

Soll das Verfahren in der Vorbereitungsphase gegenüber heute verkürzt werden, dann bieten sich aufgrund unserer Analysen und Gespräche in den BAZ vor Ort folgende Ansätze an:

- Erhöhung der Anreize aller Verfahrensbeteiligten, die Ordnungsfrist der Vorbereitungsphase einzuhalten.
- Zusammenlegung der Personaliaufnahme mit dem Dublingespräch (mit elektronischer Vorerfassung durch die Gesuchstellenden).
- Verkürzung des zur Vorbereitung der Anhörung benötigten Intervalls zwischen dem Dublingespräch und der Anhörung.
- Verwendung eines gemeinsamen Informatikwerkzeugs zur Planung der Termine der AS durch alle Verfahrensbeteiligten, so dass auf die heutige Zuordnung starrer Zeitfenster für die einzelnen Aktivitäten verzichtet werden kann.

Erhöhung der Anreize aller Verfahrensbeteiligter, die Ordnungsfrist der Vorbereitungsphase einzuhalten

Die Tatsache, dass die Fristvorgaben der Taktenphase eingehalten werden, jene der Vorbereitungsphase jedoch deutlich nicht (vgl. Kapitel 3.1.1), hat auch mit den gegebenen Anreizkonstellationen zu tun: Für die Einhaltung der Ordnungsfrist in der Taktenphase sind ausschliesslich die FS Asyl verantwortlich.

Anders sieht dies für die Vorbereitungsphase aus. An dieser sind eine Vielzahl von Personen beteiligt. Wird dort die Frist nicht erreicht, kann kein spezifisches Team und keine konkrete Person hierfür verantwortlich gemacht werden. Das Nichterreichen der Fristvorgaben ist ein gemeinsames Versagen verschiedener Sektionen des SEM und der externen Leistungserbringer. Deshalb bestehen zum Beispiel durchaus Anreize für die FS Asyl, vor Beginn der Taktenphase noch zusätzlich Abklärungen im Rahmen der Vorbereitungsphase zu machen (siehe Ausführungen oben). Dies verlängert zwar die Vorbereitungsphase, ermöglicht es aber, mehr Personen beschleunigt zu bearbeiten und gleichzeitig dennoch die 8-Tage-Frist der Taktenphase einzuhalten. Ist die Einhaltung der Ordnungsfristen der Vorbereitungsphase ein wichtiges Ziel, müssen deshalb entsprechende Anreize geschaffen werden. Hierzu könnten bspw. die Durchlaufzeiten der einzelnen Teilprozesse der Vorbereitungsphase gemessen werden, um so jenen Personen und Organisationseinheiten, die für die jeweiligen Teilprozesse zuständig sind, entsprechende Anreize zu geben.

Zusammenlegung der Personalienaufnahme mit dem Dublinggespräch (mit elektronischer Vorerfassung durch die Gesuchstellenden)

Die Personalienaufnahme (PA) wird von den befragten Fachspezialistinnen und -spezialisten und Führungskräften der BAZ grossmehrheitlich als unzweckmässiges Instrument kritisiert. Dies mit folgenden Argumenten:

- Im Rahmen der PA erfassen die hierfür zuständigen Mitarbeitenden der Administration der BAZ nur Informationen, welche die Gesuchstellenden schon auf dem Personalienblatt angegeben haben oder im Gespräch mündlich äussern, ohne die betreffenden Aussagen kritisch zu hinterfragen. Letzteres wäre auch nicht im weiteren Verfahren verwertbar: Da die RV an den PA nicht teilnehmen, dürfen die von den AS dort gemachten Aussagen und etwaige Widersprüche im Verfahren nicht verwendet werden.
- Im Rahmen der Anhörung müssen vielfach trotz vorgängiger PA einige Personalien noch nacherfasst oder korrigiert werden.
- Die PA ist ein Schritt im Rahmen der Vorbereitungsphase, der geplant werden muss und dazu führt, dass die nachfolgenden Schritte später stattfinden. Falls überdies eine PA nicht durchgeführt werden kann, verzögert dies die nachfolgenden Termine (siehe oben) zusätzlich.

Es stellt sich somit die Frage, ob künftig auf die PA verzichtet werden kann und stattdessen die Personalien bspw. zu Beginn des Dublinggesprächs (oder unmittelbar vor dem Dublinggespräch) erfasst werden sollen (ggf. auf der Basis einer vorgängigen Erfassung der Personalien durch die Gesuchstellenden in einem IT-System).

Verkürzung der Intervalle zwischen den einzelnen Prozessschritten der Vorbereitungsphase

Die Aktivitäten zwischen dem Eintritt im Ziel-BAZ und der Durchführung des Dublinggesprächs sollten möglichst eng getaktet werden. Gleiches gilt für die Phase zwischen dem Dublinggespräch und der Anhörung. Den diesbezüglich besten Prozess der sechs Asylregionen hat das BAZmV Altstätten umgesetzt (vgl. Kapitel 3.2.2). Aufgrund langer Dauern der Vorbereitungsphase im Jahr 2019 hat dieses BAZ seinen Ablauf in der Vorbereitungsphase gestrafft. So wurde erreicht, dass die Vorbereitungsphase im Jahr 2020 rund 10 Tage kürzer war als im Durchschnitt der Schweiz, während dasselbe BAZ im Jahr 2019 noch eine leicht überdurchschnittlich lange Vorbereitungsphase hatte (vgl. Kapitel 3.1.1).

Es ist deshalb zu empfehlen, diesen Prozess auch in den anderen BAZ umzusetzen. Wird überdies die PA mit dem Dublinggespräch zusammengelegt, kann die Bearbeitungsdauer der Vorbereitungsphase um rund einen weiteren Tag verkürzt werden.

Verwendung eines gemeinsamen Planungstools

Die Dauer zwischen Eintritt ins Ziel-BAZ und Dublinggespräch liesse sich auch im BAZ Altstätten noch weiter um 1 bis max. 2 Tage verkürzen, falls den verschiedenen Verfahrensbeteiligten

keine festen, sequentiell ablaufenden Zeitfenster zugeordnet werden müssten, sondern die verschiedenen Arbeiten parallel ablaufen könnten. Dies ist aber nur dann möglich, wenn die verschiedenen Termine mit den AS so geplant werden, dass keine Terminkollisionen erfolgen. Aktuell haben die verschiedenen Verfahrensbeteiligten (P&A, Rechtsvertretung, Betreuung, Rückkehrberatung) keine gemeinsame Informatikplattform, bei der sie sehen könnten, welche Termine für eine gesuchstellende Person bereits festgelegt wurden. Ein denkbarer Ansatz wäre, für jeden AS einen elektronischen Kalender einzurichten, den alle Beteiligten einsehen könnten und in dem Termine gebucht werden könnten. Falls eine solche gemeinsame Plattform existieren würde, könnte die Disposition am Tag des Eintritts einer neuen Person bereits das Dublingespräch ansetzen (bspw. 3 oder 4 Tage nach Eintritt) und die verschiedenen Beteiligten auffordern, bis zu diesem Zeitpunkt die nötigen Arbeiten durchzuführen. Alle Termine mit den Gesuchstellenden müssten dann auf dem gemeinsamen Planungstool eingetragen werden.

Solange kein solches gemeinsames Planungsinstrument zur Verfügung steht, dürfte der heutige Prozess des BAZmV Altstätten das schnellstmögliche Verfahren sein. Oder mit anderen Worten: Eine wesentlich kürzere Dauer der Vorbereitungsphase als im BAZmV Altstätten ist unter den heutigen Rahmenbedingungen bzw. ohne obige Änderungen kaum zu erreichen.

3.2.4 Messpunkte der Dauer der Vorbereitungsphase

Die Dauer der Vorbereitungsphase wird aktuell als Zeitspanne zwischen dem Stellen des Asylgesuchs und der Durchführung der Anhörung zu den Asylgründen nach Art 29 AsylG berechnet. Der Zeitraum einer etwaigen Dublinphase wird dabei nicht zur Vorbereitungsphase gezählt.

Diese Messpunkte sind in folgender Hinsicht zu hinterfragen:

- Als Datum des Asylgesuchs wird üblicherweise der Zeitpunkt des Eintritts im Anlauf-BAZ registriert. Damit zählt auch die Zeit, während der die Gesuchstellenden selbständig vom Anlauf-BAZ zum Ziel-BAZ reisen, zur Vorbereitungsphase. Ob eine Person dabei unverzüglich oder erst nach einigen Tagen ins Ziel-BAZ geht, können die BAZ nicht steuern. Es wäre deshalb inhaltlich schlüssiger, den Beginn der Vorbereitungsphase als Zeitpunkt des Eintritts im Ziel-BAZ zu definieren. Dies widerspricht jedoch den derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen, welche festlegen, dass die Vorbereitungsphase mit dem Stellen des Asylgesuchs startet.
- Es gibt Fallverläufe, bei denen die Vorbereitungsfrist systembedingt länger dauert als die vorgesehenen 21 Tage (siehe Kapitel 3.2.2). Diese Fälle sollten bei den Berechnungen der Vorbereitungsfrist separat ausgewiesen werden.

3.2.5 Diskussion Dublingespräch vs. Befragung zur Person (BzP)

«Man hat wohl nicht verstanden, welch wunderbares Instrument wir mit der Befragung zur Person früher hatten, sonst hätte man diese nicht durch das heutige Dublingespräch ersetzt». Diese Kritik wurde in unterschiedlicher Form in den Gesprächen mit Fachspezialistinnen und -spezialisten wiederholt geäußert und mit dem Wunsch gekoppelt, man solle anstelle der heutigen PA und Dublingespräche wieder Befragungen zur Person (BzP), wie früher in den Empfangs- und Verfahrenszentren, einsetzen. Als Hauptargumente hierfür wurde Folgendes genannt:

- Die BzP habe inhaltlich sowohl die Elemente der PA, des Dublingesprächs als auch Teile der heutigen Anhörungen enthalten. In vielen Fällen wäre es deshalb möglich, diese drei Termine durch eine einzige BzP zu ersetzen.
- Die Informationsgrundlage, auf welcher in den Anhörungen basiert werden konnte, sei früher aus Sicht von FS Asyl dank den vorgängig durchgeführten BzP besser gewesen.
- Auch aus Sicht von mehreren FS Rückkehr war der Gehalt der BzP grösser als jener der Dublingespräche, zumal Letztere nicht protokolliert werden (so seien mit den BzP bspw. Informationen zur Ausbildung der Person, welche für die Beurteilung von Businessplänen nötig sind, oder Erkenntnisse zum Verbleib der Identitätsdokumente verfügbar gewesen).

Nach unserer Einschätzung ist es trotz obiger Argumente keine prüfenswerte Option, anstelle der Dublingespräche die BzP wieder einzuführen. Die früheren BzP sind mit dem neuen Verfahren nicht kompatibel und hätten zur Konsequenz, dass die Vorbereitungsphase grundsätzlich neu konzipiert werden müsste: Die Idee des heutigen Verfahrens ist nach unserem Verständnis die, dass wenige Tage nach Eintritt in ein BAZ anstelle einer BzP im Rahmen eines Dublingesprächs mit geringem Aufwand (ohne Protokoll) rasch abgeklärt wird, ob es sich bei einer Person um einen Dublin-Fall handelt oder nicht. Falls ja, wird umgehend die Dublinphase eingeleitet. Bei diesen Personen werden die Zusatzinformationen, welche die früheren BzP zusätzlich abdeckten, nicht benötigt. Bei allen anderen Personen soll im Anschluss an das Dublingespräch möglichst rasch die Anhörung stattfinden, welche inhaltlich tiefer geht als die frühere BzP. Da die Dublingespräche und Anhörungen von unterschiedlichen FS durchgeführt werden, ist es zweckmässig, die Beschaffung der für den Asylentscheid relevanten Informationen nicht auf die beiden Gespräche aufzuteilen (da dann ein entsprechender Bedarf entsteht, die betreffenden Informationen zu transferieren), sondern im Rahmen der Anhörung vorzunehmen. Dieses Prinzip ist aber nur dann zweckmässig, falls die Anhörungen kurze Zeit nach Eintritt ins BAZ stattfinden, so wie dies die definierten Ordnungsfristen der Vorbereitungsphase vorsehen.

Würden die Fristen der Vorbereitungsphase eingehalten, dann läge spätestens nach 21 Tagen ein Protokoll der Anhörung für alle Personen des beschleunigten und erweiterten Verfahrens vor. Dann würden sich unseres Erachtens auch die obigen Argumente für die Wiedereinführung der BzP erübrigen. Es sollte deshalb das Ziel sein, die Dauer zwischen Eintritt ins BAZ und Durchführung der Anhörung im Vergleich zu heute zu verkürzen.

3.3 Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern

3.3.1 Zusammenarbeit mit Partnern innerhalb BAZ

3.3.1.1 Rechtsvertretung

Der Rechtsvertretung kommt im neuen beschleunigten Asylverfahren eine zentrale Rolle zu. Sie stellt die rechtliche Vertretung der Asylsuchenden innerhalb des BAZ sicher. Die Rechtsvertretung wird pro BAZ von einem Mandatnehmer wahrgenommen, der alle Asylsuchenden innerhalb des betreffenden BAZ betreut. So kann sichergestellt werden, dass eine juristische Vertretung in den beschleunigten Verfahren wahrgenommen wird und die engen Ordnungsfristen eingehalten werden können.

Gesprächsdiskussion als Herausforderung

Die Rechtsvertretung ist an allen wichtigen Terminen des Asylverfahrens – Dublin-Gespräch resp. Erstbefragung UMA und Anhörungen – anwesend. Entsprechend muss sie bei der Disposition der entsprechenden Termine berücksichtigt werden. Dabei bestehen drei Herausforderungen:

- Die Rechtsvertretung bietet gemäss den vertraglichen Vereinbarungen mit dem SEM ein bestimmtes Fallmengengerüst pro Tag an. Dies kann dazu führen, dass an bestimmten Tagen bei hohen Fallzahlen aufgrund von Kapazitätsengpässen der Rechtsvertretung nicht alle vorgegebenen Ordnungsfristen eingehalten werden können.
- Die Rechtsvertretung der Asylsuchenden kann in der Regel nicht von Gespräch zu Gespräch gewechselt werden. Entsprechend sollte ab dem zweiten Termin der oder die jeweilige Vertretende verfügbar sein. Dies ist inhaltlich nachvollziehbar, erschwert jedoch die Planung der Termine.
- Die Rechtsvertretung ist als Mandatnehmerin nur teilweise in die Informatikinfrastruktur des SEM eingebunden. Die Rechtsvertretung verfügt lediglich über einen limitierten Zugriff auf das Dispositionstool DOPO. Entsprechend ist die Disposition erschwert.

Die Verfügbarkeit der RV ist einer der erfolgskritischen Faktoren für die termingerechte Durchführung der Gespräche. Entsprechend müssen diese auch bei den Konzepten zur Schwankungstauglichkeit berücksichtigt werden.

Zusammenarbeit zwischen RV und SEM unterschiedlich konstruktiv

Die Zusammenarbeit zwischen den SEM-Mitarbeitenden der BAZ und der RV wird in den sechs Asylregionen zum Zeitpunkt der Interviews im Sommer 2020 unterschiedlich beurteilt (auch von Mitarbeitenden desselben BAZ). Als grundsätzlich konstruktiv wird die Zusammenarbeit von den meisten Befragten in den Asylregionen Bern, Ostschweiz, Zürich und Tessin/Zentralschweiz bewertet. In den Region Nordwestschweiz und Westschweiz gestaltet sich die Zusammenarbeit etwas schwieriger.

Folgende generelle Aspekte belasten in den betreffenden Regionen die Zusammenarbeit:

- Moniert wird teilweise insbesondere ein zwischen den Fachspezialistinnen und -spezialisten und Rechtsvertretenden abweichendes Verständnis darüber, welches die Rolle der RV im Asylverfahren sein sollte: Liegt die Aufgabe der RV darin, ein rechtsstaatlich korrektes Verfahren zu gewährleisten, unabhängig davon, ob das Ergebnis letztlich im Sinne der Asylsuchenden ist, oder sind die Rechtsvertreter die Interessenvertreter und Anwälte der Asylsuchenden, deren Aufgabe darin besteht, das Maximum für ihre Klienten herauszuholen? Ist es auch die Aufgabe der RV, sich um Aspekte im Rahmen der Unterbringung zu kümmern (Beantragen neuer Kleider, Reklamation bei aus Sicht der Asylsuchenden ungenügender medizinischer Versorgung, sich für die Klienten gegen etwaige Kürzungen des Sackgelds wehren etc.)?
- Umgekehrt kritisieren die RV in einzelnen BAZ ein falsches Aufgabenverständnis der Fachspezialistinnen und -spezialisten: So komme es immer wieder vor, dass die RV die Abklärung bestimmter medizinischer Sachverhalte beantragen, dies von den zuständigen FS dann aber als unnötig beurteilt und nicht in Auftrag gegeben werde.
- In einzelnen Asylregionen kritisieren die Rückkehrberatenden, dass seitens der RV kein Interesse an einer Zusammenarbeit bestehe, weil offenbar die Strategie einer freiwilligen Rückkehr als nicht im Interesse der Asylsuchenden bewertet werde.
- Ein anderer Problempunkt in der Zusammenarbeit betrifft die Weiterleitung medizinischer Unterlagen seitens RV an die Fachspezialistinnen und -spezialisten. Dies wird in Kapitel 3.6 näher erläutert.

Wichtig ist der Hinweis, dass in jenen BAZ, in den die Zusammenarbeit zwischen SEM und RV in der Kritik steht, nicht durchgängig zwischen allen FS und allen RV Probleme bestehen. Viele Reibungspunkte gehen nach unserer Einschätzung auf die einzelnen handelnden Personen auf beiden Seiten zurück.

