

# **Evaluation Testbetrieb – Betriebswirtschaftliche Analyse (Mandat 2)**

## Schlussbericht

---

Stand: 17. November 2015



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Bern • Tel: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • [info@ed-partner.ch](mailto:info@ed-partner.ch)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Evaluationsdesign</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Ergebnisse</b> .....	<b>4</b>
3.1	Grundcharakteristika des Testbetriebs .....	4
3.2	Seit Mai 2015 Testbetrieb umgesetzte neue Elemente (Prototyp 2) .....	5
3.3	Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Phasen und zuständigen Funktionen im Testbetrieb.....	7
3.4	Ausgewählte Fragestellungen der Phase 3 der Evaluation.....	11
3.5	Betriebliche Optimierungspotenziale .....	14
3.6	Durchlaufzeiten und Fallverläufe .....	17
<b>4</b>	<b>Schlussbemerkungen</b> .....	<b>23</b>
	<b>Anhang 1 – Detailbeschreibungen der Verläufe</b> .....	<b>24</b>

## Zusammenfassung

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

### *Prozesse und Strukturen*

Im Testbetrieb gibt es eine Vielzahl von Verfahrensbeteiligten. Entsprechend wichtig sind gut funktionierende Schnittstellenprozesse. Nach anfänglichen, teilweise grösseren Schwierigkeiten, funktionieren diese Schnittstellen heute (mit wenigen, nicht systemkritischen Einschränkungen) sehr gut.

Das grösste diesbezügliche Verbesserungspotenzial besteht in der Handhabung der täglich schwankenden Gesuchzahlen: Hier ist zu empfehlen, täglich (nahezu) dieselbe Anzahl beratender Vorgespräche durchzuführen, unbesehen der von Tag zu Tag unterschiedlichen Anzahl neuer Gesuche. Damit würde automatisch auch die tägliche Anzahl der anderen Aktivitäten (Erstbefragungen, Anhörungen, Entscheidredaktionen, Stellungnahmen, etc.) weitgehend nivelliert, da diese jeweils nach einem bestimmten Takt im Anschluss an die beratenden Vorgespräche erfolgen.

Ein zweites Optimierungspotenzial besteht hinsichtlich der Einführung eines alle Verfahrensbeteiligten integrierenden, informatikgestützten Terminmanagements.

Im übrigen erkennen wir keine grundlegenden Schwachstellen in den Prozessen des Testbetriebs mehr, die zu erheblichen Ineffizienzen oder Leer- und Liegezeiten führen bzw. massgebliche Optimierungspotenziale darstellen.

### *Erledigungen und Abreisen*

Bei den Personen, die das *nationale Verfahren* durchlaufen (d.h. Nicht-Dublin-Fälle) werden im Testbetrieb deutlich mehr Fälle innert kurzer Zeit entschieden als im Regelbetrieb: Im Testbetrieb wurden rund 4 mal mehr aller seit Januar 2014 eingehenden Erstgesuche im beschleunigten Verfahren und 4 mal weniger im erweiterten Verfahren bearbeitet als im gleichen Zeitraum im Regelbetrieb<sup>1</sup> (vgl. Kapitel 3.6.1).

Bei den *Dublin-Fällen* ist der Anteil der kontrollierten Ausreisen an allen Wegweisungsentscheiden im Testbetrieb und Regelbetrieb vergleichbar. Grosse Unterschiede gibt es bei den unkontrollierten Ausreisen: Während im Regelbetrieb bei 41% der Personen mit Dublin-Entscheid der Vollzug hängig ist – d.h. die zwar nicht kontrolliert ausgereist sind aber umgekehrt auch nicht untergetaucht sind – ist im Testbetrieb der Anteil hängiger Vollzüge zu Gunsten einer höheren Untertauchungsquote kleiner (vgl. Kapitel 3.6.2).

Von den Personen mit einem negativen Asylentscheid im *beschleunigten Verfahren* sind im Testbetrieb ein Viertel kontrolliert ausgereist. Ein weiteres Viertel dieser Personen ist unkontrolliert abgereist bzw. untergetaucht. Im Regelbetrieb ist der Anteil kontrollierter Ausreisen höher, jener der unkontrollierten Ausreisen vergleichbar (vgl. Kapitel 3.6.3).

### *Durchlaufzeiten*

Der Testbetrieb hat bei den seit Januar 2014 bearbeiteten Dublin-Fällen im Durchschnitt 13 Tage schneller ein Entscheid gefällt und die Rechtskraft ist 21 Tage früher eingetreten als bei vergleichbaren Fällen

---

<sup>1</sup> Diese Vergleichswerte basieren auf vergleichbaren Stichproben des Testbetriebs und Regelbetriebs. Eine detaillierte Beschreibung der für den Testbetrieb und Regelbetrieb betrachteten Fälle ist in Kapitel 3.6.1 definiert.

im Regelbetrieb. Bei den Fällen des beschleunigten Verfahrens lag im Testbetrieb 14 Tage schneller ein Asylentscheid und 28 Tage schneller die Rechtskraft vor. Bei den im erweiterten Verfahren bearbeiteten Gesuchen fand die Anhörung im Testbetrieb nach 46 Tagen statt, während dies im Regelbetrieb bei vergleichbaren Fällen im Durchschnitt 127 Tage später erfolgte.

Die Bearbeitungsdauern der meisten Verfahrensschritte sind im Testbetrieb deutlich kürzer als im Regelbetrieb. Wir stellen fest, dass die Bearbeitungsdauern insb. bei jenen im Testbetrieb bearbeiteten Fällen erheblich kürzer sind, die im Regelbetrieb an das zentrale Verfahren weitergeleitet würden.

Der einzige Prozessschritt, der im Testbetrieb einige Tage langsamer erfolgt als im Regelbetrieb ist die Phase zwischen Anmeldung und Durchführung der Erstbefragung (bis April 2015 im Testbetrieb praktiziert) bzw. des beratenden Vorgesprächs (seit Mai 2015 angewendet) (vgl. Kapitel 3.6.5).

# 1 Einleitung

Der Egger, Dreher & Partner AG wurde der Auftrag für die Durchführung des Mandats 2 erteilt. Der vorliegende Bericht hält die Ergebnisse der Evaluation fest.

## 2 Evaluationsdesign

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

Folgende Aspekte des Testbetriebs gehören zum Untersuchungsgegenstand:

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

Die Studie wurde in folgenden 7 Schritten erstellt:

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

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

Der vorliegende Schlussbericht stellt die Ergebnisse der Evaluation des Mandats 2 dar.

In diesem Rahmen erfolgten folgende Arbeiten:

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

- Zwischen August und November 2014 wurden eine Reihe von quantitativen Analysen zu den Fallverläufen und Durchlaufzeiten erarbeitet. Zudem wurden im Oktober 2014 erneut mit ausgewählten Personen des Testbetriebs und des kantonalen Migrationsamts Interviews durchgeführt.
- Im Juni 2015 wurden weitere Interviews mit ausgewählten Personen geführt, um die seit November 2014 erfolgten Anpassungen und Optimierungen zu besprechen.
- Schliesslich wurden im August und September 2015 die Fallverläufe und Durchlaufzeiten für die Periode bis Ende August 2015 erhoben und ausgewertet.

## **3 Ergebnisse**

### **3.1 Grundcharakteristika des Testbetriebs**

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

#### ***Anmeldung***

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

#### ***Vorbereitungs-, Takten- und Dublinphase***

- Die von den Gesuchstellern eingereichten Dokumente werden im Testbetrieb systematisch und zu einem möglichst frühen Zeitpunkt – grundsätzlich am ersten Tag der Vorbereitungsphase – zur Echtheitsprüfung an den Grenzwachtkorps übergeben.
- Die Identitätsabklärungen und die Analyse der Abgleichsergebnisse in den Datenbanken (ZEMIS, AFIS, EURODAC etc.) werden durch Spezialisten der Sektion Datenaustausch und Identifikation vor Ort im Testbetrieb durchgeführt.
- Die Rechtsvertretung nimmt diverse Aufgaben wahr, die im Regelbetrieb nicht existieren.
- Nach den 3 Wochen der Vorbereitungsphase sind alle kurzfristig durchführbaren Abklärungen grundsätzlich getroffen, so dass mit dem Übergang des Falles in die Taktenphase rasch eine Anhörung durchgeführt und bei klarem rechtserheblichem Sachverhalt umgehend eine Entscheid gefällt werden kann.
- Sobald sich in der Vorbereitungsphase abzeichnet, dass es sich bei einem Fall um einen Dublin-Fall handelt, wird die Sektion Dublin des Testbetriebs, die sich ‚Tür an Tür‘ mit den Experten der Vorbereitungsphase befindet, entsprechend informiert.
- Bei jenen Dublin Fällen, bei denen erst nach Durchführung der Erstbefragung (bzw. seit Mai 2015 nach dem beratenden Vorgespräch) beurteilt werden kann, ob es sich um einen Dublin-Fall handelt, erfolgt die Übergabe an die Dublinsektion unmittelbar nach Durchführung der Erstbefragung.

#### ***Rückkehrphase***

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

- Bereits einen Tag nach Eröffnung eines negativen Asylentscheids durch die Rechtsvertretung findet das Ausreisegespräch beim SEM-Fachspezialisten Rückkehr des Testbetriebs statt.
- Die SEM-Fachspezialisten Rückkehr führen zweimal wöchentlich zusammen mit der Rückkehrberaterin des kant. Sozialamtes eine Information für neu angekommene Asylsuchende im Zentrum Juch durch.
- Besitzt die Person kein gültiges Reisedokument, dann wird die Papierbeschaffung direkt im Testbetrieb eingeleitet.
- Weiter weichen die Regelungen, unter welchen Bedingungen welche finanziellen Rückkehrhilfen ausbezahlt werden können, im Testbetrieb von jenen des Regelbetriebs ab.

### **3.2 Seit Mai 2015 Testbetrieb umgesetzte neue Elemente (Prototyp 2)**

Als Reaktion auf die Empfehlungen der Zwischenberichte der 4 Evaluationsmandate vom Dezember 2014 wurde das Konzept des Testbetriebs teilweise überarbeitet und per 1.5.2015 umgesetzt. Dieses als sogenannter Prototyp 2 bezeichnete Konzept unterscheidet sich in folgenden wichtigen Punkten vom ursprünglichen Prototyp 1:

#### ***Neukonzeption der Befragungen der Gesuchstellenden***

Die früheren Erstbefragungen wurden im Prototyp 2 durch das folgende, neue Vorgehen ersetzt:

- Nachdem am Tag 1 die üblichen Anmeldeformalitäten erfolgt sind, führen neu am Tag 2 spezialisierte Mitarbeitende des SEM ein Gespräch mit den gesuchstellenden Personen (GS) durch, um die Personalien aufzunehmen. An diesem Gespräch nimmt ein Telefondolmetscher teil.
- An Tag 4 findet – wie im Prototyp 1 auch – dann ein Erstgespräch seitens der Rechtsvertretung mit der GS statt.
- Danach erfolgt an Tag 5 ein sogenanntes beratendes Vorgespräch (bV). Dieses findet in einer stärker vertrauensbildenden Atmosphäre statt als die früheren Erstbefragungen. Dabei wird kein Protokoll zu den Asylgründen erstellt. Im Gegensatz zu den Erstbefragungen fallen im bV dank der vorgängigen Personalienaufnahme die Erhebung und Erfassung der Angaben zur Person weg.
- Bei Dublin-Fällen kann nach dem bV in der Regel auf eine weitere Befragung verzichtet werden. In allen andern Fällen erteilt der oder die Sektionschef Taktenphase des SEM der Disposition im Anschluss an das bV einen Auftrag für die Durchführung eines weiteren Gesprächs mit der gesuchstellenden Person. Dabei werden die für die Planung relevanten Informationen aufgeführt (teilnehmende Personen, zu erwartende Dauer, Sprache und Nationalität, unbegleitete Minderjährige etc.).
- Dieses Gespräch erfüllt im Grundsatz die formalen Anforderungen sowohl einer Erstbefragung als auch einer Anhörung. Zeigt sich nach diesem Gespräch, dass ohne eine weitere Anhörung direkt ein negativer materieller Entscheid gefällt werden kann, wird das Gespräch im System als „Anhörung“ verbucht. Andernfalls wird es als „Erstbefragung“ erfasst und der Disposition der Auftrag erteilt, eine weitere Anhörung zu disponieren.