Keine Fehlanreize der Rechtsvertretung

Die oben genannten Problemstellungen hängen unseres Erachtens nicht mit einer ungeeigneten Anreizkonstellation auf Seiten der RV zusammen. Diese lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Rechtsschutz erhält für die Fallführung eine pauschale Entschädigung pro Fall. Er und damit seine durch ihn beschäftigten RV haben somit keinerlei finanziellen Anreize, das Verfahren mit unnötigen Stellungnahmen oder ungerechtfertigten Beschwerden zu belasten oder Verzögerungen im Verfahren herbeizuführen. Je reibungsloser und effizienter die Verfahren ablaufen, desto wirtschaftlich attraktiver ist das Mandat für die RV.
- Wenn eine gewisse Erfolgswahrscheinlichkeit einer Beschwerde besteht, ist für die RV eine Beschwerde jedoch angezeigt. Im Extremfall könnte andernfalls der oder die Asylsuchende auch ohne RV alleine oder mit Unterstützung einer privaten Rechtsvertretung (sogenannte «gewillkürte Rechtsvertretung») Beschwerde einlegen. Hätten solche Beschwerden mit genügender Regelmässigkeit Erfolg, so würde dies einerseits die Glaubwürdigkeit der mandatier-

ten Rechtsvertretung untergraben und wäre andererseits auch aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch. Liegen eindeutig keine Beschwerdegründe vor, muss auf eine Beschwerde verzichtet werden.

3.3.1.2 Rückkehrberatung

Die Rückkehrberatung hat im Asylverfahren die Aufgabe, Gesuchstellende über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr und die degressiven finanziellen Anreize der Rückkehrhilfe zu informieren sowie sie bei der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen. Zum Leistungsumfang der Rückkehrberatung gehören Beratungsgespräche und die Unterstützung bei der Erarbeitung eines Antrags um finanzielle Unterstützung für die Realisierung eines Projekts nach der Rückkehr ins Herkunftsland, sowie die Unterstützung bei der Papierbeschaffung und der Organisation der Rückreise. Die Inanspruchnahme der Rückkehrberatung ist für die Asylsuchenden jedoch freiwillig.

Die Rückkehrberatung wird in den BAZ von den externen Leistungserbringern IOM und dem kantonalen Sozialamt Zürich wahrgenommen. Deren Mitarbeiter gehen zu verschiedenen Zeitpunkten auf die Asylsuchenden zu und informieren sie über die Möglichkeiten im Rahmen der Rückkehrhilfe. Ist ein Asylsuchender daran interessiert, leistet die Rückkehrberatung Unterstützung. Neben der Rückkehrberatung fällt den FS Rückkehr im Rahmen der Ausreisegespräche ebenfalls eine zentrale Rolle zu, in dem sie nochmals über die bestehenden Möglichkeiten zur freiwilligen Rückkehr informieren.

Pro Asylregion arbeiten eine bis drei Personen in der Rückkehrberatung. Die Leistungserbringer der Rückkehrberatung beschreiben den Personalbestand für die Wahrnehmung ihrer Funktion als knapp. Dies sei auch dem höheren Anteil vulnerabler Fälle geschuldet, die in der Bearbeitung aufwendiger seien. Entsprechend müssten Prioritäten gesetzt werden und nicht alle Fälle könnten so rasch bearbeitet werden, wie es eigentlich möglich wäre. Die Ressourcen für die Rückkehrhilfe sind Gegenstand periodischer Verhandlungen zwischen dem SEM und den zuständigen Leistungserbringern.

Wenig Schnittstellenprobleme im Bereich Rückkehrberatung

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden der Rückkehrberatung und dem SEM funktioniert im Grundsatz gut. Wie eng die Zusammenarbeit ist, ist in den Regionen jedoch unterschiedlich. Während sich gewisse Mitarbeitende der Rückkehrberatung als sehr gut in die Strukturen des BAZ integriert beschreiben, stellen andere eine gewisse Distanz fest. Dies gilt sowohl zu dem Mitarbeitenden des SEM, als auch zu den Leistungserbringern Sicherheit und Unterbringung sowie zur Rechtsvertretung. Die in der Zentrale des SEM für die Rückkehr zuständige Sektion des Direktionsbereichs Internationales teilt diese Einschätzung. Es sei bezüglich Kooperation seit der Neustrukturierung schon vieles verbessert worden, die Verbesserung der Einbindung der Rückkehrberatung sei jedoch weiterhin eines der Jahresziele.

Freiwillige / selbständige Rückkehr als eigenständiger Prozess entspricht nicht Realität

Im Prozessmodell des SEM ist die freiwillige / selbständige Rückkehr als eigenständiger Prozess beschreiben. Dieser beginnt formal mit der Information über die Rückkehrhilfe durch die Rückkehrberatung. Diese Logik entspricht jedoch nicht der Realität des Asylverfahrens: Der Rückkehrprozess kann jederzeit im Asylverfahren ausgelöst werden, wenn der oder die Asylsuchende im Rahmen eines Gesprächs die Absicht zur freiwilligen Rückkehr äussert. Auch die getrennten und weitgehend parallel verlaufenden Prozessschritte «freiwillige / selbständige Rückkehr» und «Rückkehr nach beschleunigten Verfahren» entsprechen der Realität nur teilweise: Vielmehr handelt es sich bei der Rückkehr um einen integralen Prozess, der zuerst auf Freiwilligkeit beruht, dann aber durch den unfreiwilligen Vollzug der Wegweisung abgelöst wird.

Individuelle Rückkehrhilfe ist zentrales Instrument

Zentraler Bestandteil im Bereich der freiwilligen Rückkehr ist die individuelle Rückkehrhilfe (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.7).

3.3.1.3 Dolmetschende

Die Teilnahme einer dolmetschenden Person ist beim Grossteil der offiziellen Termine im Asylverfahren – insbesondere im Dublin-Gespräch, der Erstbefragung UMA, den Anhörungen und dem Ausreisegespräch – notwendig. Entsprechend müssen die Dolmetschenden bei der Disposition der Gespräche miteingeplant werden. Die Dolmetschenden des SEM sind als externe Mandatnehmer beim SEM unter Vertrag. Anders als bei der Rückkehrberatung handelt es sich jedoch nicht um einen einzelnen Dienstleister pro BAZ, sondern um verschiedene Partner. Die Verfügbarkeit der Dolmetschenden wird von der zentralen Abteilung «Analysen und Services» des DB Asyl koordiniert. Innerhalb der BAZ nehmen die Sektionen P&A die Disposition der Dolmetschenden wahr.

Verfügbarkeit von Dolmetschenden teilweise Herausforderung

Der Bedarf an Dolmetschenden für bestimmte Sprachen ist stark von den aktuell wichtigen Herkunftsländern der Asylsuchenden abhängig. Für gewisse Sprachen können sich so Knappheiten ergeben, die das Verfahren verzögern.

Abgesehen von der zeitweisen Knappheit von Dolmetschenden gewisser Sprachen¹⁴ sind im Bereich der Dolmetschenden bisher keine spezifischen Probleme zu erkennen. Ihre Funktion ist jedoch zur Durchführung der Gespräche erfolgskritisch. Entsprechend kommt den Kapazitäten der Dolmetschenden auch bei den Konzepten zur Schwankungstauglichkeit eine wichtige Rolle zu. Diese Kapazitäten müssen auch bei Engpässen sichergestellt werden.

¹⁴ Dies war 2019 für Asylsuchende aus der Türkei der Fall, da zeitweise in der Region Tessin und Zentralschweiz zu wenige Dolmetscher-Ressourcen zur Verfügung standen.

3.3.1.4 Leistungserbringer Betreuung

Der Leistungserbringer Betreuung ist für die Unterbringung, die Verpflegung, Bildung und Beschäftigung sowie die Gesundheit der Asylsuchenden im BAZ zuständig. Diese Funktion wird pro BAZ jeweils von einem externen Mandatnehmer wahrgenommen. Die Grundsätze im Bereich Betreuung werden im sogenannten «Betriebskonzept Unterbringung Asylwesen (BEKO)» festgehalten. Innerhalb des SEM koordiniert die Sektion P&A die Zusammenarbeit mit dem Leistungserbringer Betreuung.

In den sechs Asylregionen funktioniert die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Mandatnehmer aus prozessualer Sicht, abgesehen von vereinzelt Problemen auf persönlicher Ebene, gut.

Zentrale Rolle der Pflegefachpersonen des Leistungserbringers Betreuung

Eine zentrale Rolle kommt mit dem neuen beschleunigten Asylverfahren den Pflegefachpersonen der Betreuung zu. Die Pflegefachperson ist bei medizinischen Problemen der Asylsuchenden in der Regel die erste Kontaktperson. Dies entweder nach der medizinischen Erstinformation, welche computergestützt in der Muttersprache durchgeführt wird, im Rahmen der medizinischen Erstkonsultation oder aber im Laufe des weiteren Aufenthalts der Asylsuchenden im BAZ. Die Pflegefachperson entscheidet nach einer ersten Konsultation, ob die geäusserten Probleme einen Arztbesuch erfordern. Im früheren Verfahren kam den Pflegefachpersonen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) ausschliesslich diese Rolle der medizinischen Grundversorgung zu. Das primäre Ziel war dabei, kleine medizinische Probleme möglichst innerhalb des EVZ zu lösen und unnötige Arztbesuche zu verhindern. Vertiefte und verfahrensrelevante ärztliche Abklärungen wurden später in den Kantonen durchgeführt.

Mit dem neuen beschleunigten Verfahren kommt jedoch der raschen Erkennung allfälliger medizinischer Probleme eine grosse Bedeutung zu. Entsprechend müssen die bestehenden medizinischen Probleme möglichst rasch durch einen Arzt oder eine Ärztin in Bezug auf verfahrensrelevante Aspekte abgeklärt werden, selbst wenn diese nicht eine umgehende Behandlung erfordern. Nur so ist eine genügende Abklärung des medizinischen Sachverhalts während der Verfahrensfristen zu gewährleisten. Es ist dabei unumstritten, sowohl auf Seiten des SEM als auch der Betreuung, dass es weder die Aufgabe der Pflegefachpersonen ist noch künftig sein sollte, zu erkennen, ob ein von Asylsuchenden geäussertes gesundheitliches Problem verfahrensrelevant ist und deshalb abzuklären ist. Diese Aufgabe fällt den RV und FS zu.

3.3.1.5 Leistungserbringer Sicherheit

Der Leistungserbringer Sicherheit erbringt sämtliche in den BAZ anfallenden Sicherheitsdienstleistungen und legt im Rahmen der Vorgaben des SEM die operativen Abläufe in diesem Bereich fest. Er sorgt für Ruhe, Ordnung und Sicherheit in der Unterkunft sowie auf dem gesamten Gelände des BAZ. Der Leistungserbringer Sicherheit nimmt diese Aufgaben ebenfalls im Mandat für das SEM wahr. Die Koordination seitens SEM obliegt im BAZ wiederum der Sektion P&A. Pro Region ist zudem je ein «Sicherheitsverantwortlicher Bundeszentren» der Sektion SSI

des DB Planung und Ressourcen im Einsatz, welcher die Sicherheit in den Gebäuden der ihm zugeordneten Region sicherstellt.

In den Asylregionen haben wir in den geführten Interviews keine Hinweise auf systematische Probleme in der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit erhalten. Allerdings haben Wechsel des Leistungserbringers Sicherheit in mehreren Asylregionen zu erheblichem Personalaufwand bei der Sektion P&A geführt, um den reibungslosen Weiterbetrieb der BAZ sicherstellen zu können.

3.3.2 Zusammenarbeit innerhalb des SEM

3.3.2.1 Zentrale Abteilungen DB Asyl

Zusammenarbeit zwischen den Asylregionen und der Zentrale im Bereich des nationalen Verfahrens

Die Abteilung Asylverfahren und Praxis der Zentrale (AAVP) hat die Aufgabe, durch die Definition von Policies (Themen- und Länderfederführung) sicherzustellen, dass das Verfahren nach einer einheitlichen Praxis harmonisiert erfolgt. Im Weiteren ist die Abteilung AVP in der Schnittstelle zu den BAZ für folgende Aufgaben zuständig:

- Durchführen von Sonderverfahren (Mehrfachgesuche, Wiedererwägungsgesuche, Gesuche um Einbezug und um Familienzusammenführung, etc.)
- Bearbeiten von Fällen im erweiterten Verfahren. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um für die Policy-Entwicklung relevante Verfahren (neue Trends, potentiell praxisbildende Konstellationen).
- Bearbeiten von altrechtlichen Fällen (abgeschlossen zum Zeitpunkt der Berichterstellung)
- Aus- und Weiterbildungen und Coachings
- Erarbeiten von Arbeitsinstrumenten
- Qualitätssicherung Policy

Zusammenarbeit zwischen den Asylregionen und der Zentrale im Bereich des Dublin-Verfahrens

In Analogie zur Abteilung AVP ist die Abteilung Dublin, Aufenthalt und Resettlement (DAR) für die Definition der Policy in diesen Bereichen zuständig.

Die in der zentralen Abteilung DAR beschäftigten Dublin-Spezialistinnen und Spezialisten bearbeiten neben allen Dublin-In-Fällen bis zu ihrer Ankunft in der Schweiz auch 10% aller Dublin-Out-Fälle (zufällig ausgewählt).

3.3.2.2 Übrige Direktionsbereiche SEM

Zusammenarbeit zwischen den Asylregionen und der Zentrale im Bereich der Rückkehr

Die Abteilung Rückkehr des Direktionsbereichs Internationales (DB INT) ist in Analogie zu den Abteilungen AVP und DAR des DB Asyl für die Policy im Bereich Rückkehr zuständig. Im

Weiteren kümmert sie sich um die Verträge mit den Rückkehrberatungen der BAZ (IOM und kantonales Sozialamt Zürich) und ist für die Kontakte zu den Botschaften im Rahmen des Rückkehrprozesses zuständig.

3.3.3 Zusammenarbeit mit den Kantonen

Sowohl beim Übergang von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen und Asylsuchenden in die kantonalen Strukturen als auch beim Wegweisungsvollzug bestehen Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen. Aus Sicht der Kantone funktioniert die Zusammenarbeit mit den BAZ mehrheitlich gut. Zudem schätzen die kantonalen Vertreter die neuen beschleunigten Verfahren insbesondere, weil diese eine raschere Integration beziehungsweise einen schnelleren Wegweisungsvollzug ermöglichen.

Wie im ersten Jahr der Umsetzung der Neustrukturierung¹⁵ zu erwarten ist, besteht aber noch Verbesserungspotenzial bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Die Einschätzung der Kantone, wie gross dieses ist, unterscheidet sich je nach Kanton. In dieser frühen Umsetzungsphase lassen sich folgende **Erfolgsfaktoren** für das Funktionieren der Prozesse an den Schnittstellen identifizieren:

- Gut bis sehr gut funktioniert die Zusammenarbeit, wenn das SEM und der Kanton bereits vor der Neustrukturierung zusammengearbeitet haben. Erstens sind dann die internen Prozesse entweder schon ähnlich oder dem Partner zumindest bekannt, so dass die Prozesse sich relativ rasch etablieren. Zweitens kennen sich in diesem Fall viele Mitarbeitende bereits. Eine bewährte Zusammenarbeit mit regem Austausch ermöglicht zeitnahe und pragmatische Problemlösungen, was insbesondere bei neuartigen Fallkonstellationen oder unerwartet auftretenden Schwierigkeiten vorteilhaft ist.
- Besteht die Zusammenarbeit hingegen erst seit der Neustrukturierung, so braucht es tendenziell länger bis sich die Prozesse und Kommunikation gegenseitig eingespielt haben. Diese Entwicklung ist noch nicht überall abgeschlossen.
- Generell messen die kantonalen Stellen dem persönlichen Austausch und der Nähe eine grosse Bedeutung zu. So sei es für das Funktionieren der Zusammenarbeit förderlich, wenn Mitarbeitende des BAZ und der kantonalen Stellen sich aus früheren Tätigkeiten kennen und gleichzeitig die Personalfuktuation seit der Neustrukturierung tief ist. Auch räumliche Nähe vereinfache die Zusammenarbeit.
- In den Asylregionen Bern und Zürich vereinfacht der Umstand, dass die betreffenden Regionen jeweils aus einem einzigen Kanton bestehen, die Zusammenarbeit zwischen BAZ und kantonalen Stellen. In der Asylregion Zürich sind zusätzlich die bereits im Testbetrieb gewonnenen Erfahrungen hilfreich.

Daraus ergeben sich zwei **Handlungsempfehlungen** in Bezug auf die Kommunikation:

¹⁵ Die nachfolgenden Ausführungen widerspiegeln den Stand im Frühling 2020, da zu diesem Zeitpunkt die Interviews mit den Kantonen geführt wurden.

- Kantonale Stellen, die wenig persönlichen Austausch mit dem SEM haben, würden institutionalisierte Austauschgefässe oder definierte Ansprechpersonen in den BAZ begrüssen.
- Bei aus mehr als einem Kanton bestehenden Asylregionen ist es für deren Funktionieren zentral, dass das Bewusstsein, eine gemeinsame Asylregion zu sein, bei allen Kantonen vorhanden ist und die Zusammenarbeit als Chance verstanden wird. Dieses gemeinsame Verständnis sollte sich noch mehr etablieren und vom SEM gefördert werden.

Zudem besteht ein Optimierungspotenzial bei der Handhabung des Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS). Das ZEMIS dient als Grundlage für den Datenaustausch zwischen dem SEM und den Kantonen. Daher ist es für die Kantone sowohl für die Unterbringung als auch für den Wegweisungsvollzug wichtig, dass die ZEMIS-Einträge stets aktuell sind. Dies sei teilweise nicht der Fall, beispielsweise beim Verfahrensstand bzw. Status oder der Angabe, ob eine Person verlegt wurde oder untergetaucht («unkontrolliert abgereist») ist. Zudem wäre es sinnvoll, Weiterbildungen zu den ZEMIS-Codes und der Erfassungslogik anzubieten, da diese den kantonalen Mitarbeitenden teilweise nicht klar seien.

Neben den obigen generellen Verbesserungsmöglichkeiten gibt es Handlungsfelder, die sich spezifisch auf die Zusammenarbeit im Unterbringungs- oder Vollzugsbereich beziehen. Daher wird nachfolgend zuerst für die Unterbringung und anschliessend für den Wegweisungsvollzug aufgezeigt, wie gut die Prozesse an den Schnittstellen zwischen den BAZ und den Kantonen funktionieren. Dabei ist es insbesondere wichtig, dass die Kantone die notwendigen Informationen zuverlässig, mit genügend Vorlaufzeit und in ausreichender Qualität erhalten.

3.3.3.1 Bereich Unterbringung

Der Austritt von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen, Asylsuchenden in laufenden Verfahren und abgewiesenen Asylsuchenden aus dem BAZ in den Kanton ist im Prozessmodell des SEM nur rudimentär abgebildet. Beim Unterbringungsprozess gibt es grössere kantonale Unterschiede. Nachstehend folgt eine grobe Beschreibung für das bessere Verständnis der anschliessend erläuterten Einschätzungen der Kantone.

Schnittstellen zwischen BAZ und Kantonen bei der Unterbringung

Das BAZ meldet einer zentralen kantonalen Stelle jene Personen, welche dem Kanton zugewiesen sind, am Vortag des BAZ-Austritts. In den meisten Kantonen handelt es sich bei diesen zentralen Stellen um das Migrations- oder Sozialamt. Die Meldung erfolgt anhand einer Liste, welche die Grunddaten zur Person enthält, also etwa Name, Geschlecht, Nationalität, Alter, Familie / UMA, Familienmitglieder im Kanton, Medizinalfall oder nicht, geplanter Austritt und die ZEMIS-Nummer. Der Mehrheit der Kantone dient diese Liste nur als Übersicht, ihre Dossiers erstellen sie anhand der ZEMIS-Einträge.

Zusätzlich zu dieser Austrittsliste schickt das SEM bei vulnerablen Personen eine Voranmeldung. Zu den vulnerablen Personen gehören Medizinalfälle und UMA und teilweise auch weitere wie etwa Schwangere oder Alleinstehende mit vielen Kindern. In der Regel erhält der Kanton

diese Voranmeldung drei Tage vor dem BAZ-Austritt. Die Voranmeldung enthält nur grobe Angaben zum Gesundheitszustand. Die umfassenden medizinischen Unterlagen erhält der Kanton teilweise ebenfalls im Voraus, manchmal aber erst am Ankunftstag oder auch später.

Die zentrale Anlaufstelle des Kantons übernimmt administrative Arbeiten wie etwa die Ausstellung der Papiere. Bei zentral organisierten Kantonen werden die Personen anschliessend den kantonalen Unterbringungsstrukturen zugeteilt. Bei dezentral organisierten Kantonen erfolgt eine Zuweisung an die Gemeinden oder einen Gemeindeverband. Für diese Zuteilung ist in vielen Kantonen die zentrale Stelle zuständig. Manchmal ist aber auch das Migrationsamt für die Ausweisausstellung verantwortlich und das Sozialamt für die Zuteilung auf die Unterkünfte. In letzterem Fall fliesst die Information der BAZ über das Migrationsamt indirekt zum Sozialamt. Gemäss Auskunft der so organisierten Kantone erfolge das Weiterleiten der weitgehend unveränderten Angaben zeitnah.

Sowohl zentral als auch dezentral organisierte Kantone kennen in der Regel ein zweistufiges Unterbringungssystem. Zuerst wohnen Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende in Kollektivunterkünften. Diese betreiben die Kantone bzw. Gemeinden entweder selbst oder beauftragen Dritte, wie beispielsweise ORS oder Caritas. In einem zweiten Schritt ziehen die Personen mit (vorläufigem) Bleiberecht dann in individuelle Wohnungen um. Abgewiesene Asylsuchende gehen in die kantonale oder kommunale Nothilfe über und werden meist in Not- oder Zivilschutzunterkünften untergebracht. Abgewiesene Familien und vulnerable Personen wohnen jedoch oftmals in separaten Kollektivunterkünften.

Die Mehrheit der Kantone ist zentral organisiert, was das Funktionieren der Schnittstelle zwischen BAZ und Kanton tendenziell vereinfacht. Insbesondere stelle bei dezentral organisierten Kantonen die Zuweisung von vulnerablen Personen auf einzelne Gemeinden eine Herausforderung dar.

Chancen und Herausforderungen der Neustrukturierung für die Unterbringung

Aus Sicht der Kantone bringt die Neustrukturierung den entscheidenden Vorteil, dass die ihnen zugewiesenen Personen nun vermehrt bereits ein (vorläufiges) Bleiberecht haben. Dies sei für eine rasche Integration förderlich.

Teilweise als Herausforderung wahrgenommen werden folgende im Zusammenhang mit der Neustrukturierung stehenden Punkte:

- Die Asylregionen erfordern eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Standortkanton des BAZmV und den übrigen Kantonen, beispielsweise wenn vulnerable Personen sich beim Kantonsübertritt in Institutionen des Standortkantons befinden. Dies sei ressourcenintensiv und der Transport gestalte sich teilweise schwierig.
- Als herausfordernd erweist sich teilweise auch der Transport vom BAZ zum Kanton, insbesondere bei vulnerablen Personen, falls das BAZ relativ weit entfernt ist von der kantonalen Anlaufstelle oder die zentrale Stelle wiederum nicht in der Nähe der Unterkunft liegt. Die Kantone sehen verschiedene Lösungsansätze: Ein Kanton wird künftig die ihm zugewiesenen Personen beim BAZ abholen. Andere möchten Spezialtransporte vom SEM zur kantonalen

Anlaufstelle mit dem Transport zur Unterbringung koordinieren. Zudem gibt es den Vorschlag, künftig mehrere kantonale Anlaufstellen, anstatt nur eine zentrale Stelle haben zu können.

- In der Asylregion Tessin und Zentralschweiz stellt die Zweisprachigkeit eine Herausforderung dar, insbesondere die in Italienisch verfassten Asylentscheide und medizinischen Unterlagen.

Informationsfluss zwischen den BAZ und kantonalen Stellen

Der Informationsfluss zwischen den BAZ und den kantonalen Stellen funktioniert im Grundsatz gut. Die Kantone erhalten die Informationen mehrheitlich zuverlässig. Verbesserungsbedarf besteht, wie bereits erwähnt, bei der Aktualität der ZEMIS-Einträge. Zudem merkte ein Kanton an, dass sie über Statusänderungen von Personen, die sich bereits im Kanton befinden, zeitnah informiert werden möchten.

Zudem besteht aus Sicht der Kantone Handlungsbedarf bei der *Vorlaufzeit der Meldung* von regulären Fällen und vulnerablen Personen:

- In den Asylregionen Ostschweiz und Nordwestschweiz sowie in Teilen der Asylregionen Westschweiz und Tessin und Zentralschweiz wird die aktuell schweizweit geltende Regelung mit einer Vorlaufzeit von einem knappen Tag bei regulären Fällen als zu kurz erachtet. Eine Meldung drei Tage im Voraus wäre hilfreich. Die unterschiedliche Einschätzung dazu, ob eine Meldung am Vortag des BAZ-Austritts ausreichend ist, könnte unter anderem auch auf die unterschiedliche Definition von «Normalfällen» bzw. vulnerablen Personen zurückzuführen sein.
- Kantone der Asylregionen Bern, Nordwestschweiz, Tessin und Zentralschweiz und teilweise der Asylregionen Ostschweiz und Westschweiz möchten eine Voranmeldung von vulnerablen Personen fünf anstatt drei Tage im Voraus, insbesondere bei schweren Medizinalfällen.
- Neben der Vorlaufzeit besteht auch bei der *Qualität der Information* noch Optimierungspotenzial: Verschiedene Kantone der Asylregionen Ostschweiz sowie Tessin und Zentralschweiz wünschen sich ausführlichere Informationen zur Person, die für die Integration zentral sind, wie beispielsweise den Ausbildungsstand.
- Bei den Medizinalfällen gibt es sowohl bezüglich der Voranmeldung als auch der Medizinalakten Anregungen der Kantone.
 - Vertreter der Kantone aller Asylregionen sind der Ansicht, dass es für die Zuteilung einer adäquaten Unterbringung hilfreich wäre, wenn die Voranmeldung ausführlichere medizinische Informationen enthalten würde. Beispielsweise wäre es wichtig anzugeben, ob eine Person weitgehend selbständig ist oder spezieller Betreuung bedarf. In der Asylregion Westschweiz sowie Tessin und Zentralschweiz scheint es zudem Probleme beim Informationsfluss bezüglich der einzunehmenden Medikamente zu geben.
 - In den Asylregionen Bern sowie Tessin und Zentralschweiz und teilweise in der Westschweiz werden die Medizinalakten als ungenügend strukturiert wahrgenommen. Zur besseren Übersicht wäre es optimal pro Person ein Dossier zu erhalten, welches zu Beginn

eine zusammenfassende Gesamtschätzung und ein Inhaltsverzeichnis bzw. eine Beilagenliste enthält und nachfolgend die detaillierten Unterlagen.

3.3.3.2 Bereich Wegweisungsvollzug

In Asylregionen, die aus mehr als einem Kanton bestehen, werden die Wegweisungsvollzüge vorwiegend von den Standortkantonen der BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) vorgenommen. In der Asylregion Tessin und Zentralschweiz übernimmt jedoch nicht der Kanton Obwalden als Standortkanton des BAZoV Glaroburg den Vollzug, sondern der Kanton Luzern.

Die Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen beim Wegweisungsvollzug sind im Prozessmodell des SEM beschrieben, und zwar separat für das Dublin-Verfahren und das beschleunigte Verfahren. Beim erweiterten Verfahren gibt es keine Schnittstellen im Vollzugsbereich zwischen den Asylregionen und Kantonen, weil sich die Personen bereits in den Kantonen befinden.

Schnittstellen zwischen BAZ und Kantonen beim Vollzug

In den meisten Kantonen ist der Vollzugsprozess bei Dublin-Fällen und Personen aus dem beschleunigten Verfahren ähnlich. Zuerst führt die für den Vollzug zuständige kantonale Stelle ein Ausreisegespräch durch, oftmals direkt vor Ort in den BAZ. Bei den beschleunigten Verfahren hat meist bereits vorher ein erstes Ausreisegespräch mit dem SEM stattgefunden. In diesem Gespräch kann die abgewiesene Person einer freiwilligen Ausreise zustimmen. Bei einer Verweigerung der selbständigen Rückkehr unterscheidet sich das weitere Vorgehen je nach Kanton. In manchen kommen die meisten abgewiesenen Asylsuchenden direkt in Ausschaffungshaft. In anderen Kantonen reicht eine verweigerte Rückführung nicht als Haftgrund. Ist eine Inhaftierung nicht angezeigt, verbleiben die abgewiesenen Asylsuchenden bis zur Ausreise oder bis zu 140 Tagen nach Eintritt im BAZ.

Für die Kantone liegt der Hauptunterschied zwischen Vollzügen aus dem Dublin- und beschleunigten Verfahren bei der Papierbeschaffung. Bei Dublin-Fällen ist nur ein Laissez-Passer nötig, welches das SEM organisiert. Bei abgewiesenen Asylsuchenden aus dem beschleunigten Verfahren bietet die Abteilung Rückkehr des Direktionsbereichs Internationales des SEM den Kantonen Vollzugsunterstützung. Das SEM leitet die Papierbeschaffung nach dem ersten Ausreisegespräch ein.

Während bei Dublin-Fällen die Papierbeschaffung meist unproblematisch verläuft, gestaltet sie sich bei Asylsuchenden aus dem beschleunigten Verfahren je nach Herkunftsland als schwierig. Bei beschleunigten Verfahren können die Papiere in solchen Fällen oft nicht innerhalb von 140 Tagen beschafft werden, so dass die Kantone nicht direkt ab BAZ vollziehen können. Damit die Papierbeschaffung künftig vermehrt vor Ablauf der 140 Tage abgeschlossen werden kann, könnte das SEM aus Sicht der Kantone bereits vor dem ersten Ausreisegespräch mit der Papierbeschaffung beginnen, beispielsweise direkt nach Entscheideröffnung. Nach der Einschätzung des SEM wäre der Zeitgewinn mit 1-2 Tagen in den meisten Fällen jedoch gering. Zudem merken einige Kantone an, dass die Abteilung Rückkehr sie teilweise nicht über den Stand der Papierbeschaffung informiert.

Dublin-Fälle können die Kantone hingegen meist innerhalb von 140 Tagen direkt ab BAZ vollziehen. Treten Dublin-Fälle dennoch in den Standortkanton über, so sei dies meist auf aufwendige medizinische Abklärungen zurückzuführen.

Medizinische Abklärungen

Die Schwierigkeiten rund um die medizinischen Abklärungen betreffen nicht nur Dublin-Fälle, sondern auch Fälle nationaler Verfahren. Sie stellen generell ein Hindernis für rasche Wegweisungsvollzüge dar.

Die Reisefähigkeit für den Wegweisungsvollzug medizinisch abzuklären, ist Aufgabe der Kantone. Als Unterstützung erhalten sie hierzu vom SEM Informationen aus früheren medizinischen Abklärungen. Ob eine Person in medizinischer Hinsicht reisetauglich ist, entscheidet bei zwangsweisen Überstellungen die Oseara AG. Dies ist eine Firma, welche im Auftrag des SEM Zwangsausstaffungen medizinisch begleitet. Gemäss den Kantonen komme es oft vor, dass sie die medizinischen Informationen des SEM als nicht ausreichend für eine Bestätigung der Flugtauglichkeit erachtet. Gründe hierfür sind etwa, dass die medizinische Untersuchung zu lange her ist, zusätzliche Abklärungen nötig sind oder aus Sicht der Oseara Kontraindikationen vorliegen. Verlangt Oseara weitere medizinische Abklärungen, so ist der Kanton für die Anordnung dieser zuständig. In manchen Kantonen übernimmt dies der Gesundheitsdienst oder Vertrauensärztinnen und -ärzte. Andere wenden sich hierzu an die Ärztinnen und Ärzte im BAZ. Generell sei es schwierig, Ärztinnen oder Ärzte zu finden, die bei der Abklärung der Reisetauglichkeit von weltanschaulichen Überlegungen absehen und bei ausreichender Gesundheit für eine Ausreise diese auch bestätigen.

Die Problematik rund um die medizinischen Abklärungen der Reisefähigkeit bestand allerdings bereits vor der Neustrukturierung. Sie hat wenig mit der Zusammenarbeit der BAZ und den Kantonen zu tun, denn der Austausch der medizinischen Informationen funktioniert im Vollzugsbereich mehrheitlich gut.

Informationsfluss zwischen den BAZ und kantonalen Stellen

Der Informationsfluss zwischen den BAZ und den kantonalen Stellen funktioniert mittlerweile grundsätzlich gut. Eine Ausnahme stellt aus Sicht der betreffenden Kantone die Asylregion Nordwestschweiz dar. Hier erfolge der Informationsaustausch noch zu unstrukturiert und es sei eine Systematisierung nötig.

Gemäss Angaben der kantonalen Vertreter beinahe aller Asylregionen informieren die BAZ nicht zuverlässig und zeitnah über das *Ab- und Auftauchen* von Personen. Einige weisen aber darauf hin, dass die Einführung von eRetour, dem neuen Informationssystem für die Durchführung der Rückkehr, dieses Problem allenfalls entschärfen könnte. Zudem könnte eine zeitnahe Aktualisierung der ZEMIS-Einträge diesen Schwierigkeiten ebenfalls entgegenwirken. Gemäss der Einschätzung des SEM konnte in der Zwischenzeit in verschiedenen Asylregionen das Gespräch mit den Kantonen gesucht und die Problematik entschärft werden.

Neben diesem generellen Handlungsbedarf gibt es *punktueller*, sich auf bestimmte Asylregionen beziehendes *Optimierungspotenzial*:

- In der Asylregion Bern würde der Kanton es begrüßen, wenn er alle vorhandenen Angaben zu den Haftgründen erhalten würden und nicht nur diejenigen, welche für das Asylverfahren relevant waren.
- In der Asylregion Ostschweiz komme es vor, dass das SEM das kantonale Migrationsamt nicht tagesaktuell über Verlegungen vom BAZmV zum BAZoV informiere. Der Kanton müsse dies aber insbesondere bei auf das BAZmV eingegrenzten Personen wissen, um die Eingrenzung rechtzeitig aufzuheben. Die Leitung der SEM-Abteilung Region OCH weist in diesem Zusammenhang jedoch daraufhin, dass dies gemäss den aktuell geltenden Prozessdefinitionen des SEM auch keine Anforderung sei.
- In der Asylregion Westschweiz besteht aus kantonaler Sicht Verbesserungspotenzial bei der Zuverlässigkeit und Korrektheit der Angaben. So komme es vor, dass einem Kanton Personen gemeldet würden, die eigentlich einem anderen Kanton zugewiesen wurden. Zudem ver-schiebe das SEM manchmal Personen in ein anderes als dem Kanton mitgeteiltes BAZoV oder unterliesse den Transfer gänzlich, ohne den Kanton darüber zu informieren. Ferner melde das SEM dem Kanton teilweise nicht, dass eine freiwillige Ausreise direkt ab BAZmV erfolgt. Für die Kantone sind diese Informationen aber wichtig, um die Wegweisungsvollzüge effizient planen zu können.
- In der Asylregion Nordwestschweiz werden die Kantone ebenfalls manchmal gar nicht oder spät darüber informiert, dass eine freiwillige Rückkehr stattfindet. Auch die Übermittlung anderer Angaben, wie bspw. Kantonszuweisungen, erfolge teilweise unzuverlässig. Neben einem strukturierteren Informationsaustausch wünschen sich die Kantone zudem bessere räumliche Bedingungen in den BAZ vor Ort.