Die neue Konzeption der Gespräche des Prototyps 2 bietet folgende potenziellen Vorzüge:

- Die Personalienaufnahme ist nicht mehr Gegenstand der Erstbefragung bzw. des bV. Damit werden insb. die Rechtsvertretenden entlastet und aufgrund der telefonisch beigezogenen Dolmetschenden deren Reisekosten reduziert.

- Im Rahmen der Personalienaufnahme wird bereits am zweiten Tag nach Stellen des Asylgesuchs erstmals der Reiseweg abgeklärt. Diese Information unterstützt die Dublin-Sektion darin, möglichst rasch zu erkennen, ob ein Dublin-Verfahren eingeleitet werden kann.
- Anhand der frühzeitigen Personalienaufnahme kann bereits am zweiten Tag des Verfahrens bestimmt werden, in welcher Sprache Dolmetschende für das bV und die Rechtsberatung zu planen sind.
- Bei Fällen des Dublin-Verfahrens wird anstelle der aufwändigeren bisherigen Erstbefragung nur das bV durchgeführt.

Neben diesen Vorzügen gibt es aber auch gewisse potenzielle Nachteile dieses neuen Prozesses:

- Mit dem Gespräch zur Aufnahme der Personalien kommt ein zusätzliches Gespräch hinzu. Dies führt zu zusätzlichen Aufwänden für die Disposition dieser Gespräche.
- Falls bei Dublin-Fällen meistens sowohl ein bV als auch eine Erstbefragung durchgeführt wird, führt der Prototyp 2 bei den Dublin-Fällen zu einem höheren Aufwand. Bei den seit Mai 2015 gestellten Dublin-Ersuchen des Testbetriebs zeigt sich jedoch, dass dies bisher nur in 4 von 86 Fällen erfolgte. Dabei ist es überdies offen, ob bei diesen 4 Fällen nicht auch im Prototyp 1 zwei Gespräche durchgeführt worden wären.
- Analog den Dublin-Fällen führt der Prototyp 2 bei den Nicht-Dublin-Fällen zu einem zusätzlichen Gespräch, falls nach Durchführung des bV sowohl eine Erstbefragung als auch eine Anhörung stattfindet. In der Mehrheit der Fälle war dies bisher nicht der Fall.

### ***Betriebliche Optimierung durch Einsatz von Tageteams***

Im Prototyp 1 führten die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase jeweils am Vormittag eine bis zwei und zusätzlich am Nachmittag eine Erstbefragung durch. Die Zusammensetzung der aus einer Rechtsvertretung, einer Dolmetschenden und eines Fachspezialisten bestehenden Teams wechselte dabei von Befragung zu Befragung. Da die Teilnehmenden der Erstbefragungen unterschiedliche Nachfolgetermine hatten, bestand keine Flexibilität, Erstbefragungen bei Bedarf etwas länger oder kürzer als disponiert durchzuführen. Trotz umsichtiger Disposition führte diese Praxis im Prototyp 1 deshalb dazu, dass Erstbefragungen zweimal angesetzt werden mussten, falls die Dauer der Gespräche zu kurz disponiert wurden. Umgekehrt ergaben sich in jenen Fällen, in denen die Erstbefragungen kürzer dauerten als geplant, Leerzeiten zwischen den Gesprächen. In diesem Sinne haben die Fachspezialisten zwar immer wieder Leerzeiten zwischen den Gesprächen gehabt, waren aber dennoch aufgrund der engen Taktung der Gespräche, die kaum Spielraum in Bezug auf die Gesprächsdauer zuließ, dauernd unter einem gewissen Zeitdruck.

Aufgrund dieser Erkenntnis ist der Testbetrieb im Prototyp 2 dazu übergegangen, für mehrere aufeinanderfolgende beratende Vorgespräche dieselben Befragungsteams einzusetzen. Diese sogenannten Tageteams führen dabei jeweils 2 beratende Vorgespräche am Vormittag und 2 am Nachmittag durch. Die Gesprächsdauer kann dabei je nach Bedarf kürzer oder länger ausfallen. Diese neue Disposition auf der Basis von Tageteams funktioniert nach Einschätzung aller Beteiligten gut und ist eine wesentliche Verbesserung.

### ***Organisatorische Zusammenlegung der Vorbereitungs- und Taktphase***

Die Zielsetzung der Vorbereitungsphase besteht darin, die zur Verfügung stehende Frist von 21 Tagen dazu zu nutzen, möglichst viele Abklärungen in Bezug auf die Asylsuchenden durchzuführen, um eine

möglichst umfassende Entscheidungsgrundlage für die nachfolgende Taktenphase zu schaffen. Im Prototyp 1 wurde die Vorbereitungsphase dabei von anderen Fachspezialisten durchgeführt als die Taktenphase.

In den Interviews vom Juni 2014 zeigte sich, dass die Hauptaufgabe der Fachspezialisten der Vorbereitungsphase damals v.a. darin bestand, Erstbefragungen durchzuführen. Der Umfang der zweiten Hauptaufgabe, die Durchführung von Abklärungen, war demgegenüber bis zu diesem Zeitpunkt marginal.

Vor dieser Ausgangslage wurden im Testbetrieb nochmals intensiv die Möglichkeiten geprüft, in der Vorbereitungsphase vertiefere Abklärungen durchzuführen als vorher. Diese Abklärungen haben folgende Erkenntnisse zu Tage gefördert:

- Es bedarf tatsächlich nur in wenigen Fällen vertiefter Abklärungen in der Vorbereitungsphase.
- Selbst in diesen wenigen Fällen ist der Abklärungsaufwand für die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase gering.

Dies bedeutet, dass sich das Aufgabenprofil der Fachspezialisten der Vorbereitungsphase damit faktisch auf die Durchführung von Erstbefragungen beschränkte. Dies wiederum impliziert, dass sich kaum ein Mehrwert daraus ergibt, ein Asylverfahren während der Vorbereitungsphase und der Taktenphase durch unterschiedliche Fachspezialisten bearbeiten zu lassen, zumal der damit einhergehende Handwechsel nach Ende der Vorbereitungsphase zu Doppelspurigkeiten führt (vgl. Kapitel 3.4.3). Diese Feststellung und die Erkenntnis, dass das sich auf Erstbefragungen reduzierende Tätigkeitsspektrum von den Fachspezialisten der Vorbereitungsphase als unattraktiv beurteilt wurde, hat die Leitung des Testbetriebs dazu bewogen, im Prototyp 2 folgende Anpassungen vorzunehmen: Neu führen sowohl die bisherigen Fachspezialisten der Vorbereitungsphase als auch jene der Taktenphase alle Verfahrensschritte bis zum Entscheid durch. Die Organisationsstruktur des Testbetriebs – welche eine Sektion Vorbereitungsphase und eine Sektion Taktenphase enthält – wurde dabei bisher aber noch nicht verändert.

### **3.3 Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Phasen und zuständigen Funktionen im Testbetrieb**

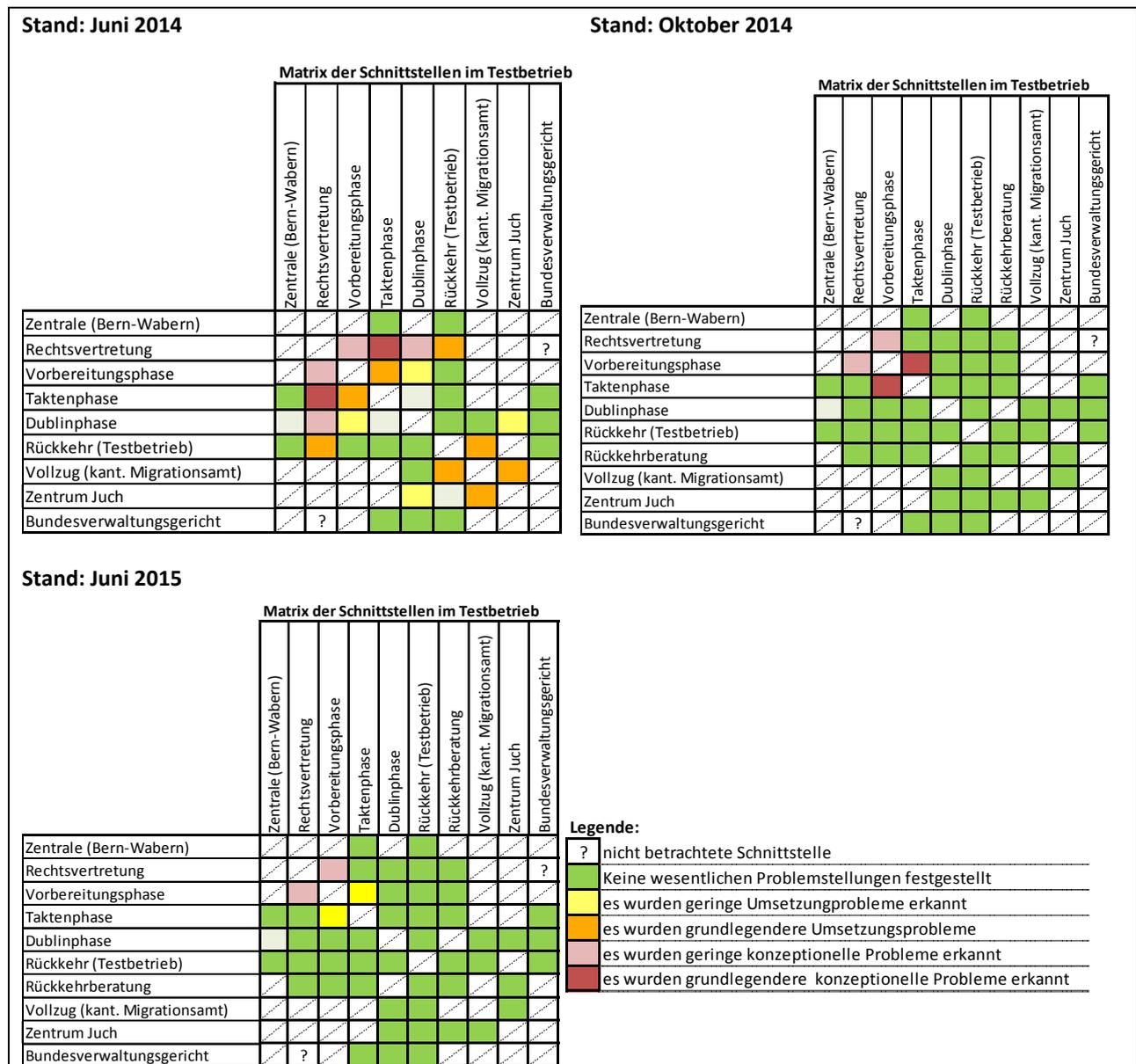
#### **3.3.1 Übersicht und Vorbemerkungen**

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

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

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

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



Zu Beginn des Testbetriebs gab es eine Reihe von Schwierigkeiten in der Schnittstelle zwischen den verschiedenen Verfahrensbeteiligten. Mittlerweile funktionieren diese Schnittstellenprozesse dank mehrerer konzeptioneller Anpassungen und operativen Optimierungen seitens des Testbetriebs mit wenigen Einschränkungen sehr gut.

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

### **3.3.2 Mitarbeit der Rechtsvertretung in der Vorbereitungsphase**

Die Rechtsvertretenden laden die Gesuchstellenden noch vor dem beratenden Vorgespräch zu einem ersten Gespräch ein. Gemäss den Ergebnissen der Befragung im Mai 2014 gelang es den Rechtsvertretenden zu Beginn oft nicht, die Gesuchstellenden ausreichend auf das Verfahren vorzubereiten und ihnen dieses zu erklären. Dies habe dazu geführt, dass in den Erstbefragungen viele Grundelemente des Verfahrens nochmals erklärt werden mussten. Dieses Problem konnte mittlerweile beseitigt werden.

Die Bedeutung der Teilnahme der Rechtsvertretung an den beratenden Vorgesprächen wird nach wie vor unterschiedlich beurteilt. Aus Sicht der Fachspezialisten ergibt sich aus dieser Teilnahme der Rechtsvertretenden oft kein inhaltlicher Mehrwert und namentlich bei klaren Dublin-Fällen sei fraglich, welcher Nutzen aus der Teilnahme der Rechtsvertretenden resultieren könne. Aus Sicht der Rechtsvertretenden ist es umgekehrt zur Vertrauensbildung von grösster Wichtigkeit, bei allen Gesprächen mit dabei zu sein. Die heutige Praxis des Testbetriebs ist vor dieser Ausgangslage nach wie vor die, dass die Rechtsvertretenden an allen Gesprächen teilnehmen.