3.4 Entscheid- und Koordinationsprozesse (Organisationsstruktur)

3.4.1 Organisationsstruktur DB Asyl

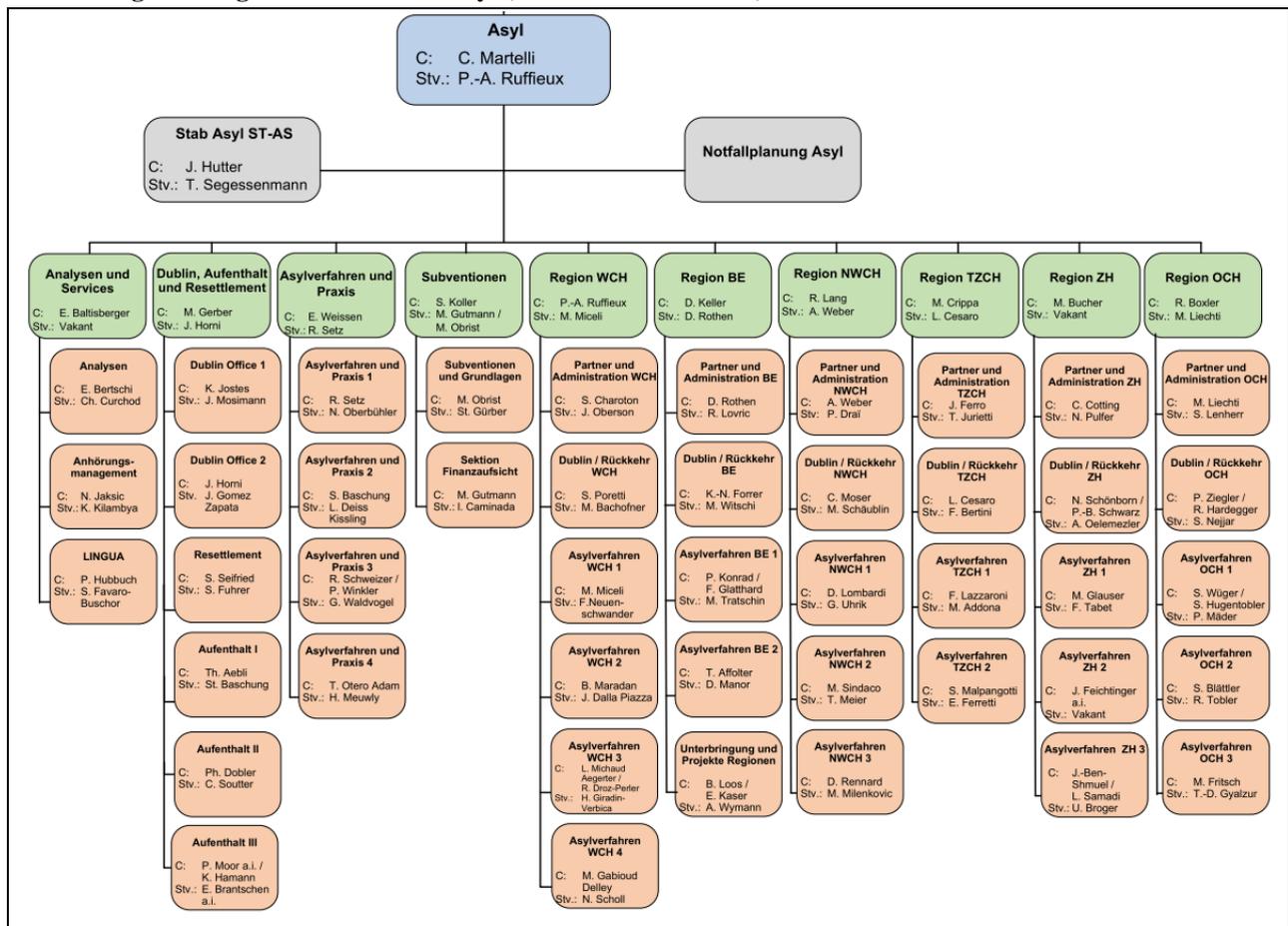
Der Direktionsbereich Asyl ist formal eine Einlinienorganisation mit Fachabteilungen und regionalen Abteilungen. Parallel zu dieser Linienorganisation existiert eine zweistufige Koordinationsstruktur, mit der die Praxis zwischen den sechs Asylregionen unter Einbezug der zentralen Fachabteilungen koordiniert wird.

Die bestehende Organisation des Asylbereichs des SEM ist komplex. Sie setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

- Zum einen gibt es eine Regionalorganisation mit sechs dezentralen Asylregionen, die für die Durchführung des Asylverfahrens in den Regionen zuständig sind.
- Weiter beinhaltet die Organisation eine divisionale Struktur, die aus mehreren zentralen Policyabteilungen besteht, welche für die fachliche Steuerung des Asylverfahrens, d.h. die Erarbeitung fachlicher Grundlagen und Sicherstellung einer einheitlichen Praxis, zuständig sind. Hierzu zählen die Abteilungen Asylverfahren und Praxis (AAVP), Dublin, Aufenthalt und Resettlement (ADAR) und Rückkehr (ARÜCK). Die Abteilung Rückkehr ist dabei nicht dem Direktionsbereich Asyl (DB AS), sondern dem DB Internationales (DB INT) unterstellt.

- Die BAZmV und BAZoV der sechs Asylregionen sind für das operative Verfahren vor Ort verantwortlich, während die Policyabteilungen die Strategie zu den verschiedenen Themen und Ländern des Asylverfahrens definieren und diesbezüglich fachlich weisungsberechtigt gegenüber den BAZ-Mitarbeitenden sind. Die sechs Abteilungen der Asylregionen auf der einen Seite und die zentralen Policyabteilungen auf der anderen Seite bilden in diesem Sinne implizit eine Matrixorganisation.
- Die übergreifende Steuerung zwischen den Fachabteilungen und den regionalen BAZ nimmt das Steuerungsgremium PILAS des DB AS wahr, der sich aus den Abteilungsleitenden des DB Asyl zusammensetzt und durch den Leiter des DB AS geführt wird.

Abbildung 3-8: Organisation des DB Asyl (Stand 1. Januar 2021)



- Mit der Abteilung Analysen und Services gibt es weiter einen nebengeordneten, zentralen Servicebereich, der Aufgaben im Verfahren für alle sechs Regionen und die Zentrale wahrnimmt. Die Aufgaben dieses Bereichs wurden in vorliegender Untersuchung in Absprache mit der Auftraggeberin nicht näher beleuchtet.
- Ein weiterer Zentralbereich gibt es in Form der Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR). Sie ist organisatorisch der Asylregion Bern angegliedert, weil deren Leiter die Konferenz der Regionenleitenden (KdR) führt. Damit ist SUPR ein nebengeordneter Zentralbereich, der diverse Aufgaben für alle sechs Regionen erbringt. Einige dieser Aufgaben haben dabei «Richtliniencharakter» (vgl. hierzu die Detailausführungen zur Sektion SUPR).

Schliesslich existiert mit dem Stab Asyl ausserdem eine direkt der DB-AS-Leitung zugeordnete Einheit, die Serviceaufgaben für den ganzen DB wahrnimmt.

3.4.2 Koordinationsbedarf zwischen den Abteilungen des SEM

In diesem Kapitel stellen die Evaluatoren den aus ihrer Sicht in der heutigen Organisationsstruktur im Asylbereich bestehenden Koordinationsbedarf auf den verschiedenen Ebenen dar. Im nachfolgenden Kapitel wird diskutiert, wie gut die heutigen Koordinationsstrukturen im Asylbereich des SEM mit diesem Koordinationsbedarf übereinstimmen.

Die Harmonisierung des Verfahrens in den sechs Asylregionen ist Aufgabe der DB-Leitung

Die Regionalabteilungen sind der DB-Leitung direkt unterstellt. Es war ein bewusster Entscheid des SEM, die sechs Asylregionen nicht in einer Hauptabteilung zusammenzufassen, sondern direkt der Leitung des DB Asyl zu unterstellen. Das Organigramm drückt aus, dass es sich bei den Regionalabteilungen um eigenständige Asylregionen handeln soll, deren Leitende Mitglied des übergeordneten Steuerungsorgans PILAS sind und dort auch direkt Anträge einbringen können. Die nötige Koordination der sechs Asylregionen (Harmonisierung der Praxis, Steuerung der Erstverteilung, Auslastungssteuerung der Bettenkapazitäten etc.) muss mit der bestehenden Organisationsstruktur deshalb die DB-Leitung mit geeigneten Führungsprozessen, Instrumenten und Strukturen sicherstellen. Wichtige Elemente hierfür sind der PILAS, das strategische und operative Controlling, das Prozess- und Qualitätsmanagement, die bilateralen Führungsgespräche mit den Abteilungsleitenden, Policyvorgaben etc. Die hierfür benötigten Grundlagen und Führungsinformationen stellen neben den Policyabteilungen die verschiedenen Zentralbereiche des DB AS (siehe Kapitel 3.4.4) bereit.

Zwischen den sechs Asylregionen muss ein strukturierter Austausch stattfinden

Die Harmonisierung der Verfahren in den sechs Asylregionen ist in der bestehenden Organisationsstruktur also Aufgabe der DB-Leitung im Rahmen der Linienorganisation. Hierfür bedarf es keiner parallelen Koordinationsgefässe, mit denen die Regionalabteilungen ihre Prozesse und Praktiken selbst gegenseitig abstimmen. Dennoch muss aber aus folgenden Gründen ein strukturierter Austausch und eine Koordination zwischen den Asylregionen stattfinden:

- Abstimmung von operativen Elementen, die im Kompetenzbereich der Regionalabteilungen liegen, bei denen sich aber dennoch anbietet, eine einheitliche Handhabung in allen Regionen anzustreben.
- Erfahrungsaustausch zwischen den Regionalabteilungen in Bezug auf operative Aspekte (Eigenschaften der Detailprozesse, soweit diese nicht im Prozessmodell geregelt sind, Zuständigkeitsregelungen etc.)

Die in solchen Koordinationsgefässen erarbeiteten Vorschläge haben für die Regionalleitungen nur Empfehlungscharakter. Eine formale Verbindlichkeit kann nur durch einen Entscheid seitens der DB-Leitung bzw. des PILAS erwirkt werden.

Policyabteilungen sind für die Definition der Policy zuständig

Es ist Aufgabe der zentralen Policyabteilungen, die fachlichen Grundlagen des Asylverfahrens in Form von Weisungen, Handbüchern und Prozessvorgaben zu erarbeiten. Die Verbindlichkeit erlangen diese Vorgaben in grundlegenden Fragen durch deren Freigabe seitens der DB-Leitung bzw. des PILAS.¹⁶

Selbstverständlich müssen die Policyabteilungen einen engen fachlichen Austausch mit den Asylregionen pflegen, um die Anforderungen aus Sicht des Asylverfahrens in den sechs Regionen in die Überlegungen einzubeziehen bzw. die Praxistauglichkeit ihrer Policyentwürfe zu verifizieren. Hierzu dienen den Policyabteilungen heute die sogenannten Focal Points vor Ort sowie bilaterale Absprachen und Koordinationssitzungen (RKs, Fachgruppen, Austauschgremien etc.) mit Mitarbeitenden und Vorgesetzten der Asylregionen.

Nach unserem Verständnis besteht aber nicht die Anforderung, dass die Asylregionen neue Policies genehmigen müssen oder jeweils eine gemeinsame Stellungnahme zu einem Entwurf zu Händen der Policyabteilung einreichen müssen. Weist eine Policy Mängel auf, dann haben die Regionalabteilungen stattdessen die Möglichkeit, einen entsprechenden Änderungsantrag an die DB-Leitung zu stellen. Würden sich solche Wiedererwägungsanträge bei einer Policyabteilung häufen, müsste sich diese die Frage stellen, wie sie ihre Fachvorgaben künftig besser mit den Asylregionen abstimmen kann.

Fazit zum Koordinationsbedarf

Zusammenfassend besteht ein Bedarf nach Gefässen, in denen sich die Regionalabteilungen und die Policyabteilungen in fachlichen Fragen austauschen und gegenseitig abstimmen können. Etwas Entscheide sind aber in der Linienorganisation zu fällen.

Um den Koordinationsaufwand tief zu halten ist davon abzuraten, dass die Abteilungen die ihnen zufallenden Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen teilweise an Koordinationsgefässe auslagern. Für die Policyabteilungen AVP, DAR und Rückkehr würde dies bedeuten, dass sie die verschiedenen Koordinationsgefässe zwar dazu nutzen sollen, um ihre Policies mit den Asylregionen zu diskutieren, die Entwicklung und Freigabe von Policies aber nicht an diese Gremien auslagern sollten.

Analog dazu ist es Aufgabe der Leitenden der Regionalabteilungen, die ihnen zugeordneten Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen für ihre Asylregion wahrzunehmen. Solche Aufgaben sollten nicht teilweise an die Konferenz der Regionenleitenden (KdR) ausgelagert werden können. Sind strategische oder operativ bedeutende Entscheide zu fällen, die eine Abstimmung

¹⁶ Vgl. «Interne Weisung zur Zusammenarbeit zwischen den Asylregionen und der Abteilung Asylverfahren und Praxis im Bereich der Policy», Ziffer 7 «Kompetenzen und Verantwortung in der Policy-Arbeit»: «Die Abteilung AVP ist zuständig für die Policy-Arbeit. Damit verantwortet sie die Qualität der Policy-Arbeit. Da sie diese Verantwortung trägt, hat sie Entscheidungskompetenz in der Policy-Arbeit (Kongruenzprinzip). Bei wesentlichen Praxisanpassungen von Stufe 2- und Stufe 3-Policies haben die Regionen ein Konsultationsrecht, nicht aber Entscheidungskompetenz. In grundlegenden Praxisfragen liegt die Entscheidungskompetenz bei der Leitung DB Asyl respektive der Direktion.»

mit den anderen Asylregionen erfordern, müsste dies im aktuellen Organigramm auf Ebene der DB-Leitung diskutiert werden und nicht in der KdR.

Aufgrund obiger Ausführungen sollten die Koordinationsgefässe deshalb mit keinen Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden.

3.4.3 Merkmale und Beurteilung der heutigen Koordinationsstrukturen im Asylbereich des SEM

Übersicht der heutigen Koordinationsstrukturen

Die sechs Asylregionen haben parallel zur Linienorganisation eine zweistufige Koordinationsstruktur umgesetzt. Sie besteht aus der Konferenz der sechs Regionenleitenden (KdR) und drei Regionenkoordinationen (RK). Es gibt eine RK für den Organisationsbereich Partner & Administration der Regionalabteilungen, eine RK für das Asylverfahren und eine RK für Dublin und Rückkehr. In den RKs sind jeweils je Asylregion ein Sektionschef oder eine Sektionschefin vertreten.

Die RKs berichten an die KdR, welche durch den Leiter der Asylregion Bern geführt wird. Weder die KdR noch die RKs haben den einzelnen Regionalabteilungen gegenüber formell Weisungsbefugnisse.

Die RKs dienen auch der Koordination zwischen den Regionalabteilungen und den beiden Policyabteilungen AVP und DAR. Dabei diskutieren die RKs die ihnen von den Policyabteilungen vorgelegten Policyentwürfe und bringen in der Folge eine gemeinsame Position aller sechs Regionen zu Handen der betreffenden Policyabteilung ein. Stellen sich solche Themen, stimmen sich die RKs mit den federführenden SC und Fachgruppen der für die Policy zuständigen Abteilungen der Zentrale ab. Bei Bedarf nehmen die federführenden SC der Zentrale an den jeweiligen Traktanden der RKs teil. Besteht ein Dissens zwischen Policyabteilung und RK, wird die betreffende Policy dem PILAS zum Entscheid unterbreitet. Dieses Szenario sei aber bisher kaum je vorgekommen.

In Ergänzung zur KdR und den RKs gibt es weiter das Austauschgremium SC, an dem alternierend Sektionschefs der Abteilung AVP und ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter der sechs Regionalabteilungen teilnehmen. Im Dublinbereich gibt es gemäss «Koordigramm» zudem eine Fachgruppe Dublin. Weiter gibt es die beiden «runden Tische» Dublin und Asylverfahren, falls ein Abstimmungsbedarf in der Zusammenarbeit zwischen den sechs Regionalabteilungen und den beiden Policyabteilungen DAR und AVP besteht.

Die KdR und RKs decken den objektiven Koordinationsbedarf gemäss Kapitel 3.4.2 ab

Im Rahmen der KdR und der thematisch spezialisierten RKs kann der nötige strukturierte Erfahrungsaustausch zwischen den sechs Asylregionen in Bezug auf operative Fragen und Gestaltungselemente (Prozesse, Instrumente etc.) auf den verschiedenen Führungsebenen und in den verschiedenen Themenfeldern der sechs Asylregionen stattfinden. Diese Gefässe stellen sicher, dass die Regionen Kenntnis davon erhalten, welche Praktiken sich in anderen Regionen bewährt

haben und welche nicht. So kann sichergestellt werden, dass die Asylregionen gegenseitig voneinander lernen.

Im Weiteren dienen die RKs und die KdR auch dazu, für sich in allen Regionen stellende Probleme gemeinsam nach geeigneten Lösungen zu suchen.

Die KdR und die RKs können weiter von den zentralen Policyabteilungen genutzt werden, neue oder geänderte Policies zu diskutieren oder Policies gemeinsam weiter zu entwickeln.

Die KdR ist das falsche Gefäss dafür, die Praxis der sechs Asylregionen zu harmonisieren.

Mit der KdR stellen die Leitenden der Regionalabteilungen heute zudem sicher, dass sich die sechs Regionalabteilungen in wichtigen operativen und strategischen Fragen – namentlich in Bezug auf Themen in der Schnittstelle zu den zentralen Policybereichen und auf übergeordnete strategische Themen – auf eine gemeinsame Position verständigen und im PILAS mit einer Stimme sprechen. Der Vorsitzende der KdR ist dabei der Sprecher der sechs Regionalabteilungen, der die Anträge der KdR im PILAS vertritt.

Diese Rolle der KdR ist in folgender Hinsicht zu hinterfragen:

- Die Organisationsstruktur des DB AS unterstellt die sechs Asylregionen direkt dem DB-Leiter. Dies impliziert, dass die sechs Regionalleitungen gleichgewichtige Einheiten sind, die durchaus unterschiedlicher Meinung sein dürfen und nicht mit einer geeinten Stimme gegenüber dem DB-Leiter und PILAS auftreten müssen und sollen. Falls es umgekehrt das Ziel wäre, dass die Regionalabteilungen einerseits jeweils mit einer Stimme gegenüber der DB-Leitung bzw. dem PILAS auftreten und andererseits ihre Praxis untereinander abstimmen sollen, dann würde sich anbieten, die sechs Asylregionen einer Hauptabteilungsleitung zu unterstellen.
- Falls stattdessen der KdR die Aufgabe übertragen werden soll, eine solche Harmonisierung der sechs Asylregionen sicherzustellen, dann müsste dieses Gremium mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden. Dies ist derzeit nicht der Fall und hätte zur Folge, dass die Regionalleitenden sowohl der KdR als auch der DB-Leitung direkt unterstellt wären. Eine derartige Mehrfachunterstellung der Regionalleitungen wäre mit der heutigen Organisationsstruktur kaum sinnvoll umsetzbar.
- Die bestehende Praxis der KdR, eine Abstimmung der Praxis der Asylregionen zu gewährleisten, ohne entsprechende Entscheidungskompetenzen zu haben, hat zur Folge, dass die KdR immer nach Lösungen suchen muss, denen alle Regionalleiter zustimmen. Die Harmonisierung ergibt sich in diesem Fall dadurch, dass die sechs Regionalleiter die betreffenden «Entscheide» freiwillig umsetzen, weil sie mit diesen einverstanden sind. Die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner führt aber naturgemäss nicht immer zur Wahl der besten Variante.

Zusammenfassend ist die heutige Rolle der KdR, die Praxis und die Positionen der sechs Asylregionen zu koordinieren und zu harmonisieren, nach Einschätzung der Evaluatoren nicht schlüssig. Diese Aufgabe obliegt im aktuellen Organigramm der DB-Leitung, welche diese Abteilungen direkt führt. Alle sechs Regionalabteilungen haben dabei gleichermassen ein Antragsrecht zu

Handen der DB-Leitung bzw. des PILAS. Ist die DB-Leitung nicht in der Lage, die sechs Regionalabteilungen in diesem Sinne direkt zu führen, ist zu empfehlen, die sechs Asylregionen in einer Hauptabteilung zusammenzufassen.

Die RKs können keine regionenübergreifenden Entscheide fällen

Für die RKs, die an die KdR berichten, gelten analoge Zusammenhänge wie für die KdR selbst. Die RKs können Empfehlungen zu Handen der Asylregionen erarbeiten, haben aber keine Entscheidungsbefugnisse. Der Entscheid, ob diese Vorschläge umgesetzt werden, liegt in der Zuständigkeit der Regionalabteilungen.

Darüber hinaus können die RKs Anträge an die KdR stellen. Die KdR kann über diese Anträge aus oben genannten Gründen aber nur dann «entscheiden», wenn alle Regionalleiter dem Antrag zustimmen. Bei fehlender Einstimmigkeit im KdR müsste der Antrag seitens der KdR an die DB-Leitung zum Entscheid weitergeleitet werden.

Zusammenfassende Beurteilung der heutigen Koordinationsstrukturen

Nach unserer Einschätzung sind die KdR und RKs zweckmässige Austauschgefässe für die Regionalabteilungen und die Policyabteilungen. Fraglich ist jedoch, ob diesen Gefässen weiterhin auch die Rolle zufallen soll, sich um eine Harmonisierung der Praxis der sechs Regionen zu kümmern und die sechs Asylregionen im PILAS mit geeinter Stimme zu vertreten.

Von einer Umsetzung der im SEM diskutierten Variante, die KdR und die RKs künftig mit Entscheidungskompetenzen auszustatten, ist abzuraten.

Weiter ist im Hinblick auf eine Reduktion des Koordinationsaufwands prüfenswert, ob die heutige Vielzahl an verschiedenen Koordinationsgremien verdichtet werden kann. So ist unseres Erachtens zu empfehlen, dass die Policyabteilungen ihre Koordinationsthemen mit entsprechenden Traktanden in Sitzungen der KdR oder der RKs mit den Regionalabteilungen besprechen, so dass auf weitere Koordinationsgefässe (Runder Tisch, Austauschgremium SC, Fachgruppen etc.) verzichtet werden kann.

3.4.4 Organisation der Zentralbereiche DB Asyl

Übersicht der heutigen Zentralbereiche

Mit der Abteilung Analysen und Services gibt es einen nebengeordneten zentralen Servicebereich im DB AS, der Aufgaben im Verfahren für alle sechs Regionen wahrnimmt.

Der Stab Asyl ist direkt der DB Leitung angegliedert und nimmt in diesem Sinne übergeordnete Supportaufgaben für den DB Asyl wahr. Hier ist auch das Prozess- und Qualitätsmanagement angesiedelt.

Ein weiterer Zentralbereich gibt es in Form der Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR). Sie ist organisatorisch bei der Asylregion Bern angegliedert und ist damit ein nebengeordneter Zentralbereich, der diverse Aufgaben im Bereich P&A für alle sechs Asylregionen erbringt. Einige dieser Aufgaben haben dabei «Richtliniencharakter»:

- Erarbeiten von Weisungen in Bezug auf die Handhabung der Verteilungen auf die BAZ und die Kantone.
- Controlling der Verteilung der Fälle auf die sechs BAZmV. Diese Verteilung der Neuanmeldungen auf die sechs BAZmV erfolgt grundsätzlich nach definierten Regeln durch das Informationssystem, kann aber durch die Anlauf-BAZ übersteuert werden.
- Controlling der Kantonsverteilung jener Fälle, die aus dem BAZ austreten. Auch diese Verteilung erfolgt grundsätzlich nach definierten Regeln durch das Informationssystem, kann aber ebenfalls durch die BAZ (begründet) übersteuert werden.
- Administration und Verwalten der Betriebsausgaben aller sechs Asylregionen.
- Qualitätsmanagement der Unterbringung und Betreuung in allen BAZ (quantitatives Controlling, Audits).
- Pflege und Weiterentwicklung des Betriebskonzepts Unterbringung.

Nachteile der Zuordnung des Zentralbereichs SUPR bei der Asylregion Bern

Der Zentralbereich SUPR ist der Asylregion Bern angegliedert, weil deren Leiter die KdR als übergeordneter Koordinator der sechs Regionen führt.

Die fehlende Weisungskompetenz sowohl von SUPR als auch der KdR bzw. des Koordinators gegenüber den andern Regionalabteilungen hat dabei zur Folge, dass SUPR gegenüber den andern Regionalabteilungen nur Empfehlungen aussprechen kann. Verbindlichkeit erlangen die Vorgaben erst, wenn sie durch den PILAS bzw. den Leiter des DB AS betätigt werden. Dies führt dazu, dass die Sektion SUPR einen hohen Abstimmungsaufwand leisten muss, um jeweils die anderen fünf Asylregionen von der Sinnhaftigkeit ihrer konzeptionellen «Vorgaben» zu überzeugen, will sie nicht jedes Mal an den PILAS gelangen. Dies führt als positiver Nebeneffekt aber auch zu einer hohen Akzeptanz der Konzepte.

Solange die KdR weiterhin eine übergeordnete Koordinationsrolle für alle 6 Regionen unter Leitung des Leiters der Asylregion Bern wahrnimmt, erscheint es als zweckmässig, dem Koordinator weiterhin den Zentralbereich SUPR als Stab zuzuordnen, der sich um die Geschäfte der KdR als deren «Geschäftsstelle» kümmert.

Sollen die KdR und RKs künftig nur noch als Austauschgefässe der Regionalabteilungen und Policyabteilungen genutzt werden und die übergeordnete Koordination der Regionen auf Stufe DB-Leitung erfolgen, dann müsste die Sektion SUPR direkt bei der DB-Leitung oder in einer zentralen Abteilung mit fachlichen Weisungsbefugnissen gegenüber den Asylregionen angesiedelt werden (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.4.3). Falls zwischen der DB-Leitung und den sechs Asylregionen eine neue Hauptabteilung geschaffen würde, dann wäre SUPR dort anzugliedern.

3.4.5 Prozessmanagement und Prozessmodell

Funktion des Prozessmanagements

Das übergeordnete Prozessmanagement des DB AS soll den sechs Asylregionen eine Grundlage für die Ausgestaltung der internen Abläufe schaffen, so dass diese die definierten Prozessziele erreichen (Bearbeitungsdauern, Zuständigkeiten, inhaltliche Anforderungen an die einzelnen Teilprozesse, Kontrollaufgaben etc.). Eine wichtige Aufgabe des Prozessmanagements ist es ausserdem sicherzustellen, dass die Prozesse der sechs Regionalabteilungen in den wesentlichen Aspekten einheitlich sind und die geforderten Qualitätsstandards erreichen (Fehlerquote).

Das Prozessmanagement des Asylverfahrens wird als Daueraufgabe verstanden: Die Prozesse sollen laufend auf etwaige Verbesserungspotenziale hin beobachtet und bei Bedarf entsprechend angepasst werden. Hierzu wurde ein Kreislauf «Prozessmanagement» entwickelt. (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Handbuch Prozessmanagement).

Im Folgenden werden die festgestellten Schwachpunkte des heutigen Prozessmanagements diskutiert.

Der Verbesserungsprozess war schwerfällig und wurde im Herbst 2020 überarbeitet

Bis Mitte 2020 erfolgte das Prozessmanagement nach einem Bottom-up-Ansatz wie folgt: Alle Mitarbeitenden hatten die Möglichkeit, Prozessschwachstellen in Form von Änderungsanträgen zu melden. Diese sogenannten Change Requests (CR) wurden von einem oder einer «Fachverantwortlichen Prozess» (FVP) der betreffenden Region eingereicht. Danach wurde der CR durch die FVP aller sechs Regionen beurteilt, die sich mit ihren jeweiligen Linienvorgesetzten hierzu absprachen. Die entsprechenden Rückmeldungen der Regionen wurden durch die «Gesamtverantwortliche Prozesse» verdichtet und der KdR vorgelegt. Die KdR entschied darüber, ob der CR dem Change Board zur Genehmigung beantragt werden sollte. Das Change Board, dessen Vorsitz der Leiter des DB AS hat, gab den geänderten Prozess frei. Dieser war anschliessend über die Linienorganisation umzusetzen.

Dieser Entscheidungsprozess war an sich funktionsfähig. Er war jedoch zu wenig agil, um dringliche Anpassungen rasch sowie geringfügige Prozessänderungen effizient umsetzen zu können.

Im August 2020 hat der PILAS deshalb entschieden, diesen Verbesserungsprozess anzupassen, um das CR-Verfahren zu beschleunigen und schlanker auszugestalten. Folgende Elemente wurden als Ziellösung festgelegt:

- Die Change Requests gehen weiterhin von den FVP aus.
- Der CR-Antrag wird durch die Abteilung der FVP zu Händen des Leiters des DB AS als Prozesseigner eingereicht. Den Entscheid, den CR einzureichen, fällt abschliessend die betreffende Abteilung. Die KdR oder RKs haben keine diesbezüglichen Entscheidungskompetenzen mehr.
- Die Abteilung zieht vor Einreichung des Antrags bei Bedarf aber andere Abteilungen, die KdR oder die RKs sowie das zentrale Prozessmanagement beratend bei. Letzteres nimmt eine Qualitätsprüfung des CR vor.

Diese vom PILAS verabschiedete Anpassung des Prozessmanagements ist dafür geeignet, die bisherigen Schwerfälligkeiten des Verbesserungsprozesses zu beseitigen.

Die Lesbarkeit des Prozessmodells war unzureichend und wurde entsprechend überarbeitet

Das Prozessmodell eignete sich zu Beginn des neuen Verfahrens nur bedingt als Arbeitsinstrument; es war zu schwer lesbar. Die wichtigsten Mängel waren folgende:

- Es gab keine klare Trennung zwischen den Ebenen Prozesse, Subprozesse und Aktivitäten. Auf den Flussdiagrammen standen Kästchen, die sich auf einzelne Aktivitäten beziehen neben anderen Kästchen, die ganze Subprozesse repräsentierten.
- Die Detailbeschreibungen der einzelnen Aktivitäten waren in einem separaten Textdokument abgelegt. Eine direkte Verlinkung der grafischen Prozessdarstellung mit den jeweils zugehörigen Erläuterungen war nicht umgesetzt.
- Das Prozesshandbuch hatte generell eher die Funktion einer Weisung, die den Vorgesetzten der BAZ mV und BAZoV als Richtschnur für die Umsetzung der operativen Prozesse in den BAZ dienen. Es hatte aber nicht den Charakter eines Handbuchs für die Mitarbeitenden.
- Die Beschreibung des Rückkehrprozesses entsprach nicht den realen Gegebenheiten: Die Unterscheidung der beiden Prozesse «Freiwillige Rückkehr» und «Rückkehr nach beschleunigtem Verfahren» existiert in der Realität so nicht. Stattdessen gibt es einen integralen, aus mehreren Phasen bestehenden Rückkehrprozess, dessen Phasen an verschiedenen Punkten der Vorbereitungsphase, des Dublin-Verfahrens, der Takten- und Vollzugsphase ausgelöst werden können.
- Das Prozessmodell regelte die Rolle der FS P&A nicht näher. Es fasste deren Aufgaben mit jenen der Administration zusammen.

Das SEM ist derzeit daran, die Prozessbeschreibungen im Sinne eines Redesigns neu zu konzipieren. Die Teilprozesse 10-10 «Eintritt und Registrierung» und 10-20 «Verfahren 1 – Zuständigkeitsprüfung Dublin inkl. Abklärung UMA», 10-30 «Beschleunigtes Verfahren», «10-40 erweitertes Verfahren», 10-50 «Rechtsmittel», 10.60 «Wegweisungsvollzug nach Dublin-Verfahren», 10-70 «Wegweisungsvollzug nach beschleunigtem Verfahren» und 10-80 «Freiwillige Rückkehr» wurden angepasst. Die oben genannte Schwäche der nicht klaren Trennung von Prozessen, Subprozessen und Aktivitäten wurde dabei beseitigt. Die beiden Prozesse sind grafisch übersichtlich dargestellt und leicht verständlich. Sie eignen sich damit besser als Handbuch für die Mitarbeitenden. Die Detailbeschreibungen zu den einzelnen Aktivitäten sind weiterhin in einem separaten Dokument dargestellt.

3.5 Schwankungstauglichkeit

Das bestehende System ist nicht beliebig skalierbar

Monatlich schwankende Asylgesuchszahlen stellen mit dem neuen Asylverfahren eine deutlich grössere Herausforderung dar als bisher. Insbesondere eine systematische Erhöhung der Gesuchszahlen durch einen Zustrom in Spitzenmonaten stellt eine Belastungsprobe für die neuen Prozesse und Strukturen dar, welche auf eine zeitnahe Erledigung der Asylgesuche ausgerichtet sind. Das Themengebiet der Schwankungstauglichkeit ist aber sehr breit und umfasst eine grosse Zahl Detailaspekte. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird auf die wichtigsten Aspekte aus prozessualer Sicht eingegangen. Insbesondere der Bereich der Unterbringung wird an dieser Stelle nur am Rande behandelt, sofern er aus Prozesssicht relevant ist.

Die Bundesasylzentren sind auf eine maximale Anzahl Neueintritte ausgerichtet. Für den Fall, dass in Bezug auf die Unterbringungskapazitäten der BAZ eine definierte Obergrenze überschritten wird, hat die AGNA im März 2019 ein Konzept zur Schwankungstauglichkeit im neuen Asylsystem verabschiedet. Dieses sieht verschiedene Massnahmen vor, wenn die Asylgesuchszahlen gewisse Schwellen unter- oder überschreiten. Beim längerfristigen Überschreiten gewisser Schwellen würden Personen im nationalen Verfahren auch ohne Anhörung oder Entscheid in die Kantone überstellt. Zudem würde der Wegweisungsvollzug nicht mehr ab BAZ durchgeführt. Das AGNA-Szenario ist jedoch erst bei einer deutlich erhöhten Gesuchszahl vorgesehen.

Reservekapazitäten nur teilweise durch Flexibilisierung der Fristen erreichbar

Vor der Aktivierung des AGNA-Szenarios sollen Lastschwankungen jedoch innerhalb der ordentlichen Strukturen und Prozesse aufgefangen werden. Dazu bedarf es Reservekapazitäten für Situationen rasch ansteigender Falllasten. Dies kann auf verschiedenen Ebenen angegangen werden. Einerseits können Reserven per se ins System eingebaut werden. Dazu wäre aber ein dauerhaft erhöhter Personalbestand notwendig, mit entsprechenden Kosten, aber auch Leerläufen in Zeiten mit niedrigen Gesuchszahlen. Diese bergen allerdings das Risiko, dass die sich bildenden Ineffizienzen systemisch werden und sich die Kapazitäten in Zeiten mit hoher Last nicht auf das beabsichtigte Mass erhöhen lassen.