### **3.3.3 Mitarbeit der Rechtsvertretung in der Rückkehrphase**

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

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

### **3.3.4 Schnittstelle zwischen der Vorbereitungsphase und der Taktenphase**

Bis Mitte diesen Jahres waren die Fachspezialisten der Sektion ‚Vorbereitungsphase‘ für alle Aufgaben während dieser Phase zuständig. Nach Abschluss der Vorbereitungsphase gab es anschliessend – je nach weiterem Vorgehen – ein Handwechsel zu den Fachspezialisten der Dublinphase oder der Taktenphase. Aus den in Kapitel 3.2 erläuterten Gründen wurde im Testbetrieb seit Mai 2015 dazu übergegangen, dass neu sowohl die bisherigen Fachspezialisten der Vorbereitungsphase als auch jene der Taktenphase alle Verfahrensschritte der Vorbereitungs- und Taktenphase ohne Handwechsel durchführen.

Damit wurden die zuvor bestehenden konzeptionellen Probleme in der Schnittstelle zwischen der Taktenphase und der Vorbereitungsphase weitestgehend beseitigt. Die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase begrüssen die mit dieser Anpassung einhergehende Arbeitsbereicherung (Jobenrichment). Auf Seiten der Sektion ‚Taktenphase‘ sind einige Fachspezialisten von der Erweiterung des Aufgabenspektrums um die Arbeiten der Vorbereitungsphase wenig begeistert bis hin zu unzufrieden. Namentlich das beratende Vorgespräch wird dabei als eine Abwertung gegenüber dem bisherigen Stellenprofil empfunden. Es gibt aber

auch Fachspezialisten in der Sektion Taktphase, welche das erweiterte Aufgabenprofil insgesamt als eine Bereicherung beurteilen.

### **3.3.5 Zusammenarbeit zwischen der Rückkehrphase des Testbetriebs und dem kantonalen Migrationsamt**

Ein Themenfeld, welches der Testbetrieb in den ersten Monaten ebenfalls auslotete ist die Umsetzung des zwangsweisen Vollzugs. Nach anfänglichen Diskussionen hierzu hat das kantonale Migrationsamt darauf hingewiesen, dass zwingend erforderlich sei, dass klare Regeln bestehen müssen, zu welchem Zeitpunkt der zwangsweise Vollzug einsetze. Es bedürfe einer klaren roten Linie, nach deren Überschreitung den Gesuchstellenden der Weg der freiwilligen Ausreise nicht mehr offen stünde, sondern der zwangsweise Vollzug (DEPU oder DEPA) erfolge. Diese Linie könne nicht im Einzelfall unterschiedlich ausgelegt werden. Dieses Prinzip hat sich mittlerweile so durchgesetzt und wird auch so gelebt. Die Zusammenarbeit zwischen Testbetrieb und kantonalem Migrationsamt wird heute beiderseits als sehr gut eingespielt beurteilt.

Bei der Überstellung von Dublin-Fällen wurde zudem das folgende neue Verfahren entwickelt: Personen, die in einen Dublin-Partnerstaat zurückgeführt werden, können gemäss Dublin-Verordnung zwar freiwillig in ihr Herkunftsland ausreisen, nicht jedoch in den für sie zuständigen Dublin-Staat. Die Überstellung muss zwingend kontrolliert erfolgen. Oft wird dies mit Haft sichergestellt. Damit haben Personen mit einem negativen Dublin-Entscheid starke Anreize unterzutauchen statt sich dem Prozess der Dublin-Überstellung, der in vielen Fällen eine unmittelbare Inhaftnahme beinhaltet, auszusetzen. Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Testbetrieb folgendes Verfahren mit dem kant. Migrationsamt eingeführt (sogenannte *zivile Begleitung*). Personen mit einem Dublin-Entscheid können sich für eine freiwillige Überstellung an den zuständigen Dublin-Partnerstaat oder eine freiwillige Rückkehr in den Herkunftsstaat ans Rückkehr-Team wenden und werden dann zu einem Ausreisegespräch eingeladen. Bestätigt sich dabei die Kooperationswilligkeit, wird das kantonale Migrationsamt informiert. Dieses verzichtet auf die Inhaftierung. Stattdessen wird die Person vom zuständigen Fachspezialisten der Rückkehrphase vom Zentrum Juch zum Flughafen begleitet<sup>2</sup>. Dabei durchläuft die Person die üblichen Formalien einer Überstellung, jedoch ohne Verhaftung. Ziel dieser Massnahme ist, die Zahl der Untergetauchten zu reduzieren.

Im Zusammenhang mit der zivilen Begleitung stellen sich im Falle einer schweizweiten Umsetzung des Testbetriebs verschiedene Umsetzungsfragen:

- Wäre ein solches Vorgehen in Anbetracht der kantonalen Unterschiede und Besonderheiten in der Vollzugspolitik und der Ressourcenausstattung schweizweit umsetzbar?
- Wie wird die zivile Begleitung im Falle von grossen räumlichen Distanzen zwischen den Verfahrens- und Ausreisezentren und den Flughäfen durchgeführt?
- Wie wird mit der Situation umgegangen, wenn sich die Person auf dem Weg zum Flughafen unkooperativ verhält bzw. untertauchen will? Die Begleitperson des SEM hat in diesem Falle keine polizeilichen Befugnisse.

---

<sup>2</sup> Im Regelbetrieb kann eine Inhaftierung und polizeiliche Begleitung zum Flugzeug erfolgen, diese sind aber nicht zwingend.

### 3.4 Ausgewählte Fragestellungen der Phase 3 der Evaluation

Aufgrund der Erkenntnisse der Phasen 1 und 2 der Evaluation, die im Zwischenbericht vom 11. Dezember 2014 beschrieben sind, wurde der Evaluator des Mandats 2 gebeten, in der dritten Phase der Evaluation nachfolgende Fragen näher zu untersuchen.

- Abschätzung des Umfangs der systembedingten Zunahme des Aufwands im Testbetrieb gegenüber dem Regelbetrieb
- Auswirkungen der Neustrukturierung des Asylbereichs für kantonale Strukturen in Bezug auf Rückkehr und Vollzug
- Datenaustausch und Identifikation: Analyse, welche Auswirkungen sich daraus ergeben, dass Fachspezialisten im Bereiche Datenaustausch & Identifikation vor Ort im Testbetrieb arbeiten
- Erkenntnisse aus den ersten Monaten des Tests der Schwankungstauglichkeit
- Erfahrungen mit dem eDossier / Bedeutung des eDossiers für den Testbetrieb

Im Folgenden wird auf diese Untersuchungsfragen eingegangen.

#### ***Abschätzung des Umfangs der systembedingten Zunahme des Aufwands im Testbetrieb gegenüber dem Regelbetrieb***

In welchem Umfang fallen im Testbetrieb zusätzliche Aufgaben an, die im Regelbetrieb nicht erbracht werden (müssen) und deshalb zu einem Mehraufwand gegenüber dem Regelbetrieb führen? Diese Frage haben wir wie folgt untersucht:

- Zuerst haben wir entlang des Geschäftsprozessmodells sämtliche Aktivitäten identifiziert, welche nur im Testbetrieb, nicht jedoch im Regelbetrieb anfallen.
- Anschliessend haben wir diese Aktivitätenliste in den Interviews mit den verschiedenen Verfahrensbeteiligten ergänzt und die Aufwände dieser Aktivitäten geschätzt.

Im Testbetrieb fallen (exkl. Rechtsberatung und Rechtsvertretung) folgende Zusatzaufwände an:

- *Durchführung der Ausreisegespräche (1.1 FTE).*  
Die Durchführung der Ausreisegespräche erfolgt im Regelbetrieb durch die Kantone. Im Testbetrieb wird dies seitens des SEM gemacht. Der Aufwand hierfür ist somit kein Zusatzaufwand des Testbetriebs, sondern eine Verschiebung von Kapazitäten von den Kantonen zum SEM. Ausgehend von rund 55 Ausreisegesprächen pro Monat und einem durchschnittlichen Aufwand von 3 Stunden pro Gespräch (mit Vor- und Nachbereitung) ergibt dies ein Aufwand von 1.1 Vollzeitäquivalenten (FTE)
- *Zivile Begleitung bei Dublin-Fällen (0.04 FTE).*  
Die in Kapitel 3.3.5 beschriebene zivile Begleitung von Dublin-Fällen findet rund 2 mal monatlich statt mit einem Aufwand von ca. 3 Stunden pro Fall. Dies entspricht 0.04 FTE.
- *Informationsgespräche am Tag 4 im Juch-Areal (0.15 FTE)*  
Die Fachspezialisten Rückkehr führen zweimal wöchentlich zusammen mit der Rückkehrberaterin des Sozialamtes des Kanton Zürich eine Information für neu angekommene Asylsuchende im Zentrum Juch durch. Dies führt zu einem Zusatzaufwand von rund 0.15 FTE.
- *Teilnahme der Rückkehrspezialisten am bV bei Bedarf (0.1 FTE)*  
Wenn eine asylsuchende Person anlässlich des bV ein Interesse daran zeigt nach Hause zu gehen, werden die Rückkehrspezialisten ggf. kurzfristig ins Gespräch gerufen. Der Gesamtaufwand hierfür wird auf 30 Minuten täglich je Rückkehrspezialist geschätzt was 0.1 FTE entspricht.

- *Würdigung von Stellungnahmen der Rechtsvertretenden durch die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase und Taktenphase (0.5 FTE).*

Im Durchschnitt fällt pro Fall ein Aufwand von ca. 45 Minuten für die Würdigung von Stellungnahmen der Rechtsvertretenden an. Ausgehend von 1200 Fällen pro Jahr entspricht dies rund 0.5 FTE.

- *Umfassendere Abklärungen der D&I-Spezialisten (0.13 FTE)*

Im Testbetrieb wird jedes neue Gesuch an D&I zur Prüfung übergeben. Im Regelverfahren erfolgt dies nur im Falle eines sogenannten "Hits" bei der 10-Finger-Daktyloskopierung. Diese Bearbeitung zusätzlicher Fälle ohne 10-F-Hit sowie die zusätzlichen Abklärungen bei Fällen mit Hit führen zu einem Zusatzaufwand von rund 60 Minuten pro Tag bzw. 0.13 FTE.

- *Systematische Echtheitsprüfungen von Dokumenten (0.04 FTE)*

D&I kümmert sich auch um die Weiterleitung aller Dokumente zur Echtheitsprüfung an das Grenzwachtkorps sowie die Bearbeitung der eingehenden GWK-Berichte. Im Testbetrieb werden ca. 600 Ausweise pro Jahr durch das GWK geprüft. Sie führen zu einem Zusatzaufwand im Testbetrieb von je rund 5 bis 10 Minuten bzw. insgesamt rund 0.04 FTE.

- *Erstellung von Abklärungsberichten zu jedem neuen Asylgesuch durch D&I (0.23 FTE)*

D&I erstellt im Testbetrieb zu jeder neuen asylsuchenden Person einen Abklärungsbericht zu Handen der Fachspezialisten. Diese Arbeiten nehmen täglich ca. 2 Stunden bzw. 0.23 FTE in Anspruch.

- *Längere Erstbefragungen/ Anhörungen durch Teilnahme seitens der Rechtsvertretenden (0.27 FTE).*

Die Anhörungen werden durch Rückfragen und Einwände der Rechtsvertretung etwas verlängert. Es wird von einem Zusatzaufwand von ca. 30 Minuten ausgegangen. Ausgehend von rund 1000 Anhörungen bzw. Erstbefragungen pro Jahr entspricht dies 0.27 FTE.