Andererseits lassen sich implizite Reserven aktivieren, indem man in Hochlastphasen die Fristenvorgaben flexibler handhabt mit dem Ziel, die bei schwankenden Gesuchseingängen von Tag zu Tag schwankende Auslastung zu nivellieren und so die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Dies dürfte eine gewisse Entlastung zu Beginn der Vorbereitungsphase bewirken, für die Verfahrensschritte danach jedoch nur zu einer geringen Entlastung führen.

Reduktion der benötigten Reservekapazitäten durch Erhöhung der Polyvalenz

Da sich der Personalbestand in Hochlastphasen bei jenen Funktionen, die ein grosses Wissen zu inhaltlichen und verfahrenstechnischen Fragen erfordern, nicht kurzfristig erhöhen lässt, müssen dort auch in normalen Perioden gewisse Reservekapazitäten für etwaige Hochlastphasen vorgehalten werden. Für die Funktionen im Administrationsbereich trifft dies weniger stark zu: Hier ist auch eine kurzfristige Erhöhung der Kapazitäten mit Hilfe von Temporärbüros möglich.

Sind die einzelnen Fachspezialistinnen und -spezialisten polyvalent in verschiedenen Verfahrensbereichen einsetzbar, müssen in normalen Phasen weniger Reservekapazitäten bereit gehalten werden, als wenn die verschiedenen Spezialisten nur in ihren angestammten Funktionen arbeiten können, weil bei Polyvalenz nicht für jede einzelne Funktion separate Reserven nötig sind.

Des Weiteren sollte aus Effizienzüberlegungen und um den Bedarf an Reservekapazitäten gering zu halten vermieden werden, dass es in den BAZ einzelne Funktionen mit nur 1 bis 2 Mitarbeitenden gibt. Bei solchen Spezialfunktionen sind die prozentualen Lastschwankungen pro Mitarbeiter naturgemäss gross, was zu häufigen Unter- und Überlastsituationen und damit zu einem grösseren Bedarf an Reservekapazitäten führt.

Um den Umfang benötigter Reservekapazitäten möglichst klein zu halten ist aus obigen Überlegungen zu empfehlen, in normalen Phasen sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Fachspezialistinnen und -spezialisten der BAZ laufend ihr Wissen aktualisieren und bei Bedarf erweitern, um in Hochlastphasen in verschiedenen Funktionen einsetzbar zu sein. Diese Anforderung sollten auch die Mitarbeitenden der Zentrale des SEM (zentrale Abteilungen des DB Asyl und ggf. auch Mitarbeitende anderer Direktionsbereiche) erfüllen, damit sie die BAZ bei Bedarf unterstützen können, falls diese nicht mehr in der Lage sind, auftretende Kapazitätsengpässe selbst zu bewältigen.

Der Personalbedarf in normalen Phasen ist deshalb nicht nur davon abhängig, wie effizient das Verfahren per se ist, sondern auch davon, wie gross der Bedarf an Reservekapazitäten ist. Es ist aus diesen Überlegungen zu empfehlen, die für Hochlastphasen vorzuhaltenden Reservekapazitäten in normalen Phasen dafür einzusetzen, durch dauernde Personalentwicklung eine möglichst grosse Polyvalenz der Mitarbeitenden des SEM zu erreichen. Es sollte umgekehrt nicht das Ziel sein, durch eine hohe Spezialisierung der Mitarbeitenden der BAZ und der Zentrale zu erwirken, dass die Effizienz in Schwach- und Normallastphasen hoch ist, der Bedarf an Reservekapazitäten sich aus diesem Grund aber erhöht (siehe oben). Von unnötigen Spezialisierungen, wie bspw. die Unterscheidung unterschiedlicher Funktionen in der Administration der BAZ oder ggf. auch die Trennung der im früheren Verfahren in einer Funktion zusammengefassten FS P&A und FS Rückkehr, ist aus diesen Überlegungen eher abzuraten.

Ein je nach Last flexibler Einsatz von Mitarbeitenden des SEM in verschiedenen Funktionen oder Standorten birgt jedoch einige Herausforderungen:

- Erstens sind verschiedene personalrechtliche Fragen zu klären. Die Tätigkeitsprofile der Mitarbeitenden müssen es ermöglichen, dass sie in Krisenzeiten in einer anderen als der vorgesehenen Funktion eingesetzt werden können. Zudem kann auch für den temporären Einsatz in Krisenzeiten nur ein begrenzter Arbeitsweg zugemutet werden. Da die Mitarbeitenden des DB Asyl (ausgenommen jene der BAZ) fast ausschliesslich im Grossraum Bern arbeiten, müsste auch der Einsatz in Krisenzeiten in diesem Grossraum stattfinden, da die Reisezeiten in die meisten BAZ mehr als zwei Stunden betragen. Es müssten wohl somit im Grossraum Bern Reservestrukturen geschaffen werden – zur Unterbringung von Asylsuchenden und zur Durchführung der Verfahren, inkl. der Kapazitäten der externen Leistungserbringer.

- Zweitens müssen diese Mitarbeitenden für die vorgesehenen Funktionen in Krisenzeiten geschult werden. Eine Schulung während einer Hochlastphase ist nicht zielführend, da dies sonst weitere Kapazitäten der Mitarbeitenden der BAZ binden und Kapazitäten reduzieren würde. Diese Ausbildungen müssten laufend durchgeführt werden, beispielsweise über jährliche Einsätze von einigen Wochen in den BAZ, Job-Rotation oder internen Weiterbildungen. Aus Sicht der Reservekapazitäten haben solche Schulungen einen positiven Nebeneffekt: Sie binden Kapazitäten bei den Mitarbeitenden der BAZ in Phasen mit weniger Gesuchseingängen, ohne aber Leerläufe im Verfahren zu generieren. So bildet der Wegfall der Schulungen eine implizite Schwankungsreserve.
- Drittens bestehen im Asylverfahren viele stark spezialisierte Funktionen, welche ein grosses Wissen zu inhaltlichen und verfahrenstechnischen Fragen erfordern. Eine gewisse Spezialisierung ist aus dieser Sicht unumgänglich und limitiert den maximal möglichen Grad an Polyvalenz.

Insgesamt kann mit dem polyvalenteren Einsatz von Mitarbeitenden innerhalb des SEM erreicht werden, dass in Phasen steigender Fallzahlen die bestehenden Ressourcen verstärkt in jenen Bereichen eingesetzt werden, in denen die steigenden Fallzahlen zu einem Lastanstieg führen. Mit einem polyvalenten Einsatz von Mitarbeitenden kann damit das Asylverfahren in Zeiten mit erhöhten Asylgesuchen gewährleistet werden. In Phasen mit rekordhohen Fallzahlen reicht diese Massnahme aber nicht aus.

Selbstverständlich ist es im Weiteren nicht ausreichend, wenn lediglich die Kapazitäten der SEM-Mitarbeitenden in Hochlastphasen dank Polyvalenz und Reservekapazitäten flexibel angepasst werden können. Diese Anforderung müssen auch die Leistungserbringer im Bereich Unterbringung, Rechtsvertretung und Übersetzung erfüllen. Die entsprechenden Verträge sehen vor, dass die notwendigen Kapazitäten vom SEM mit einer Frist von drei Monaten abgerufen werden können. Insbesondere in den Bereichen Rechtsvertretung, Übersetzung und medizinische Pflege dürften hier jedoch auch gewisse Kapazitätsgrenzen bestehen, da auf dem Arbeitsmarkt nicht unbeschränkt qualifizierte Arbeitnehmende verfügbar sind.

Kappung der Verfahren bei starkem Gesuchsanstieg

Eine zentrale Eigenschaft des heutigen Verfahrens besteht darin, dass ein erweitertes Verfahren erst dann eingeleitet werden kann, wenn zuvor alle Prozessschritte bis und mit Abschluss der Anhörung durchgeführt werden konnten, da erst dann der Grad der Komplexität geklärt ist und eine systematische Falltriage für das nationale Asylverfahren erfolgen kann. Das aktuelle Konzept zur Schwankungstauglichkeit sieht denn in einem ersten Schritt auch vor, die Dublin-Verfahren und beschleunigten Verfahren weiter durchzuführen, die erweiterten Verfahren nach durchgeführter Triage ruhen zu lassen. Gleichzeitig kommen die Mitarbeitenden des Anhörungspools aus der Zentrale in den BAZ zum Einsatz, um die personellen Kapazitäten zu erhöhen. Damit sollten über eine gewisse Zeit Lastschwankungen bis rund 2'800 monatliche Erstgesuche abgefangen werden können. Diese können im ordentlichen erweiterten Verfahren wieder aufge-

nommen werden, nachdem die Zahl der Asylgesuche wieder gesunken ist. Dies analog zum Abbau der altrechtlichen Pendenzen nach April 2019, welcher ebenfalls parallel zur Erledigung der Gesuche nach neurechtlichem Verfahren durchgeführt wurde.

In einer zweiten Eskalationsstufe sehen die Konzepte vor, dass lediglich noch die Dublin-Verfahren durchgeführt werden, und somit alle Gespräche bis zum Dublin-Gespräch durchgeführt werden. Asylsuchende im nationalen Verfahren würden ohne Anhörung in die Kantone übertreten und die Verfahren sistiert. Damit sollen kurzfristige Spitzen bis rund 10'000 monatliche Erstgesuche abgedeckt werden können. Auf diese Weise könnten Dublin-Fälle nach wie vor behandelt werden, nicht aber Fälle im nationalen Verfahren. Es stellt sich jedoch die Frage, wie mit offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen, beispielsweise aus sicheren Herkunftsländern, in dieser Situation umgegangen wird. Werden diese Gesuche nicht mehr behandelt, kann es zu einer unerwünschten weiteren Sogwirkung kommen. Es ist aus Sicht der Autoren zu prüfen, ob hier zusätzlich ein verkürzter Prozess zur Anwendung kommen kann.

In einer dritten Eskalationsstufe ist lediglich noch die Registrierung der Asylsuchenden vorgesehen, von den zentralen Gesprächen des Asylverfahrens würde lediglich noch die Personalienaufnahme durchgeführt. Danach würden die Asylsuchenden auf die Kantone verteilt. Diese Situation ist jedoch in Bezug auf die Anreize problematisch, da ein vorläufiger Aufenthalt in der Schweiz möglich wird, auch wenn offensichtlich ein Dublin-Fall vorliegt oder ein Gesuch unbegründet ist. Dies kann wiederum eine unerwünschte Sogwirkung schaffen. Das Eintreten dieser Situation ist darum, wenn immer möglich, zu vermeiden. Die gewählten Eskalationsstufen sind jedoch gegeben, die vorhandenen Kapazitäten nachvollziehbar und sinnvoll.

Das heutige Verfahren ist mit den prozessualen Vorgaben stark strukturiert. Eine Kappung dieser Prozesse ist hingegen nicht vorgesehen. Es wäre sinnvoll, für die bestehenden Prozesse die jeweiligen «Abzweigungen» der einzelnen Kappungs-Schritte zu definieren. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Verfahren stark ICT-gestützt ist. Die Informatiksysteme müssen auf ein gekapptes Verfahren eingerichtet sein. Ansonsten besteht wegen den weitgehend digitalisierten Informations- und Aufgabenflüssen das Risiko nicht funktionierender Abläufe. Diese Vorbereitungen bedingen jedoch eine grobe Definition der Abweichungen in den Prozessen.

Effiziente Entscheidungsstrukturen im Krisenfall notwendig

Die aktuell bestehenden Herausforderungen aufgrund von Covid19 zeigen allerdings auch, dass die Spannbreite potenzieller Krisen nur schwer vorhersehbar ist. Für die wichtigsten Szenarien – wie ein genereller Anstieg der Asylzahlen – können Strategien definiert werden. Für die Mehrzahl der grundsätzlich denkbaren Ereignisse sind jedoch die konkreten Folgen nicht abzuschätzen und es muss im Krisenfall agil auf die Herausforderungen reagiert werden. Die Einschränkungen durch Covid19 illustrieren diesen Umstand sehr plastisch.

Entsprechend ist es von grosser Bedeutung, dass die im Ereignisfall entscheidungsbefugten Krisenorgane definiert sind und bei Bedarf rasch reagieren können. Gemäss der Einschätzung der Involvierten hat dies im Rahmen der aktuellen Krise gut funktioniert. Die Definition von Detailprozessen für jegliche Eventualitäten hingegen scheint vor der dem Hintergrund beschränkter Ressourcen und der Unsicherheit des Eintretens derselben wenig zielführend.

Rückkehr zu ordentlichem Verfahren als Herausforderung

Ein Kantonsaustritt ohne durchgeführte Anhörung ist im neuen Asylverfahren nicht vorgesehen. Das erweiterte Verfahren geht davon aus, dass nach Kantonsübertritt nur noch in vereinzelt Fällen eine zusätzliche Anhörung stattfindet. Um die sistierten Verfahren nach der Periode mit hohen Fallzahlen wieder aufnehmen zu können, müssen jedoch im grossen Umfang Anhörungen von Asylsuchenden durchgeführt werden, die bereits in die Kantone verteilt wurden. Die Asylsuchenden nur für die Anhörungen in die BAZ aufzubieten wäre logistisch schwierig, da die Reisewege teils beträchtlich wären. Es stellt sich darum die Frage, ob die Asylsuchenden in die BAZ zurückgerufen würden, um dann das ordentliche Verfahren wieder aufzunehmen. Falls zwischen dem Kantonsübertritt und dem Rückruf ins BAZ jedoch viel Zeit verstreicht, dürfte sich dies ebenfalls schwierig gestalten.

Aus Sicht der Autoren wäre es sinnvoll, im Bereich der Wiederaufnahme der Verfahren eine Strategie zu definieren und diese auch rechtlich zu verankern. Ansonsten besteht die Gefahr einer weiteren Verzögerung der sistierten Verfahren, da erst die Prozesse und rechtlichen Grundlagen definiert werden müssen.

3.6 Medizinische Sachverhaltsabklärungen im Asylprozess

Medizinische Sachverhaltsabklärungen und medizinische Grundversorgung

In Bezug auf medizinische Probleme von Asylsuchenden muss zwischen der medizinischen Grundversorgung in den BAZ und den medizinischen Sachverhaltsabklärungen in Bezug auf das Asylverfahren unterschieden werden:

- Der Leistungserbringer Betreuung stellt mittels Medic-Help die **medizinische Grundversorgung** der Asylsuchenden im BAZ sicher. Die Asylsuchenden werden zu Beginn des Verfahrens im Rahmen der medizinischen Erstinformation (MEI) in ihrer Sprache über die wichtigsten Gesundheitsthemen einschliesslich übertragbarer Krankheiten informiert. Sie werden insbesondere darauf hingewiesen, dass sie sich bei gesundheitlichen Problemen an die Pflegefachpersonen des BAZ wenden können. Diese Informationen werden mit einem Online-Tool vermittelt. Gemäss Betriebskonzept Unterbringung sollen durch die MEI «offensichtliche Notfälle und Asylsuchende mit Verdacht auf das Vorliegen einer übertragbaren Krankheit nach Möglichkeit frühzeitig erkannt und unverzüglich der notwendigen medizinischen Versorgung zugeführt» werden. Meldet der Asylsuchende medizinische Probleme, so findet innerhalb von drei Tagen nach Eintritt eine medizinische Erstkonsultation (MEK) durch das Pflegefachpersonal statt. Falls nötig führt das Pflegefachpersonal die Asylsuchenden im Anschluss der medizinischen Grundversorgung zu.
- Die ausreichende **Abklärung verfahrensrelevanter medizinischer Sachverhalte** ist eine der zentralen Herausforderungen im Asylverfahren. Solche Abklärungen sind notwendig, wenn die gesundheitliche Situation potenziell einen Einfluss auf den jeweiligen Asyl-/Wegweisungsentscheid hat. Aufgrund der kürzeren Verfahrensdauer im beschleunigten Asylverfahren sind öfters explizite Abklärungen notwendig. In den früheren, meist deutlich längeren Verfahren konnte nach einer gewissen Zeit des Aufenthalts einer asylsuchenden Person in

der Schweiz und dem Umstand, dass in dieser Zeit keine schwerwiegenden medizinischen Probleme aufgetaucht waren, geschlossen werden, dass keine medizinischen Gründe gegen eine Ablehnung eines Asylersuchens sprachen. Waren bis zur Entscheidung keine Probleme zu erkennen, konnte davon ausgegangen werden, dass keine anderen verfahrensrelevanten medizinischen Einschränkungen bestehen, die bisher nicht erkannt wurden. Dies hat sich mit den beschleunigten Verfahren grundlegend geändert. Da eine Entscheidung in der Regel in wenigen Monaten gefällt werden soll, muss das Vorliegen allfälliger medizinischer Probleme sorgfältig geprüft werden.

Seit dem Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes hat das BVGer mehrfach Entscheide an das SEM zurückgewiesen, weil der medizinische Sachverhalt zu wenig abgeklärt wurde. Gemäss BVGer war dies die zweithäufigste Ursache für Kassationen.¹⁷ Es ist dabei anzumerken, dass es im Einzelfall durchaus möglich ist, dass eine Kassation darum zustande kam, weil sich die medizinische Situation seit dem Asyl-/Wegweisungsentscheid materiell verändert hat.

Nach Auskunft zuständiger SEM-Mitarbeitender habe sich die Problematik der Kassationen aufgrund unzulänglicher Abklärungen medizinischer Sachverhalte stark reduziert. Vielmehr sei dies aktuell vor allem noch eine Problematik der notwendigen Garantien bei Dublin-Überstellungen nach Italien.