Insgesamt fallen somit im Testbetrieb Aufwände von rund 2.6 Vollzeitäquivalenten für Aufgaben an, die im Regelbetrieb nicht oder durch kantonale Stellen wahrgenommen werden. Hinzu addiert müssen zudem die sich daraus ergebenden zusätzlichen Aufwände für Support- (Empfang, Postbearbeitung, Telefon etc.) und Führungsaufgaben (Sitzungsteilnahme, Gespräche mit Vorgesetzten etc.) werden im Umfang von ca. 65% dieser Aufwände. Der Zusatzaufwand für zusätzliche Arbeiten umfasst damit insgesamt 4.3 Vollzeitäquivalente. Dies entspricht gegen 20 % des Personalbestands des Testbetriebs.

Der Grossteil der personellen Zusatzaufwände im Testbetrieb ergibt sich zusammenfassend aufgrund der systematischeren und breiteren Abklärungen der D&I-Spezialisten, den Zusatzaufwänden der Rückkehrspezialisten im SEM durch die Übernahme der Ausreisegespräche und die sich im Zusammenhang mit dem Einbezug der Rechtsvertretenden ergebenden Aufwände der Fachspezialisten des SEM.

### ***Auswirkungen der Neustrukturierung des Asylbereichs für kantonale Strukturen in Bezug auf Rückkehr und Vollzug***

Für das kann kantonale Migrationsamt ergeben sich im Testbetrieb gegenüber dem Regelbetrieb die nachfolgenden Auswirkungen:

- *Ausreisegespräche:* Im Gegensatz zum Regelbetrieb werden die Ausreisegespräche im Testbetrieb nicht durch das kantonale Migrationsamt, sondern durch das SEM durchgeführt.
- *Papierbeschaffung:* Im Regelbetrieb liegt die Verantwortung für die Papierbeschaffung im Prinzip beim kantonalen Migrationsamt. Soll das SEM dabei unterstützend mitwirken, kann das Migrationsamt dabei jedoch einen Antrag auf Vollzugsunterstützung beim SEM einreichen. Im Testbetrieb entfällt dieser Antrag auf Vollzugsunterstützung.

- *Ausreiseorganisation:* Die Ausreiseorganisation unterscheidet sich im Testbetrieb nicht grundlegend vom Regelbetrieb mit Ausnahme der Dublin-Fälle, bei denen das SEM eine zivile Begleitung macht (siehe Kapitel 3.3.5).

Zusammenfassend wird der Vollzug auf Seiten des kantonalen Migrationsamts im Testbetrieb gegenüber dem Regelbetrieb vereinfacht, indem sich das SEM vorgängig sowohl um die Ausreisegespräche als auch um die Papierbeschaffung kümmert bzw. diese einleitet.

### ***Bedeutung der Integration der Vertreterinnen von D&I im Testbetrieb***

Anders als in den EVZ des Regelbetriebs ist im Testbetrieb ein Team von Spezialisten der Sektion Datenaustausch & Identifikation vor Ort im Einsatz. In der Phase zwischen Tag 2 und Tag 5 führen die D&I-Spezialisten eine Vielzahl von Identitätsprüfungen durch und erstellen für jede Person mit einem Erstgesuch noch vor dem beratenden Vorgespräch einen Abklärungsbericht zu Handen der Fachspezialisten der Vorbereitungsphase. Im Regelbetrieb erfolgen diese Prüfungen nicht zu diesem frühen Zeitpunkt und nicht in dieser Systematik und Vollständigkeit.

Nach Einschätzung aller befragten Vertreterinnen und Vertreter der Vorbereitungsphase, Taktenphase, Dublinphase und Rückkehrphase ist es ein bedeutender Erfolgsfaktor, dass D&I als Teil des Testbetriebs vor Ort in das Asylverfahren eingebunden ist. Die für das Verfahren wichtigen Informationen über allfällige Identitätstäuschungen, Reisewege, Polizeirapporte etc. sind dadurch gegenüber dem Regelbetrieb rascher und systematischer verfügbar.

### ***Erste Erkenntnisse aus dem Test der Schwankungstauglichkeit***

Im Juni 2015 ergaben sich im Testbetrieb erstmals erhebliche Ressourcenengpässe. Die Anforderung, 6% der Gesuche zu bearbeiten, konnte bisher dennoch aufrechterhalten werden.

Wir stellen jedoch fest, dass eine hohe Schwankungstauglichkeit durch die grosse Interdependenz vieler Akteure im Testbetrieb – Dolmetscher, Fachspezialisten, D&I-Spezialisten, Rechtsvertretende und Rechtsberatende sowie die gesamte Unterbringung – voraussetzt, dass alle beteiligten Akteure in der Lage sind, bei kurz- und mittelfristige Lastschwankungen die Kapazitäten flexibel zu variieren. Die aktuelle Verträge sehen eine solche Flexibilität aber bspw. bei den Rechtsvertretenden und Rechtsberatenden nicht vor.

Zur Gewährleistung einer Schwankungstauglichkeit auch für den Fall grösserer Lastschwankungen über die Zeit müssten deshalb sowohl die infrastrukturellen als auch personellen Kapazitäten aller Verfahrensbeteiligten mit der nötigen Flexibilität ausgestattet sein.

### ***Erfahrungen mit dem eDossier / Bedeutung des eDossiers für den Testbetrieb***

Im Testbetrieb erfolgt die Fallarbeit nicht mehr auf der Basis physischer Papierdossiers, sondern neu nur noch auf der Basis elektronischer Dossiers. Die Einführung dieses sogenannten eDossiers wurde von allen im Juni 2015 befragten Personen des Testbetriebs unter dem Strich (sehr) positiv bewertet.

Als Hauptargumente hierfür wurden folgende Argumente genannt:

- Dasselbe Dossier kann gleichzeitig durch mehrere Personen bearbeitet werden.
- Die Suche der physischen Dossiers entfällt.
- Die Aufwände und Zeitverluste des physischen Austauschs der Dossiers zwischen den Verfahrensbeteiligten entfällt.

- Bei fallbezogenen Anfragen kann schneller Auskunft erteilt werden, weil das Dossier nicht erst beschafft werden muss.

## **3.5 Betriebliche Optimierungspotenziale**

### **3.5.1 Disposition der Erstbefragungen und Anhörungen**

Sowohl an den Erstbefragungen in der Phase des Prototyps 1 als auch an den beratenden Vorgesprächen des Prototyps 2 müssen gleichzeitig die Gesuchsteller, die Rechtsvertretenden, die zuständigen Fachspezialisten der Vorbereitungsphase und die Dolmetschenden anwesend sein. Bei den Anhörungen kommen zusätzlich noch die Protokollführenden hinzu.

Seit Beginn des Testbetriebs erwies sich die Disposition der Erstbefragungen immer als eine neuralgische Stelle des gesamten Prozesses. Obwohl bereits im Jahr 2014 verschiedene Optimierungen des Dispositionsverfahren umgesetzt wurden<sup>3</sup>, erwies es sich weiterhin als ein konzeptioneller Schwachpunkt des Testbetriebs. Dies zeigte die Zwischenevaluation vom November 2014.

Durch die im Prototyp 2 geschaffenen Tagesteams (vgl. Kapitel 3.2.2) konnte das Dispositionsverfahren deutlich optimiert werden. Der Hauptvorteil der Tagesteams besteht dabei darin, dass dadurch eine deutliche grössere Flexibilität im Umgang mit schwankenden Gesprächsdauern resultiert. Diese höhere Flexibilität eliminiert die Leerzeiten zwischen den Gesprächen. Damit fallen Ineffizienzen weg und es eröffnet die Möglichkeit, statt der vorherigen maximal 3 Gespräche pro Tag je Fachspezialist neu täglich bis zu maximal 5 oder 6 Gespräche je Tagesteam durchzuführen. Üblich ist zur Zeit, dass 4 bV pro Tag je Team durchgeführt werden.

### **3.5.2 Ursachen und Auswirkungen von Ressourcenengpässen**

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

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

Die vielen Handwechsel zwischen den unterschiedlichen Spezialisten im Testbetrieb und die häufigen gemeinsamen fallbezogenen Aktivitäten mehrerer Spezialisten (insb. Erstbefragungen und Anhörungen) stellen hohe Anforderungen an die Koordination der verschiedenen am Verfahren beteiligten Personen. Treten bei einzelnen Kategorien von Spezialisten Ressourcenengpässe auf, wirkt sich dies auf das gesamte Verfahren aus. Jede einzelne Gruppe von Mitarbeitenden des Testbetriebs kann bei Ressourcenproblemen zu einem Flaschenhals werden, der das gesamte Verfahren des Testbetriebs verzögert bzw. das Verfahren aus dem vorgesehenen Takt bringt. Besonders kritisch sind Ressourcenengpässe in dieser Hinsicht

---

<sup>3</sup> Vgl. Zwischenevaluation des Mandats 2 vom November 2014.

bei den Rechtsvertretenden, weil sie in allen Verfahrensschritten eingebunden sind. Aber auch Engpässe in der Vorbereitungsphase und Taktenphase verzögern das gesamte Verfahren. Als problematisch haben sich in der Vergangenheit Ressourcenengpässe bei den Dolmetschenden erwiesen.

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

Während Vieles dafür spricht, dass der Testbetrieb eher eine unterkritische Grösse aufweist muss umgekehrt aber festgestellt werden, dass die derzeitige manuelle Koordination der Termine und Verfahrensschritte in einem grösser dimensionierten Testbetrieb kaum mehr zweckmässig ist. Hierzu bedürfte es eines alle Verfahrensbeteiligten integrierenden, informatikgestützten Terminmanagements.

### **3.5.3 Doppelspurigkeiten**

Im Verfahren des Testbetriebs gibt es kaum Doppelspurigkeiten. Bis Mitte 2015 bestand eine gewisse Redundanz darin, dass sich aufgrund der Fallübergabe nach Abschluss der Vorbereitungsphase sowohl die Fachspezialisten der Vorbereitungsphase als auch jene der nachfolgenden Taktenphase in dasselbe Dossier einarbeiten mussten. Durch die Zusammenlegung dieser beiden Arbeitsschritte (vgl. Kapitel 3.2.) konnte diese Doppelspurigkeit mittlerweile beseitigt werden.

Die einzige nennenswerte Doppelspurigkeit ergibt sich heute noch daraus, dass die Überwachung derselben Termine der Gesuchstellenden einerseits durch die Disposition der Förrlibuckstrasse mit Hilfe von Outlook, DOPO und MIDES gemacht wird und parallel dazu auch durch die für den Betrieb des Zentrums Juch zuständige AOZ mit Hilfe der Software TVS. Datenschutzaspekte scheinen die Ursache dafür zu sein, dass die AOZ, das SEM und die Rechtsvertretung die gemeinsamen Termine nicht mit demselben Informatikwerkzeug verwalten.

### **3.5.4 Weitere betriebliche Optimierungspotenziale**

Im Zwischenbericht vom 11. Dezember 2014 haben wir eine Reihe von betrieblichen Optimierungspotenzialen festgestellt und aufgezeigt. Die Mehrzahl dieser Potenziale hat der Testbetrieb im Rahmen des neuen Prototyps 2 zwischenzeitlich realisiert.

Wie stellen heute in erster Linie noch das betriebliche Optimierungspotenzial fest, die weiterhin von Tag zu Tag mehr oder weniger stark schwankende Anzahl durchzuführender Befragungen und Anhörungen zu nivellieren.

Durch die Taktung aller Verfahrensschritte führt die von Tag zu Tag schwankende Anzahl eingehender Gesuche in der Folge zu einer von Tag zu Tag schwankenden Anzahl Personalienaufnahmen, beratenden Vorgesprächen, Erstbefragungen, Anhörungen, Entscheiden und Stellungnahmen. Gehen beispielsweise an einem Montag 30 neue Gesuche ein, sind gemäss den Prozessvorgaben 5 Tage später mit diesen 30 Personen beratende Vorgespräche durchzuführen. Diese 30-Personen-Kohorte durchläuft anschliessend das Verfahren dann grundsätzlich (mehr oder weniger) im selben Takt, wodurch sich aus diesem einen Tag mit sehr hohem Gesucheingang über das ganze Verfahren hinweg an bestimmten Tagen Lastspitzen ergeben (dieser Effekt schwächt sich mit zunehmender Dauer des Verfahrens dabei natürlich ab). Falls an einem anderen Tag sehr wenige neue Gesuche eingehen, gilt das Gegenteil.