Für die vorliegende Evaluation interessiert vor allem der Aspekt der medizinischen Sachverhaltsabklärungen. Die Sachverhaltsabklärungen im Asylverfahren und die medizinische Grundversorgung sind jedoch keine gänzlich getrennten Felder. Vielmehr bestehen enge Bezugspunkte: Insbesondere können medizinische Probleme, die eine medizinische Versorgung notwendig machen, auch im Asylverfahren relevant sein. Herausforderungen bezüglich Erkennung und Abklärung verfahrensrelevanter medizinischer Sachverhalte, der Verfügbarkeit, Qualität und Zeitnähe der Arztberichte sowie der Informationsfluss bei medizinischen Abklärungen werden im Folgenden näher beleuchtet.

Komplexer Informationsfluss bei Arztberichten

Beim Informationsfluss bei Arztberichten muss zwischen Arztberichten im Rahmen der medizinischen Grundversorgung und vom SEM für das Verfahren aktiv eingeholte medizinische Berichte unterschieden werden:

- Erachtet es die Pflegefachpersonen des Leistungserbringers Betreuung (Medic-Help) für notwendig, können sie im Rahmen der medizinischen Grundversorgung eine Abklärung durch einen Arzt oder eine Ärztin veranlassen. Die Auftragserteilung an den Arzt oder die Ärztin erfolgt mittels dem Formular F2 durch die Pflegefachpersonen oder in deren Abwesenheit auch durch das Betreuungspersonal oder den Sicherheitsdienstleister. Nach erfolgter Konsultation verfasst der Arzt oder die Ärztin einen Kurzbericht, welcher Medic-Help zugestellt wird und den diese im medizinischen Dossier ablegt. Eine Kopie des Arztberichts geht an die

¹⁷ Zeitraum 1. März 2019 bis 29. Februar 2020 (vgl. Medienmitteilung des BVGer vom 23. März 2020).

Rechtsvertretung, in der Regel gemäss aktuellem Leitfaden nicht aber an das SEM. Die entsprechenden Arztberichte müssen somit von der Rechtsvertretung in das Asylverfahren eingebracht werden, sofern sie dies als notwendig erachten. Die Rechtsvertretung nimmt damit auch eine Triage-Funktion wahr.

- Das SEM hat seinerseits die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens Arztberichte aktiv bei einem Vertrauensarzt einzuholen. Ein solcher Bericht wird von den FS Dublin oder Asyl in Auftrag gegeben, wenn dies im Rahmen des Verfahrens notwendig ist. Die Auftragserteilung erfolgt dabei indirekt über die Sektion P&A, welche das entsprechende Formular wiederum an Medic-Help weiterleitet. Diese leitet es dem Vertrauensarzt weiter und stellt sicher, dass der ärztliche Bericht mittels Formular F4 innerhalb der angegebenen Frist eingeht. Der Bericht wird anschliessend via die Sektion P&A dem zuständigen FS Dublin oder Asyl zugestellt und im Asyldossier abgelegt.

Der Informationsfluss unterscheidet sich somit massgeblich, zeichnet sich jedoch in beiden Fällen durch eine grosse Zahl involvierter Akteure und Schnittstellen aus. Diese erhöhen das Risiko von Verzögerungen und Brüchen im Meldungsfluss. Bei den vom SEM aktiv eingeholten Berichten wirken die verschiedenen Zwischenstationen erschwerend: Beispielsweise bei einem fehlenden Arztbericht oder Rückfragen muss der zuständige FS Verfahren wiederum alle zwischen-geschalteten Akteure bemühen. Es ist aus Sicht der Evaluatoren zu prüfen, ob dieser Informationsfluss vereinfacht werden kann, indem die Kommunikation zwischen den Partnern direkter geschieht. Bei den Arztberichten im Rahmen der medizinischen Grundversorgung besteht eine potenzielle Problematik vor allem an der Schnittstelle zwischen Rechtsvertretung und FS Verfahren, da hier eine Informationsasymmetrie vorliegt: Nur die Rechtsvertretung kennt alle vorliegenden medizinischen Berichte und kann je nach Rollenverständnis strategisch über das Einbringen derselben in das Asylverfahren entscheiden. Diese Schnittstelle funktioniert in der Mehrzahl der Asylregionen zwar gut, wird aber in der Asylregion Westschweiz als problematisch beschrieben. Es ist zu prüfen, ob in diesem Bereich ein direkterer Informationsfluss zu den zuständigen FS etabliert werden kann, welcher die vorhandene Informationsasymmetrie verringert.

Erkennung und Abklärung verfahrensrelevanter medizinischer Sachverhalte herausfordernd

Das Erkennen und Abklären von medizinischen Sachverhalten im Asylverfahren stellt denn auch eine Herausforderung dar.

Erstens besteht eine Informationsasymmetrie, da die Asylsuchenden besser über ihren eigenen Gesundheitszustand informiert sind als die zuständigen FS für das Verfahren. Dasselbe gilt, je nach Vertrauensverhältnis, für die RV und Medic-Help. Die Asylsuchenden werden von ihrer RV darauf aufmerksam gemacht, dass sie verfahrensrelevante medizinische Probleme melden müssen. Im Weiteren werden sie im Dublin-Gespräch durch die FS im Beisein der Rechtsvertretungen explizit nach etwaigen medizinischen Problemen gefragt. Die FS sind für eine rasche Durchführung des Verfahrens darauf angewiesen, dass ihnen medizinische Probleme früh gemeldet werden. Geschieht dies erst spät, verstreicht wertvolle Zeit, bevor ein Arztbericht in Auftrag

gegeben werden kann. Im Extremfall wird eine medizinische Problematik überhaupt nicht erkannt und fliesst nicht in die Erwägungen zu Asyl-/Wegweisungsentscheid ein. Dies kann zu einer (Teil-) Gutheissung der Beschwerde durch das BVGer führen, wenn in der Beschwerde ein medizinisches Problem geltend gemacht wird. Ein direkterer Informationsfluss könnte, wie im vorhergehenden Abschnitt erwähnt, diese Informationsasymmetrie reduzieren.

Zweitens sind medizinische Sachverhalte naturgemäss komplex. So ist es nicht immer eindeutig, ob ein medizinischer Sachverhalt vertieft abgeklärt werden muss. Für die zuständigen FS stellt sich bei medizinischen Problemen stets die Frage, ob der medizinische Sachverhalt bereits rechtsgenügend abgeklärt ist oder es einer weiteren, vertieften medizinischen Untersuchung bedarf. Die FS sind keine medizinischen Fachpersonen, entsprechend ist für sie eine solche Einschätzung schwierig. Der Auftrag der Pflegefachpersonen von Medic-Help umfasst hingegen ausschliesslich die medizinische Grundversorgung. Die Erkennung verfahrensrelevanter medizinischer Probleme würde jedoch deutlich weiter gehen und von den Pflegefachpersonen ein Wissen darüber erfordern, welche Sachverhalte verfahrensrelevant sein können und wie ein Asylverfahren im Grundsatz funktioniert. Es ist nach Einschätzung der Gesprächspartner im Rahmen dieser Evaluation nicht realistisch, dass die Pflegefachpersonen eine dahingehend weitergehende Funktion übernehmen können. Die Autoren teilen diese Sicht, dass dies eine verfahrensrechtliche Ausbildung erfordern würde, welche deutlich über die medizinische Ausbildung der Pflegefachpersonen hinausgeht. Umso wichtiger sind in diesem Zusammenhang konkrete Policy-Leitfäden für medizinische Sachverhalte, auch weil der Einfluss derselben auf den Asylentscheid stark länderabhängig ist.

Drittens bestehen zwischen der Anforderung, den medizinischen Sachverhalt hinreichend genau abzuklären, und der Zielsetzung, die definierten Ordnungsfristen einzuhalten, in gewissen Fällen ein Zielkonflikt. Hier bedarf es klarer Vorgaben, in welchen Fällen vertiefte medizinische Abklärungen einzuleiten sind, unbeschrieben der vorgegebenen Ordnungsfristen, und in welchen Fällen auf solche Abklärungen zu Gunsten eines raschen Verfahrens verzichtet werden soll. Mit den konkretisierten Vorgaben für die Triage ins erweiterte Verfahren vom Frühling 2020 wurde in diesem Bereich zusätzliche Klarheit geschaffen.

Zeitnahe Verfügbarkeit von Arztberichten notwendig

Eine weitere Herausforderung stellt die Verfügbarkeit der externen medizinischen Partner dar. Diese Problematik ist in den Regionen unterschiedlich virulent und insbesondere davon abhängig, ob bereits vor der Neustrukturierung eine Zusammenarbeit mit einem medizinischen Grunddienstleister bestand: Vor allem im BAZ Zürich besteht eine bewährte Zusammenarbeit für die allgemeinmedizinische Versorgung mit dem Stadtzürcher «Ambulatorium Kanonengasse». In den übrigen BAZ musste diese Zusammenarbeit erst aufgebaut werden. Dies ist insbesondere in den BAZ in ländlichen Regionen eine Herausforderung, da die Zusammenarbeit mit verschiedenen Hausärzten und Ambulatorien gesucht werden muss. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung konnten in allen Regionen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Entsprechend funk-

tioniert die Zusammenarbeit im Bereich der medizinischen Grunddienstleister mittlerweile zufriedenstellend. Während zu Beginn der Neustrukturierung gewisse Berichte noch handschriftlich und formlos erstellt wurden, habe sich auch dies in der Zwischenzeit verändert.

Die Zusammenarbeit mit Fachärzten stellt jedoch nach wie vor eine Herausforderung dar. In vielen Asylregionen stehen für verschiedene Disziplinen wie Pädiatrie, Psychiatrie oder Gynäkologie nur wenige Spezialisten zur Verfügung. Mit diesen besteht nur vereinzelt eine institutionalisierte Zusammenarbeit und es gibt teilweise längere Wartelisten für Termine. Während Ärztinnen und Ärzte, die institutionalisiert mit den BAZ zusammenarbeiten, bezüglich der Anforderungen an Arztberichte sensibilisiert und Fristen eingefordert werden können, ist dies bei Fachärzten schwieriger. Es ist aus Sicht der Autoren zu prüfen, ob auch im Bereich der Fachärzte vermehrt eine institutionalisierte Kooperation gesucht werden kann.

Bei den grösseren Asylregionen stellen die Verlegungen in das BAZoV eine zusätzliche Schwierigkeit dar. Oftmals ist nach einer Verlegung der ursprüngliche Arzt oder Ärztin zu weit weg und es muss ein neuer Termin mit entsprechenden Wartezeiten bei einem Arzt oder einer Ärztin in der Nähe vereinbart werden. Besonders ausgeprägt ist dieses Problem in der Asylregion Westschweiz, wo das BAZmV im Vergleich zu den BAZoV relativ klein ist und Verlegungen im laufenden Verfahren teilweise nicht zu vermeiden sind.

Die notwendige Zeit für die Abklärung medizinischer Probleme führt dazu, dass zum Zeitpunkt der Anhörung die erforderlichen medizinischen Abklärungen öfters noch nicht abgeschlossen sind und Arztberichte noch ausstehen. Durch den erwähnten komplexen Informationsfluss mit verschiedenen Handwechseln können weitere Verzögerungen entstehen. Das SEM hat während der Laufzeit der Evaluation eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Thematik der medizinischen Sachverhaltsabklärungen vertieft zu untersuchen. Diese Arbeiten waren jedoch zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Schlussberichts noch nicht abgeschlossen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Handbuch «Zugang zur Gesundheitsversorgung der AS und Abläufe im BAZ» per März 2021 aktualisiert wurde, dies jedoch aufgrund der Fristen nicht mehr berücksichtigt werden konnte.

3.7 Rückkehrhilfe

Individuelle Rückkehrhilfe ist ein zentrales Instrument

Zentraler Bestandteil im Bereich der freiwilligen Rückkehr ist die individuelle Rückkehrhilfe. Sie setzt sich zusammen aus einer Basispauschale von maximal 1'000 CHF für eine erwachsene Person und einer individuellen Zusatzhilfe bis zu 3'000 CHF für die Realisierung eines beruflich oder gesellschaftlich ausgerichteten Eingliederungsprojektes im Herkunftsland. Dabei wird zwischen drei Phasen unterschieden. Phase 1: Um die höchstmögliche Rückkehrhilfe zu erhalten, müssen die Asylsuchenden spätestens im Dublin-Gespräch resp. in der Erstbefragung UMA bereit sein, Rückkehrhilfe zu beantragen und auszureisen. Phase 2: Melden sie sich erst vor oder während des Ausreisegesprächs für eine freiwillige Rückkehr, wird die Pauschale halbiert, aber die Zusatzhilfe bleibt unverändert. Phase 3: Melden sie sich erst später an, erfolgt eine weitere Halbierung der Pauschale sowie die Streichung der Zusatzhilfe.

Rückkehrhilfe im Spannungsfeld gegenläufiger Anreize

Die Rückkehrhilfe bewegt sich in einem Spannungsfeld von erwünschten und unerwünschten Anreizen auf das Verhalten von (potenziellen) Asylsuchenden. Einerseits steigen mit zunehmender Höhe der ausbezahlten Beträge die Anreize für eine freiwillige Rückkehr für Personen, die in der Schweiz einen Asylantrag gestellt haben. Andererseits nehmen gleichzeitig auch die Anreize zu, in der Schweiz einen Asylantrag zu stellen, um anschliessend von der Rückkehrhilfe profitieren zu können (Pull-Effekt). Dies insbesondere auch, da mit der Revision des Asylgesetzes die Gewährung von Rückkehrhilfe auf den Dublin-Bereich ausgedehnt wurde. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich also um ein Optimierungsproblem, in dem die vorteilhafteste Kombination von Anreizwirkung zur freiwilligen Rückkehr und Pull-Effekt zu finden gilt. Zentrale Nebenbedingungen dieses Optimierungsproblems stellen der degressive Charakter der Rückkehrhilfe in den BAZ und die kantonale Rückkehrhilfe dar. Diese beeinflussen die Anreize zur Rückkehr massgeblich. Die Lösung solcher realpolitischen Optimierungsprobleme kann allerdings nicht theoretisch bestimmt werden, da die individuellen Präferenzfunktionen der Asylsuchenden heterogen und unbekannt sind. Vielmehr muss auf der Basis bisheriger Erfahrungen und vermuteter Wirkungen ein System entwickelt, und danach in der Praxis unter Berücksichtigung des Pull-Faktors getestet werden. Dies ist mit der Umsetzung im Testbetrieb und der auf dieser Basis modifizierten Anwendung im Rahmen der Revision geschehen.

Abbildung 3-9: Rückkehrhilfe im Vergleich: Heutiges System und Testbetrieb

		Rückkehrhilfe für erwachsene Einzelperson	
Ende Phase		Heutiges System / TB ab 2016	Testbetrieb bis 2015
Phase 1	Dublin-Gespräch / EB UMA	Basispauschale: 1'000 CHF Projekt: max. 3'000 CHF	Basispauschale: 2'000 CHF Projekt: -
Phase 2	Ausreisegespräch	Basispauschale: 500 CHF Projekt: max. 3'000 CHF	Basispauschale: 1'000 CHF Projekt: -
Phase 3	Vollzug / Austritt BAZ	Basispauschale: 250 CHF Projekt: -	Basispauschale: 500 CHF Projekt: -
In Kanton nach beschleunigtem Verfahren*		Basispauschale: - Projekt: -	
In Kanton im erweitertem Verfahren*		Basispauschale: 1'000 CHF Projekt: max. 3'000 CHF	

* Nur heutiges System

Für Kinder beträgt die Basispauschale die Hälfte der Pauschale für erwachsene Einzelpersonen. Das Maximum pro Familie beträgt das doppelte der Pauschale für erwachsene Einzelpersonen, für ein Paar das eineinhalbfache. Die Maximalbeträge für die materielle Zusatzhilfe (Projekt) sind nicht von der Familiengrösse abhängig. Sie kann bei einer Ausreise ab Kanton im Ausnahmefall auf 5'000 CHF erhöht werden.

Es stellt sich nun die Frage, ob das aktuelle Anreizsystem zur freiwilligen Rückkehr optimal ausgestaltet ist. Um dessen Wirksamkeit bewerten zu können, kann auf Prüfkriterien abgestellt werden, die sich aus dem genannten Optimierungsproblem ergeben:

- In jeder Phase muss der Anreiz so hoch sein, dass eine Rückkehr attraktiv ist.
- Die Leistungen dürfen nicht so hoch sein, dass es zu einem substantiellen Pull-Effekt kommt.

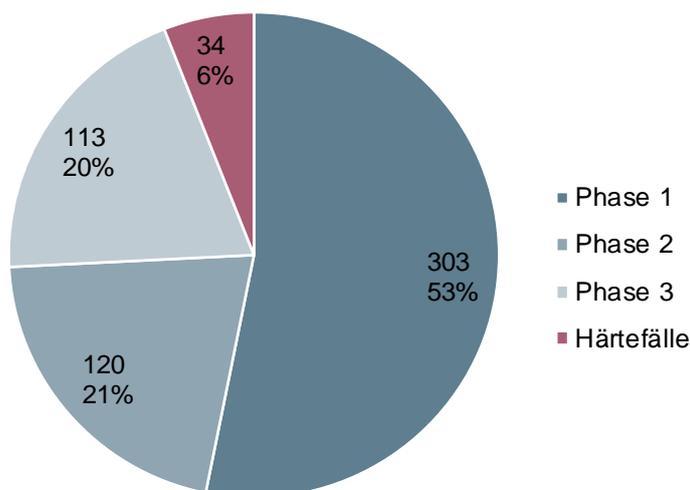
- Die Höhe des finanziellen Anreizes muss in jeder Phase höher sein als in der nachfolgenden. Dies umfasst neben den Leistungen des Bundes auch jene der Kantone.