Diese von Tag zu Tag schwankende Anzahl beratender Vorgespräche, Anhörungen, Stellungnahmen etc. wirkt sich negativ auf die Planung und Steuerung der Personalressourcen und damit die betriebliche Effizienz aus. So müssen bspw. die Rechtsvertretenden aufgrund der täglich variierenden Anzahl Entscheide jeweils gewisse Reservekapazitäten einplanen, um die Anforderung, Stellungnahmen innert maximal 24 Stunden nach Vorliegen des Entscheidentwurfs vorzulegen, erfüllen zu können. Je grösser die Volatilität ist, desto grösser müssen diese Puffer dabei bemessen werden.

Das seit Mai angewendete neue Konzept des Prototyps 2 eröffnet dem Testbetrieb als positiven Nebeneffekt bessere Möglichkeiten, diese täglich schwankenden Fallzahlen im Verfahren zu nivellieren: Hierzu müsste einzig sichergestellt werden, dass täglich (nahezu) dieselbe Anzahl beratender Vorgespräche durchgeführt wird. Damit würde automatisch erreicht, dass sich auch die Anzahl der anschliessenden Aktivitäten (Erstbefragungen, Anhörungen, Entscheidredaktionen, Stellungnahmen etc.) weitgehend nivelliert, da diese nach einem bestimmten Takt erfolgen. Dies würde jedoch voraussetzen, dass vom starren Prinzip, dass die beratenden Vorgespräche wenn möglich immer am fünften Tag nach dem Asylgesuch erfolgen, abgewichen werden müsste.

### 3.6 Durchlaufzeiten und Fallverläufe

#### 3.6.1 Übersicht und Vorbemerkungen

In der nachfolgenden Abbildung stellen wir die Verläufe aller Personen dar, die zwischen Januar 2014 und August 2015 in den Testbetrieb eingetreten sind. Im Sinne eines Vergleichswerts stellen wir in einer zweiten Abbildung ausserdem die Verläufe aller Personen mit einem Erstgesuch dar, die im gleichen Zeitraum durch den Regelbetrieb bearbeitet wurden. Als ‚Regelbetrieb‘ wird dabei das heutige Standardverfahren verstanden, d.h. die klassische Fallbearbeitung durch die EVZ in Zusammenarbeit mit der Zentrale in Bern-Wabern.

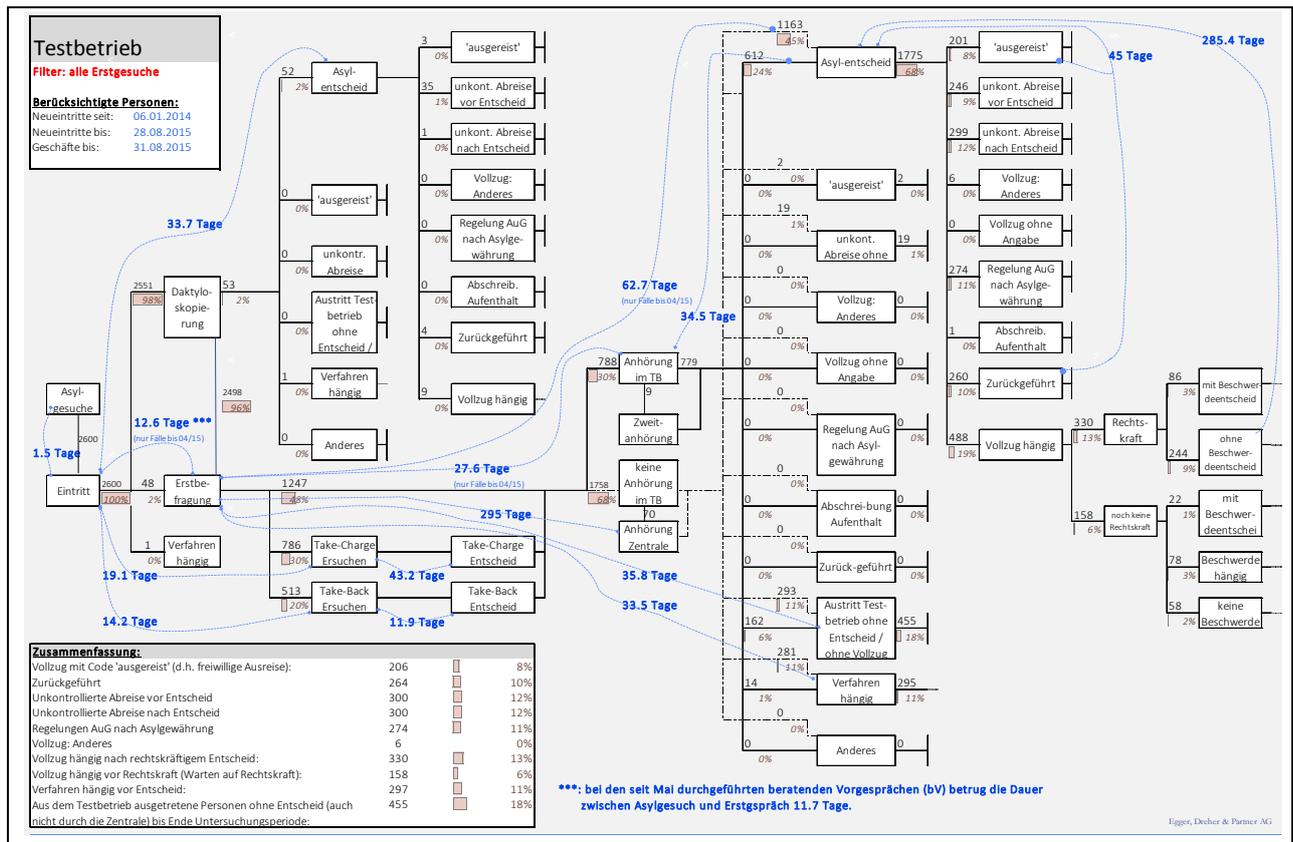


Abbildung 1:

Verläufe von Neueintretenden in den Testbetrieb zwischen 1.1.2014 und 30.08.2015 mit einem Erstgesuch. Berücksichtigt werden alle Geschäfte, die in diesem Zeitraum erledigt wurden.

Insgesamt wurden im Untersuchungszeitraum im Testbetrieb 2'606 Erstgesuche gestellt. Bei 6 dieser Fälle gibt es dabei keine in MIDES gespeicherten detaillierten Fallverläufe (Eintrittsdatum, Daktyloskopierung ...). Diese Fälle mussten bei den Verlaufsanalysen ausgeschlossen werden. Entsprechend sind in dieser Darstellung nur die Verläufe von 2'600 Erstgesuchen dargestellt.

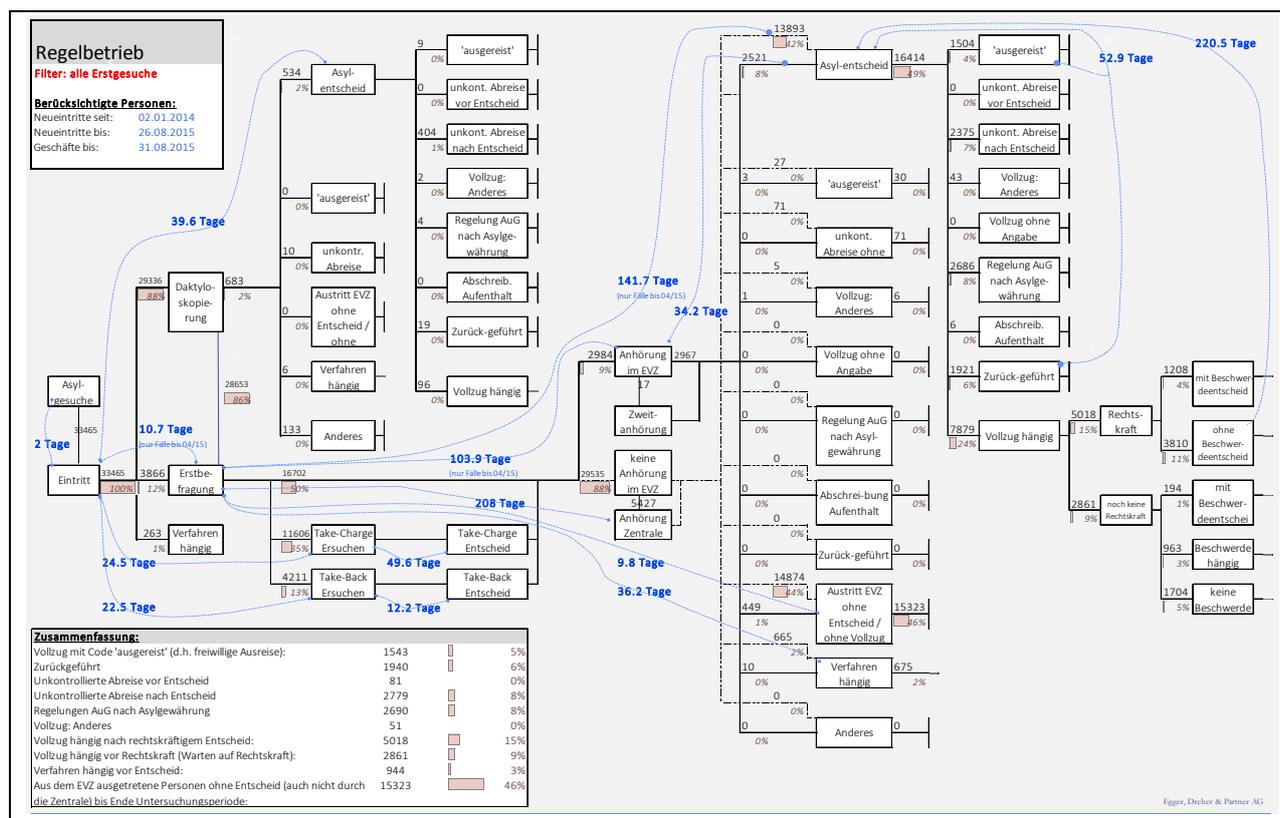
**Legende:** Bei den blau dargestellten Bearbeitungstagen handelt es sich um die durchschnittliche Dauer in Kalendertagen zwischen den jeweiligen Prozessschritten. Die Prozentangaben drücken aus, wie gross der Anteil aller zwischen Januar und Oktober 2014 in den Testbetrieb neu eingetretenen Personen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

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

rens, das erst mit dem rechtskräftigen Entscheid (ggf. durch die Zentrale im erweiterten Verfahren) und Vollzug desselben abgeschlossen ist.

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

Zudem werden im detaillierten Zwischenbericht des Mandats 2 weitere Auswertungen der Verläufe von Gesuchstellenden für unterschiedliche Fallkategorien dargestellt (Verläufe von Personen mit Dublin-Verfahren, von Personen mit beschleunigtem Verfahren von Personen mit erweiterten Verfahren), um differenziertere Vergleiche des Testbetriebs und Regelbetriebs zu ermöglichen.



**Abbildung 2:** Verläufe aller Neueintretenden in die EVZ zwischen 1.1.2014 und 30.8.2015, die ein Erstgesuch stellten und die nicht an den Testbetrieb verwiesen wurden. Berücksichtigt werden alle Geschäfte, die in diesem Zeitraum erledigt wurden.

Insgesamt wurden im Untersuchungszeitraum im Regelbetrieb 36'912 Erstgesuche gestellt. Bei 3'447 dieser Fälle gibt es dabei keine in MIDES gespeicherten detaillierten Fallverläufe (Eintrittsdatum, Eintrittsort, Zeitpunkt der Erstbefragung, der Daktyloskopierung). Diese Fälle mussten bei den Verlaufsanalysen ausgeschlossen werden. Entsprechend sind in dieser Darstellung nur die Verläufe von 33'465 Erstgesuchen dargestellt.

In den folgenden Kapiteln erläutern wir die Fallverläufe und Durchlaufzeiten des Testbetriebs. Dabei stellen wir auch Vergleiche mit dem Regelbetrieb an. Bei den Vergleichen betreffend die Durchlaufzeiten verwenden wir jedoch immer nur Fälle mit gleichen Eigenschaften. Dabei wenden wir dieselbe Filterung an wie Mandat 1 bei den sogenannten „Apfel-zu-Apfel“-Vergleichen verwendet. Im Einzelnen werden dabei die folgenden 3 Fallkategorien unterschieden:

- **Dublin-Fälle:** Hierbei handelt es sich um alle Fälle, die zwischen 1.1.2014 und 31.8.2015 ein Erstgesuch stellten und ein Dublin-Verfahren der Kategorie 1 oder 2 durchliefen. Ausgeschlossen werden dabei jedoch jene Fälle, die anschliessend dennoch in das beschleunigte oder erweiterte Verfahren gelangten.

- *Beschleunigte Fälle:* Hierbei handelt es sich im Testbetrieb um Fälle, die zwischen 1.1.2014 und 31.8.2015 ein Erstgesuch stellten und seitens des Testbetriebs als Fälle des ordentlichen Verfahrens deklariert wurden. Im Regelbetrieb werden hierzu jene Personen mit einem Erstgesuch in diesem Zeitraum gezählt, die entweder gemäss den Weisungen des SEM als Fälle mit Priorität 1 zählen oder welche von zuständigen EVZ als Fälle des ordentlichen Verfahrens deklariert wurden. Sowohl für den Testbetrieb als auch den Regelbetrieb werden jene Fälle ausgeklammert, bei denen zuvor ein Dublin-Ersuchen gestellt wurde.
- *Erweiterte Fälle:* Im Testbetrieb zählen jene Fälle mit einem Erstgesuch zwischen 1.1.2014 und 31.8.2015 zu dieser Kategorie, welche der Testbetriebs ins sogenannt erweiterte Verfahren weiterleitet. Im Regelbetrieb sind es die Fälle mit Priorität 2 sowie ebenfalls jene Fälle, welche die Empfangs- und Verfahrenszentren EVZ ins erweiterte Verfahren weitergeben. Jene Fälle, bei denen zuvor ein Dublin-Ersuchen gestellt wurde, werden wiederum ausgeklammert.

Die Fallzahlen teilen sich wie folgt auf diese Kategorien auf:

Kategorie	Testbetrieb		Regelbetrieb	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Dublin	715	36%	5794	25%
Beschleunigt	967	48%	2687	12%
Erweitert (Vorbereitungsphase)	315	16%	14469	63%
<b>Total Fälle der drei Kategorien</b>	<b>1997</b>	<b>100%</b>	<b>22950</b>	<b>100%</b>
Andere Fälle (u.a. Fälle des erweiterten Verfahrens, bei denen zuvor ein Dublin-Ersuchen gestellt wurde)	609		13962	
<b>Total Gesuche</b>	<b>2606</b>		<b>36912</b>	

Im Hinblick auf die in den folgenden Kapiteln folgende vergleichende Analyse der Durchlaufzeiten des Testbetriebs und Regelbetriebs bei den verschiedenen Fallkategorien weisen wir darauf hin, dass im Testbetrieb deutlich weniger Fälle ins langsame erweiterte Verfahren weitergegeben wurden und stattdessen im beschleunigten Verfahren erledigt worden sind als im Regelbetrieb (vgl. obige Tabelle). Da die Unterscheidung zwischen Fällen des erweiterten Verfahrens und des beschleunigten Verfahrens nicht exogen gegeben ist, sondern durch die EVZ und den Testbetrieb festgelegt wird, ist dieser Hinweis relevant.

### 3.6.2 Verläufe und Durchlaufzeiten bei Dublin-Fällen

#### *Verläufe*

Zwischen Januar 2014 und August 2015 wurden 2'606 Personen dem Testbetrieb zugewiesen. Davon lassen sich 715 Fälle identifizieren, die ein Dublin-Verfahren der Kategorie I oder II durchlaufen sind (gemäss Definition von Kapitel 3.6.1). Bei 39% dieser Personen wurde dabei ein Take-Charge-Ersuchen gestellt und in 58% ein Take-back-Ersuchen. 2% der Personen sind vor Stellen des Dublin-Ersuchens unkontrolliert abgereist.

Von jenen Personen mit einem rechtskräftigen Dublin Entscheid sind im Testbetrieb im Untersuchungszeitraum rund 51% der Dublin-Fälle unkontrolliert abgereist (bzw. ‚untergetaucht‘), während dies im Regelbetrieb nur für 24% zutraf. Dieser Unterschied hängt nicht damit zusammen, dass im Regelbetrieb der Anteil der kontrollierten Ausreisen entsprechend höher ist. Im Gegenteil sind im Testbetrieb 38% der Personen mit Dublin-Entscheid kontrolliert ausgereist bzw. überstellt worden gegenüber 34% im Regelbetrieb. Der deutlich tiefer Anteil unkontrollierter Ausreisen im Regelbetrieb hängt mit der höheren Anzahl

hängiger Vollzüge im Regelbetrieb zusammen: Während im Regelbetrieb bei 42% der Personen mit Dublin-Entscheid der Vollzug hängig ist – d.h. die zwar nicht kontrolliert ausgereist sind aber umgekehrt auch nicht untergetaucht sind – ist im Testbetrieb der Anteil hängiger Vollzüge zu Gunsten einer höheren „Unter-tauchungsquote“ kleiner (10%).

Dies muss nicht nur als Schwäche, sondern kann auch als Stärke des Testbetriebs interpretiert werden: Im Sinne einer Stärke wird argumentiert, dass es dem Testbetrieb dank eines raschen Verfahrens und dank transparenter Information und Chancenberatung bei Personen mit einem Dublin-Hit besser gelingt aufzuzeigen, dass die Chancen auf ein dauerhaftes oder auch nur vorübergehendes Bleiberecht in der Schweiz nicht gegeben sind. Sobald ein Gesuchsteller dies erkannt hat, hat er wenig Anreize, sich dem weiteren Verfahren zu stellen bzw. starke Anreize, unterzutauchen.

### ***Durchlaufzeiten***

Im Durchschnitt dauert es im Testbetrieb bei den Dublin-Fällen nach Stellen des Asylgesuchs 44 Tage bis zum Asylentscheid, 59 Tage bis zur Rechtskraft und 95 Tage bis zum Vollzug. Im Regelbetrieb sind diese Durchlaufzeiten etwas höher: 58 Tage bis zum Asylentscheid, 80 Tage bis zur Rechtskraft und 129 Tage bis zum Vollzug.

## **3.6.3 Verläufe bei Fällen des beschleunigten Verfahrens**

### ***Verläufe***

Von den zwischen Januar 2014 und August 2015 in den Testbetrieb eingetretenen Personen sind 967 Fälle nach dem beschleunigten Verfahren (ohne Fälle mit vorgängigen Dublin-Ersuchen) bearbeitet worden. Davon wurden bis Ende August 2015 76% entschieden (21% Asylgewährungen und 55% andere (negative) vollziehbare und nicht vollziehbare Asylentscheide). Bei 22% handelt es sich um noch laufende Verfahren im Testbetrieb und 2% sind ohne Entscheid aus dem Testbetrieb ausgetreten. Im Vergleich dazu wurden im Regelbetrieb im gleichen Zeitraum 81% der nach dem beschleunigten Verfahren (vgl. Definition in Kapitel 3.6.1) bearbeiteten Gesuche entschieden.

Von den Personen mit negativen Asylentscheiden sind im Testbetrieb ein Viertel freiwillig kontrolliert ausgereist. Ein weiteres Viertel dieser Personen ist unkontrolliert abgereist bzw. untergetaucht und bei knapp der Hälfte der Personen mit negativem Entscheid ist der Vollzug noch hängig oder eine vorläufige Aufnahme erfolgt. Im Regelbetrieb sind 42% der Menschen mit negativem Entscheid kontrolliert ausgereist, 27% sind unkontrolliert ausgereist und bei den übrigen rund 30% ist der Vollzug des negativen Entscheids hängig oder einer vorläufige Aufnahme erfolgt.

### ***Durchlaufzeiten***

Im Durchschnitt dauert es im Testbetrieb bei den im beschleunigten Verfahren bearbeiteten Fällen nach Stellen des Asylgesuchs 47 Tage bis zum Asylentscheid, 59 Tage bis zur Rechtskraft und 70 Tage bis zum Vollzug. Im Regelbetrieb sind diese Durchlaufzeiten etwas höher: 61 Tage bis zum Asylentscheid, 87 Tage bis zur Rechtskraft und 116 Tage bis zum Vollzug.

### **3.6.4 Verläufe bei Fällen des erweiterten Verfahrens**

#### ***Verläufe***

Von den zwischen Januar 2014 und August 2015 neu in den Testbetrieb eingetretenen 2'606 Personen wurden 315 im erweiterten Verfahren bearbeitet (12%). Davon wurden bis Ende August 2015 in 43% der Fälle ein Entscheid gefällt. Im Regelbetrieb wurde im gleichen Zeitraum ein deutlich grösserer Anteil der neu eingetretenen Personen mit einem Erstgesuch ins erweiterte Verfahren weitergegeben (vgl. Kapitel 3.6.1).

Die Anteile aller im erweiterten Verfahren bearbeiteten, seit Januar 2014 eingereichten Erstgesuche, für die bis August 2015 ein Entscheid gefällt wurde, sind im Testbetrieb (43%) und Regelbetrieb (43%) ähnlich hoch.

#### ***Durchlaufzeiten***

Im Durchschnitt dauerte es im Testbetrieb bei den im erweiterten Verfahren bearbeiteten Fällen, bei denen bereits eine Anhörung durchgeführt wurde, jeweils 46 Tage nach Stellen des Asylgesuchs bis zur Anhörung. Im Regelbetrieb liegt dieser Wert bei rund 173 Tagen.

### **3.6.5 Bearbeitungsdauern der verschiedenen Verfahrensschritte**

#### ***Bearbeitungsdauer zwischen Eintritt in den Testbetrieb und Durchführung der Erstbefragung***

Nach Eintritt in den Testbetrieb dauerte es im Durchschnitt 12.6 Tage, bis mit den betreffenden Personen eine Erstbefragung durchgeführt wurde. Der Regelbetrieb bzw. die EVZ erreichen bei den Dublin-Fällen eine um 3.6 Tage kürzere Dauer, bei den beschleunigten Verfahren ist die Dauer um 4.7 Tage und bei den erweiterten Verfahren um 3.3 Tage kürzer.

Dieser Verfahrensschritt ist in Bezug auf die Durchlaufzeiten die einzige Schwäche des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb. Dabei sei darauf hingewiesen, dass sich diese Durchlaufzeiten nur auf die Periode bis Ende April 2015 beziehen. Die Verfahrensdauer der seit Mai 2015 implementierten neuen Verfahrensschritte (Personalienaufnahme und beratende Vorgespräche (vgl. Kapitel 3.2)) können mit dem Regelbetrieb nicht direkt verglichen werden, da sie sich inhaltlich unterscheiden. Dennoch stellen wir der Vollständigkeit halber fest, dass die seit Mai 2015 durchgeführten beratenden Vorgespräche jeweils 11.7 Tage nach Stellen des Asylgesuch stattfanden (Quelle: Statistikdienst des SEM). Eine wesentliche Beschleunigung ergab sich aufgrund dieses neuen Verfahrensschrittes somit nicht.

#### ***Bearbeitungsdauern zwischen Erstbefragung und Entscheid***

Die Asylgesuche, deren Entscheid direkt nach der Erstbefragung bzw. ohne zusätzliche Anhörung gefällt werden konnte, werden im Testbetrieb schneller entschieden als im Regelbetrieb: Bei den Dublin-Fällen erfolgt dies im Testbetrieb im Durchschnitt nach 39 Tagen und im Regelbetrieb nach 47 Tagen. Bei den beschleunigten Verfahren wird der Entscheid im Testbetrieb durchschnittlich 29 Tage nach der Erstbefragung gefällt gegenüber 34 Tagen im Regelbetrieb. Somit ist die Entscheidungsfindung im Testbetrieb bei den Dublin-Fällen und beschleunigten Fällen um rund 5 bzw. 8 Tage schneller.

#### ***Durchlaufzeiten zwischen Entscheid und Ausreise***

Bei den Dublin-Fällen sind im Testbetrieb im untersuchten Zeitraum 4% freiwillig in das Herkunftsland zurückgereist und 34% in den Dublin-Staat überstellt worden. Im Regelbetrieb gab es 3% freiwillige Aus-

reisen und 31% Überstellungen. Die Dauer zwischen Dublin-Entscheid und Ausreise lag bei diesen Fällen im Testbetrieb bei 58 Tagen und im Regelbetrieb bei 68 Tagen.