In allen Phasen kehren Asylsuchende freiwillig zurück

Die Zahl der freiwilligen Ausreisen pro Phase kann als Indikator für die Anreizwirkung verwendet werden. Für den Zeitraum zwischen März 2019 und Februar 2020 zeigt sich, dass in jeder Phase Asylsuchende freiwillig rückgekehrt sind (Abbildung 3-10). Gut die Hälfte der Personen ist in der Phase 1 zurückgekehrt. Auf die Phasen 2 und 3 entfallen jeweils rund 20% der freiwilligen Ausreisen ab einem BAZ. Bei 6% schliesslich handelt es sich um Härtefälle ausserhalb des Phasenmodells.

Eine Erhöhung dieser Beträge würde aus verhaltensökonomischer Sicht die Anreize zur freiwilligen Rückkehr in jedem Fall erhöhen, gleichzeitig aber auch die Gefahr eines Pull-Effekts. Wie stark diese beiden Effekte aber ausfallen würden, kann nicht im Vornherein abgeschätzt werden.

Abbildung 3-10: Anzahl Personen mit freiwilliger Rückkehr nach Phasen, Zeitraum März 2019 bis Februar 2020¹⁸



Quelle: SEM, eigene Darstellung

Kein substantieller Pull-Effekt zu beobachten

Der Pull-Effekt wird mittels der Ausreisequote pro Herkunftsland vom SEM überwacht. Die Rückkehrhilfe wird reduziert, wenn die Ausreisequote bei Ländern mit monatlich mehr als 20

¹⁸ Aufgrund der Pandemie hat das SEM das degressive Modell im Rahmen der so genannten «Sonderaktion RAZ» Anfang April 2020 ausser Kraft gesetzt, d.h. alle berechtigten Rückkehrenden erhalten seither die Leistungen der Phase 1.

Asylgesuchen zwei Monate nacheinander über 33% liegt. Gemäss dem aktuellen Datenstand ist bisher kein Land über der Grenze gelegen, wo eine Reduktion vorgenommen würde.

Die angewandten Kriterien sind geeignet, um einen allfälligen substantiellen Pull-Effekt zu identifizieren. Ein Pull-Effekt in kleinem Ausmass könnte jedoch nicht identifiziert werden. Dies ist jedoch auch mit anderen Indikatoren nicht möglich. Ein geringer Pull-Effekt ist aus Sicht des Gesamtsystems zudem auch nicht weiter problematisch und nicht zu vermeiden, wenn eine Anreizwirkung generiert werden soll.

Vor dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, wie stark sich der Pull-Effekt verstärken würde, falls den Asylsuchenden eine grosszügigere Rückkehrhilfe als heute angeboten würde. Falls der damit induzierte, unerwünschte Pull-Effekt nicht wesentlich zunehmen würde, wäre eine solche Erhöhung des Umfangs der Rückkehrhilfe eine durchaus prüfungswerte strategische Option. Ein solcher «Test» müsste durch ein Controlling der Entwicklung der freiwilligen Ausreisen und jener des Pull-Effekts begleitet werden. Die Erwartungen der hierzu befragten Experten des SEM in Bezug auf die Anreizwirkungen einer höheren Rückkehrhilfe unterscheiden sich stark.

Kontinuierliche Degression weitgehend gegeben

Während dem Aufenthalt im BAZ ist die Degression der Rückkehrhilfe gegeben. Die Basispauschalen nehmen für eine erwachsene Einzelperson von 1'000 CHF auf 250 CHF ab. Die Beiträge für die materielle Zusatzhilfe sind in den ersten beiden Phasen konstant und fallen in der dritten Phase weg.

Bei einem Kantonsübertritt hingegen ist die Degression nicht vollständig gegeben. Bei einem Kantonsübertritt zum Vollzug nach dem beschleunigten Verfahren fallen die Beiträge vollständig weg, entsprechend ist die Degression gegeben. Bei einem Kantonsübertritt aufgrund der Aufnahme eines erweiterten Verfahrens hingegen steigen die Beiträge beim Übertritt leicht: Dieser findet in aller Regel nach der Anhörung und somit in Phase 2 statt. Entsprechend erhöht sich die Basispauschale beim Kantonsübertritt wieder von 500 auf 1'000 CHF, während der Projektbeitrag unverändert bleibt. Die Erhöhung des Maximalbetrags pro Person von 3'500 auf 4'000 CHF ist allerdings überschaubar. Der dadurch entstehende Fehlanreiz dürfte sich in Grenzen halten, umso mehr als die Triage ins erweiterte Verfahren von den Asylsuchenden nicht beeinflusst werden kann.

Alternativen zum aktuellen degressiven Modell

Um das Modell der degressiven Rückkehrhilfe im erweiterten Verfahren bezüglich Anreizwirkung zu optimieren, müsste der bestehende Schwelleneffekt beseitigt werden. Sollen die Beträge der kantonalen Rückkehrhilfe unverändert bleiben, würde dies eine Erhöhung der Beiträge in den ersten beiden Phasen bedingen. Bei einer Beibehaltung von drei Phasen und einer Halbierung der Pauschalen in jeder der drei Phasen müsste diese Pauschale in einem anreizkonformen System in Phase 1 mindestens 2'000 CHF für eine Einzelperson betragen. In Phase 2 würde so ein Betrag von 1'000 CHF verbleiben, analog zum Betrag im Kanton. In Phase 3 würde der Betrag noch 500 CHF betragen. Damit würden gleichzeitig auch die finanziellen Anreize in Phase 1 und 3 erhöht.

Im beschleunigten Verfahren wird zudem von der IOM als Leistungserbringer der Rückkehrberatung in den meisten BAZ das Vorhandensein der dritten Phase kritisch gesehen. Einerseits seien die Beträge sehr tief, andererseits bestehe zum Zeitpunkt des Ausreisegesprächs (Ende Phase 2) oftmals keine Bereitschaft, über eine freiwillige Ausreise zu sprechen. Dies auch, weil zu diesem Zeitpunkt noch Rechtsmittel ergriffen werden könnten. Die Mitarbeitenden der IOM regen diesbezüglich an, die dritte Phase zu streichen und die zweite Phase entsprechend zu verlängern. Aus Sicht der Evaluatoren würde dieser Vorschlag zwar die Anreize zur Rückkehr nach dem Ausreisegespräch deutlich erhöhen. Allerdings würde so die Degression massiv verringert, und somit der Anreiz für eine frühzeitige freiwillige Ausreise stark reduziert. Der Vorschlag ist darum aus Anreizsicht kritisch zu beurteilen. Zu diskutieren ist hingegen eine Verschiebung des Übergangs zwischen Phase 2 und 3. Der Einwand, dass während dem Ausreisegespräch oft keine Bereitschaft zum Entscheid zur freiwilligen Ausreise bestehe, ist nachvollziehbar. Eine Verlängerung der Phase 2 um einige Tage, maximal aber bis zum Ende der Beschwerdefrist nach sieben Arbeitstagen, respektive bis zum Zeitpunkt der Einreichung einer Beschwerde, ist in Betracht zu ziehen. Eine Verschiebung des Ausreisegesprächs hingegen würde weitere Anpassungen bedingen. Dieses hat im beschleunigten Verfahren innerhalb 24 Stunden nach Eröffnung des negativen Asylentscheids und noch vor Rechtskraft stattzufinden. Es dient neben der Information der Asylsuchenden über die Aus- und Wegweisung sowie die Rückkehrhilfen auch dazu, die Ausreisewilligkeit und -fähigkeit der Person abzuklären und die Beschaffung der nötigen Reisepapiere zu initialisieren. Bei einer Verschiebung dieses Gesprächs würde somit insbesondere auch die Papierbeschaffung verzögert.

4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Prozesse des neuen Asylverfahrens wurden vorgabegemäss umgesetzt

Die Prozessvorgaben werden von den Asylregionen eingehalten, es sind keine wichtigen Abweichungen erkennbar. Das erste Jahr des neuen Asylverfahrens war von tiefen Fallzahlen geprägt, was eine kontrollierte Umsetzung des neuen Verfahrens ermöglicht und die notwendigen Spielräume bezüglich Ressourcen geschaffen hat. Die bestehenden Anlaufprobleme konnten so ohne den Druck hoher Fallzahlen behoben werden. Das zweite Jahr war demgegenüber stark durch die Covid19-Krise geprägt, die zwar zu sinkenden Fallzahlen, aber auch einem erschwerten Betrieb der BAZ geführt hat.

Handlungsempfehlung: keine

Das Asylverfahren ist gegenüber dem früheren Regelbetrieb beschleunigt worden, nicht alle vorgegebenen Ordnungsfristen werden aber erreicht

Die Verfahrensdauern des neuen Asylverfahrens sind deutlich kürzer als jene des früheren Regelbetriebs. Die für die Taktenphase vorgegebene Ordnungsfrist wird dabei von allen sechs Asylregionen im Durchschnitt erreicht. Die Vorbereitungsphase dauert demgegenüber jedoch in allen Regionen länger als die diesbezügliche Vorgabe.

Handlungsempfehlungen:

- *Erhöhung der Anreize aller Verfahrensbeteiligten, die Ordnungsfrist der Vorbereitungsphase einzuhalten.*
- *Zusammenlegung der Personaliaufnahme mit dem Dublinggespräch (mit elektronischer Vorerfassung durch die Gesuchstellenden).*
- *Verkürzung der Intervalle zwischen den einzelnen Prozessschritten der Vorbereitungsphase in Anlehnung an die Prozesse des diesbezüglich effizientesten BAZ.*
- *Verwendung eines gemeinsamen Planungstools.*

Viele Schnittstellen bei der Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern

Im neuen Asylverfahren besteht eine grosse Zahl von Schnittstellen zu Partnern. Innerhalb der BAZ funktioniert die Zusammenarbeit mit den Partnern im Bereich Betreuung, Sicherheit, Rückkehrberatung, Dolmetschende und Rechtsvertretung dabei im Grossen und Ganzen gut, Anfangsschwierigkeiten wurden weitgehend behoben. Im Bereich der Rechtsvertretung sind in einzelnen Regionen noch gewisse Konflikte vorhanden, die auf ein unterschiedliches Rollenverständnis zurückzuführen sind. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen in den Bereichen Unterbringung und Vollzug ist ebenfalls intensiv und durch ein grosses Informationsbedürfnis der Kantone geprägt. Dem korrekten und zeitnahen Informationsfluss ist somit hohe Bedeutung zuzumessen. Die Zusammenarbeit der Asylregionen untereinander und mit den zentralen Policyabteilungen ist abgesehen von einzelnen Unklarheiten zum Rollenverständnis inhaltlich ebenfalls gut, erfolgt jedoch mit Hilfe von aufwendigen und schwerfälligen Koordinationsstrukturen (siehe unten).

Handlungsempfehlung: Klärung und regionenübergreifende Vereinheitlichung des Rollenverständnisses der Rechtsvertretung.

Die Koordinationsstrukturen sind aufwendig und schwerfällig

Die KdR und die drei RKs sind zweckmässige Austauschgefässe für die Regionalabteilungen und die Policyabteilungen. Ihnen sollte jedoch nicht auch die heutige Rolle zufallen, die Praxis der sechs Regionen zu harmonisieren, Entscheide für alle sechs Regionen zu fällen und im PILAS eine für alle Regionen geeinte Position zu vertreten. Die Harmonisierung der Praxis in den Regionen obliegt der Linie bzw. der den Asylregionen vorgesetzten DB-Leitung.

Handlungsempfehlungen:

- *Die KdR und RKs sollten nur als Austauschgefässe ohne formelle oder informelle Entscheidungskompetenzen genutzt werden.*
- *Als eine Folge daraus sollte die Sektion SUPR direkt bei der DB-Leitung oder in einer zentralen Abteilung mit fachlichen Weisungsbefugnissen gegenüber den Asylregionen angesiedelt werden.*
- *Um den Koordinationsaufwand zu reduzieren ist prüfenswert, ob die heutige Vielzahl an verschiedenen Koordinationsgremien verdichtet werden kann.*

Funktionierendes Prozessmanagement mit bisher schwerfälligem Change-Management

Das übergeordnete Prozessmanagement des DB AS soll den sechs Asylregionen eine Grundlage für die Ausgestaltung der internen Abläufe schaffen. Zudem soll es sicherstellen, dass die Prozesse der sechs Regionalabteilungen in den wesentlichen Aspekten einheitlich sind und die geforderten Qualitätsstandards erreichen. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess im Rahmen des Prozessmanagements erfolgte bisher unter Einbezug über Vielzahl von Linienverantwortlichen und Koordinationsgefässen auf allen Stufen. Dieser Mechanismus war an sich zwar funktionsfähig, jedoch zu wenig agil, um dringliche Anpassungen rasch sowie geringfügige Prozessänderungen effizient umsetzen zu können, wie bereits im Zwischenbericht der vorliegenden Evaluation moniert wurde. Mitte 2020 hat der PILAS deshalb entschieden, diesen Verbesserungsprozess anzupassen, um das CR-Verfahren zu beschleunigen und schlanker auszugestalten.

Handlungsempfehlung: Die wesentliche Verbesserungspotenziale wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in Umsetzung.

Schwankungstauglichkeit als Herausforderung

Das bestehende System ist bei steigenden Fallzahlen nicht beliebig skalierbar. Mittels Flexibilisierung der Fristen können kleinere Effizienzgewinne realisiert werden. Durch den polyvalenten Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SEM – innerhalb der BAZ, innerhalb des DB Asyl und innerhalb des SEM als Ganzes – können weitere Reservekapazitäten generiert werden. Hier ist eine Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zeiten mit tiefen Fallzahlen zentral. Bei einem weitergehenden Anstieg der Fallzahlen ist eine schrittweise Kappung der Verfahren vorgesehen. Dies ist aus Sicht der Evaluatoren unumgänglich und zielführend. Wenn

keine Anhörungen mehr durchgeführt werden können, stellt jedoch die nachfolgende Rückkehr zum ordentlichen Verfahren eine Herausforderung dar, da diese nachgeholt werden müssen. Das Hauptszenario von stark steigenden Fallzahlen kann bis zu einem gewissen Grad vorbereitet werden. Andere Szenarien – wie die Covid19-Krise – bedingen hingegen effiziente Entscheidungsstrukturen im Krisenfall, um unvorhersehbaren Umständen zu begegnen.

Handlungsempfehlungen:

- *Förderung einer polyvalenten Einsetzbarkeit der Mitarbeitenden der Asylregionen und der Zentrale, um Kapazitätsengpässe im Verfahren durch Verschiebung interner Kapazitäten flexibel bewältigen zu können. So kann der unvermeidliche Bedarf an Reservekapazitäten vergleichsweise tief gehalten werden.*
- *Entwicklung einer Strategie zur Rückkehr zum ordentlichen Verfahren nach einer Kappung des Asylverfahrens in einer Hochlastphase.*

Fallverteilung auf Regionen und Kantone ist komplex

Eine Erstverteilung der Asylsuchenden auf die verschiedenen Asylregionen ist notwendig, da die Zahl der Anläufe regional sehr unterschiedlich ist. Im Zusammenhang mit der Erstverteilung der Neuankommenden auf die Kantone ergeben sich in der täglichen Arbeit keine nennenswerten Problemstellungen. Komplexer ist jedoch die spätere Kantonsverteilung von Asylsuchenden ohne rechtskräftigen Entscheid und Personen mit Asylgewährung oder Bleiberecht: Aufgrund der verschiedenen Kategorien bezüglich Verfahrensstand, der ANUM-Kriterien und der grossen Anzahl teilweise kleiner Kantone können sich gewisse Abweichungen von den definierten Kriterien zur Verteilung ergeben. Dies ist jedoch bei tiefen Fallzahlen unvermeidlich.

Handlungsempfehlung: keine

Medizinische Sachverhaltsabklärungen führen zu Verzögerungen im Verfahren

Die Abklärung medizinischer Sachverhalte im Asylverfahren ist inhaltlich und organisatorisch komplex. Durch die beschleunigten Asylverfahren hat die rasche Abklärung medizinischer Sachverhalte an Bedeutung gewonnen. Aufgrund der Informationsasymmetrie besteht die Gefahr, dass die zuständigen FS medizinische Informationen nicht oder erst spät erhalten. Dies ist auch den komplexen Informationsflüssen unter Einbezug der Sektion P&A, Medic-Help und der Rechtsvertretung geschuldet. Besonders zu Beginn der Neustrukturierung des Asylverfahrens war zudem die Verfügbarkeit von Ärzten und die zeitnahe Einholung von Arztberichten ein Problem. Dieses konnte mittels Vereinbarungen im Bereich der Grundversorgung entschärft werden, besteht im Bereich der Spezialisten jedoch weiter.

Handlungsempfehlungen:

- *Vereinfachung der Informationsflüsse im Bereich Arztberichte.*
- *Weitere Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit den externen medizinischen Leistungserbringern.*

Das System der Rückkehrhilfe funktioniert, punktuelle Verbesserungen sind möglich

Die Wahrnehmung der Rückkehrhilfe durch einen externen Mandatnehmer bewährt sich nach Einschätzung der Evaluatoren. Das Stufensystem der degressiven Rückkehrhilfe ist während des Aufenthalts im BAZ konsistent, beim Kantonsübertritt im erweiterten Verfahren besteht jedoch eine kleine Schwelle. Eine Behebung des Schwelleneffekts und eine Verstärkung der Anreize durch die Erhöhung der Ansätze ist denkbar, dabei muss aber für einen möglichen Pull-Effekt kontrolliert werden. Ein Weglassen der dritten Phase und die Weiterführung der zweiten Phase bis zum Austritt aus dem BAZ ist hingegen kritisch zu beurteilen, da dies die Anreize zu Beginn des Verfahrens reduzieren würde. Eine Verlängerung der zweiten Phase um einige Tage bis zum Ende der Beschwerdefrist resp. dem Eingang einer Beschwerde scheint hingegen sinnvoll und machbar.

Handlungsempfehlungen:

- *Testen der Anreizwirkung erhöhter Ansätze mit gleichzeitigem Monitoring des Pull-Effektes.*
- *Beibehalten der dritten Phase und Verlängerung zweite Phase um einige Tage.*