Bei den beschleunigten Verfahren sind sich der Testbetrieb und Regelbetrieb ähnlich: Bei diesen Verfahren erfolgten die freiwilligen Ausreisen im Testbetrieb jeweils 27 Tage nach dem Asylentscheid gegenüber 26 Tagen im Regelbetrieb.

### 3.6.6 Gesamtfazit zu den Durchlaufzeiten

Es zeigt sich, dass die Bearbeitungsdauern im Testbetrieb kürzer sind als jene des Regelbetriebs: Der einzige Prozessschritt, der im Testbetrieb langsamer erfolgt als im Regelbetrieb ist die Durchführung der Erstbefragung. Ursache hierfür sind Nachteile im Bereiche der Disposition. Der diesbezügliche Zeitverzug im Testbetrieb beträgt je nach Fallkategorie rund 3 bis 4 Tage gegenüber dem Regelbetrieb. Generell ist der Testbetrieb bei allen andern Verfahrensschritten schneller als der Regelbetrieb.

In nachfolgender Tabelle sind die Bearbeitungsdauern aller Fälle seit Januar 2014 eingetretenen Fälle der verschiedenen Kategorien (vgl. Definition in Kapitel 3.6.1), die bis Ende August 2015 Rechtskraft erlangten, in einer Übersicht dargestellt.

Kategorie	Testbetrieb	Regelbetrieb
	Dauer	Dauer
<b>Dublin</b>		
Bis Entscheid (nur rechtskräftige Fälle werden betrachtet)	44.4	57.6
Bis RK	58.9	79.9
Bis Vollzug	95.2	129.0
<b>Beschleunigt</b>		
Bis Entscheid (nur rechtskräftige Fälle werden betrachtet)	47.2	60.9
Bis RK	58.7	87.1
Bis Vollzug	69.6	116.0
<b>Erweitert (Vorbereitungsphase)</b>		
bis Anhörung	46.2	173.5

Bei den beschleunigten Verfahren weist der Testbetrieb zwischen Asylgesuch und Vollzug eine Dauer von 70 Tagen auf. Dies ist um 46 Tage schneller als im Regelbetrieb. Bei den Dublin-Fällen beträgt die Dauer bis zum Vollzug 95 Tage gegenüber 129 Tagen im Regelbetrieb.

Bei den erweiterten Verfahren weist der Testbetrieb deutlich kürzere Bearbeitungsdauern auf als der Regelbetrieb: Die Anhörungen erfolgen im Durchschnitt 127 Tage schneller als im Regelbetrieb

Während die Verbesserungen der Durchlaufzeiten des Testbetriebs bei Personen des beschleunigten Verfahrens, d.h. bei Personen, die im Regelbetrieb dezentral in den EVZ entschieden würden, je nach Standpunkt noch als moderat gewertet werden können, stellen wir umgekehrt fest, dass die Bearbeitungsdauer des Testbetriebs bei jenen Fällen erheblich kürzer ist, die im Testbetrieb angehört und entschieden werden, im Regelbetrieb aber an das zentrale Verfahren weitergeleitet würden. Die gleichzeitige Erkenntnis, dass im Regelbetrieb 46% aller zwischen Januar 2014 und August 2015 in die EVZ eingetretenen Fälle ohne Entscheid an das zentrale Verfahren weitergeleitet wurden, während dies im Testbetrieb nur bei 18% der Fälle zutrifft, zeigt, dass hier eine bedeutende Stärke des Testbetriebs liegt (vgl. Abbildungen in Kapitel 3.6.1).

## 4 Schlussbemerkungen

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

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

Das wichtigste noch bestehende und kurzfristig realisierbare Handlungsfeld ist eine weitere Reduktion der täglichen Lastschwankungen (vgl. Kapitel 3.2.2).

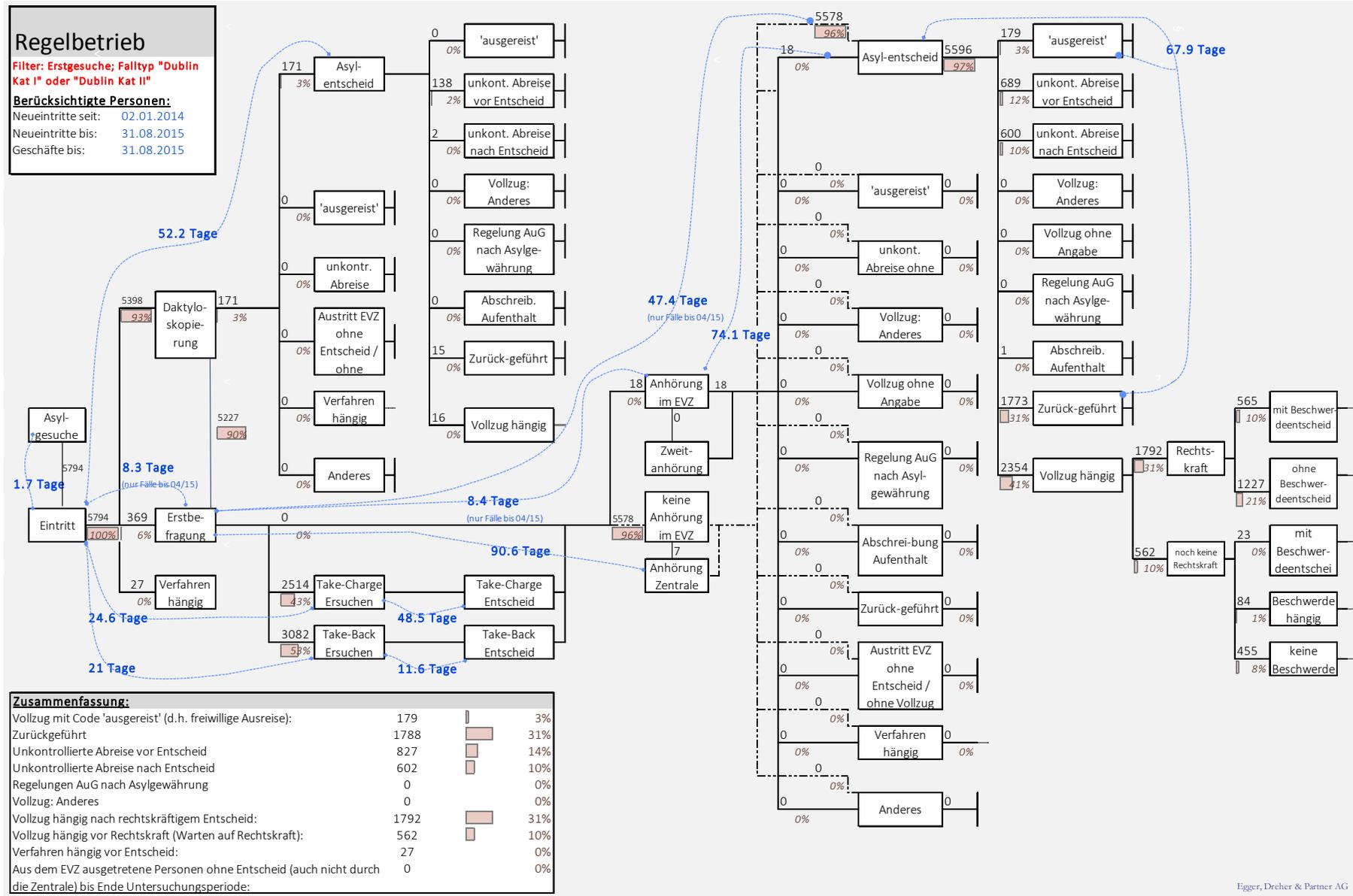
Neben diesem kurzfristig lösbaren Umsetzungsproblem gibt es einige grundlegendere Schwierigkeiten, deren Lösung einen längeren Zeitraum erfordern:

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

In Bezug auf die Durchlaufzeiten zeigt sich, dass der Testbetrieb je nach Fallkategorie geringe bis erhebliche Vorteile gegenüber dem Regelbetrieb aufweist. Besonders gross sind die Vorteile des Testbetriebs bei jenen Fällen, die im Regelbetrieb an das zentrale Verfahren weitergeleitet werden, im Testbetrieb jedoch dezentral entschieden und vollzogen werden.

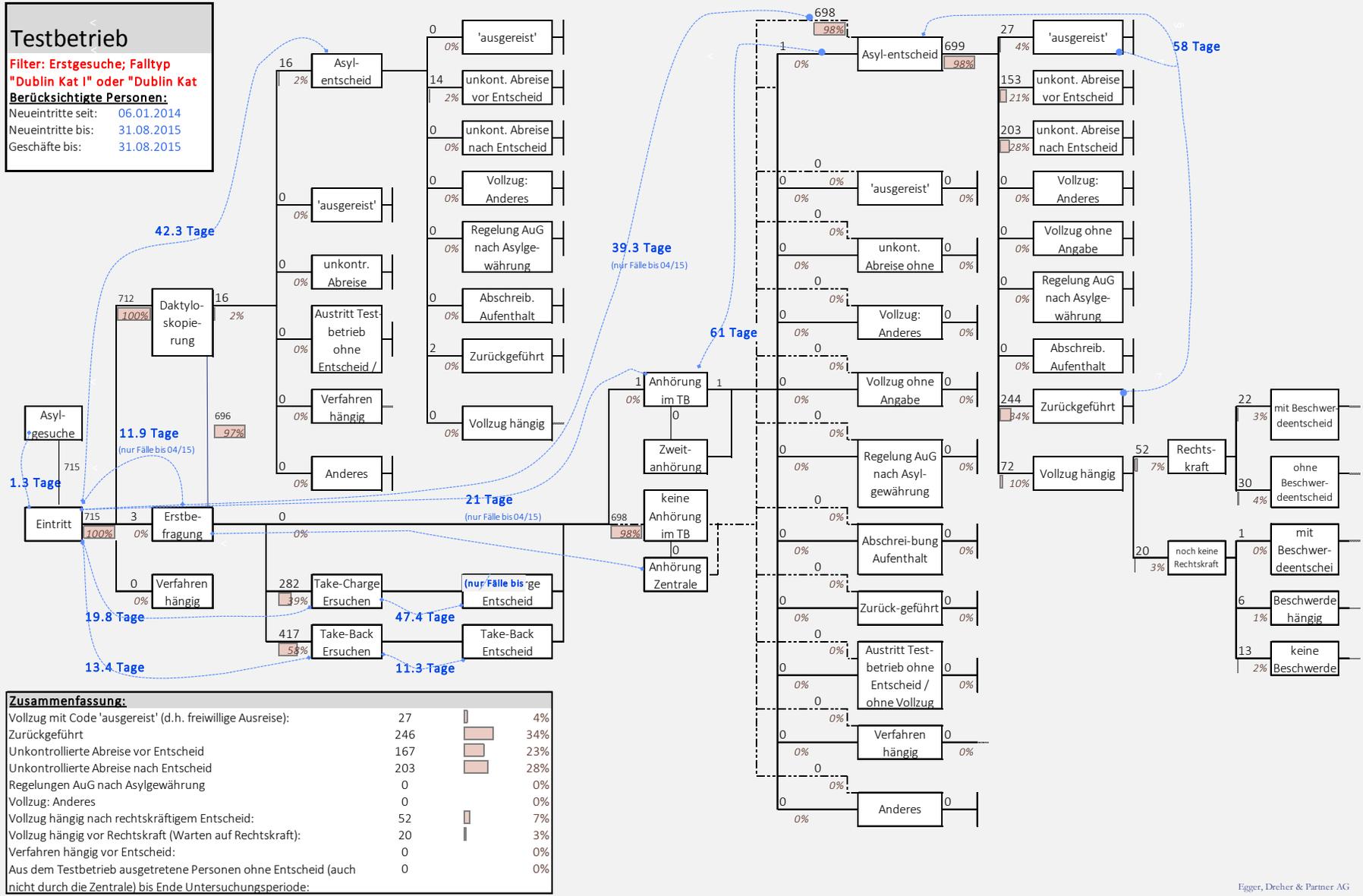
# Anhang 1 – Detailbeschreibungen der Verläufe

Verläufe aller Dublin-Fälle, die seit Januar 2014 im Regelbetrieb ein Erstgesuch gestellt haben



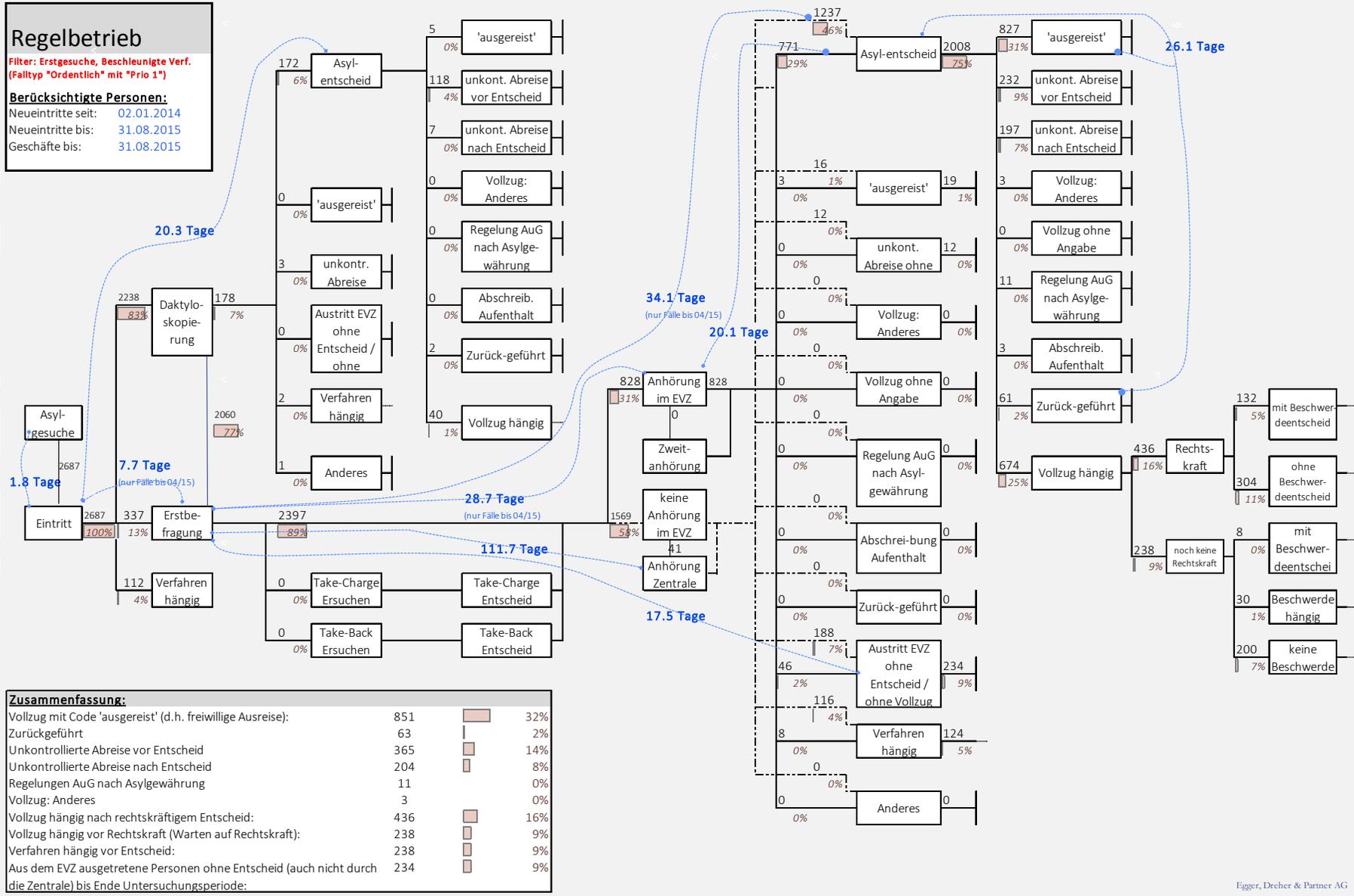
# Verläufe aller Dublin-Fälle, die seit Januar 2014 im Testbetrieb ein Erstgesuch gestellt haben

**Testbetrieb**  
 Filter: Erstgesuche; Falltyp "Dublin Kat I" oder "Dublin Kat"  
 Berücksichtigte Personen:  
 Neueintritte seit: 06.01.2014  
 Neueintritte bis: 31.08.2015  
 Geschäfte bis: 31.08.2015



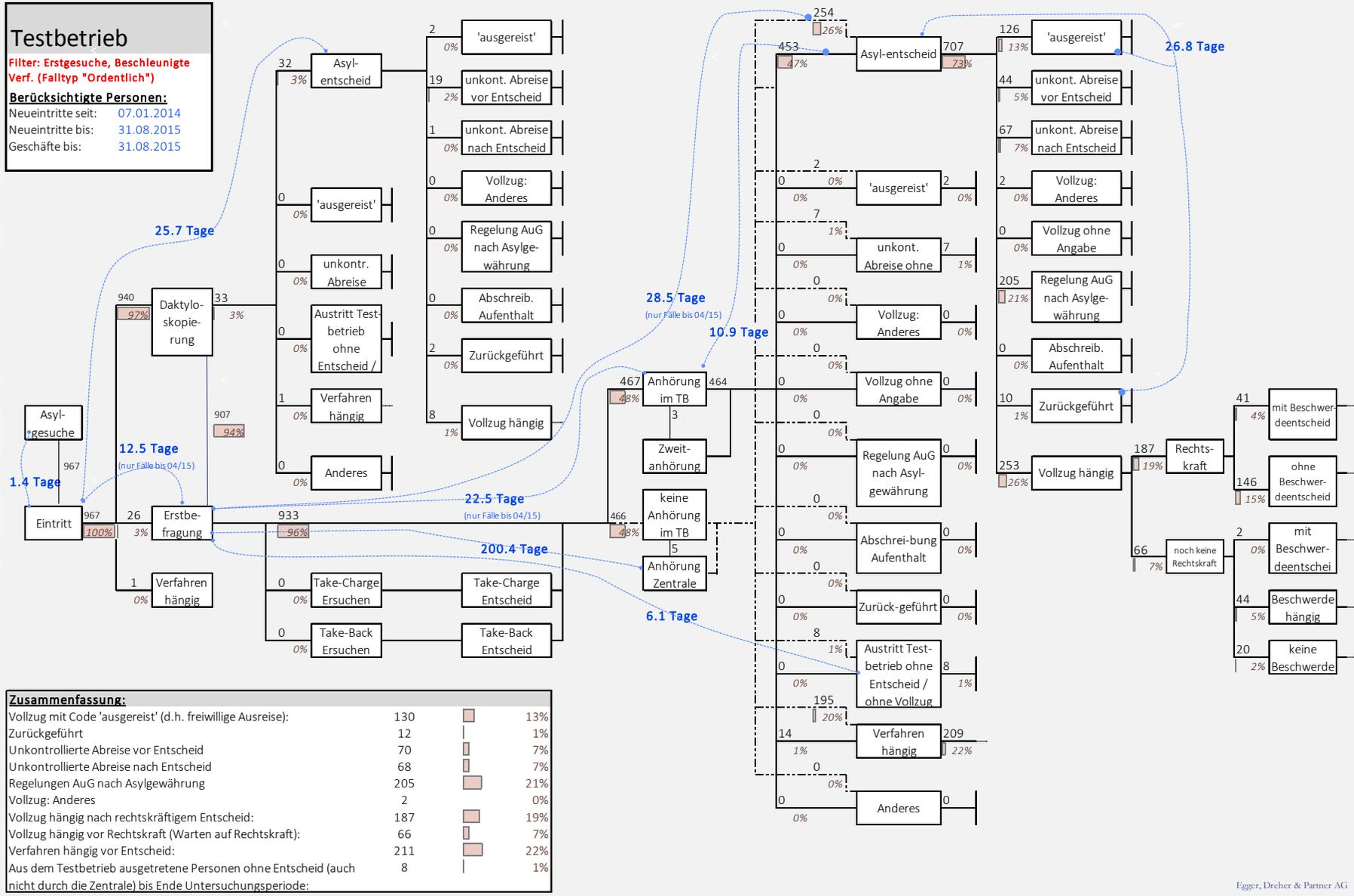
Egger, Dreher & Partner AG

# Verläufe aller Fälle des beschleunigten Verfahrens, die seit Januar 2014 im Regelbetrieb ein Erstgesuch gestellt haben



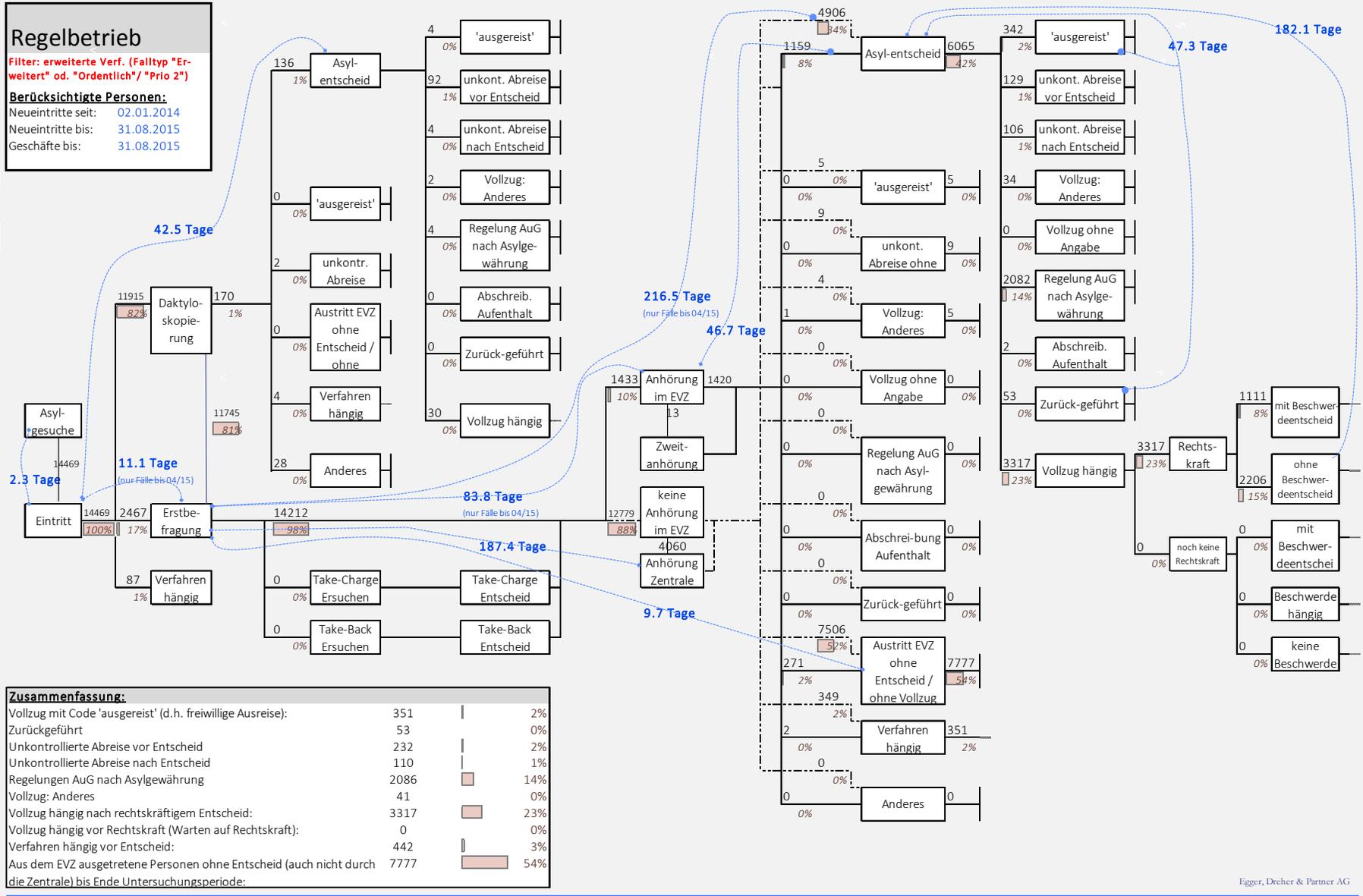
# Verläufe aller Fälle des beschleunigten Verfahrens, die seit Januar 2014 im Testbetrieb ein Erstgesuch gestellt haben

**Testbetrieb**  
 Filter: Erstgesuche, Beschleunigte Verf. (Falltyp "Ordentlich")  
 Berücksichtigte Personen:  
 Neueintritte seit: 07.01.2014  
 Neueintritte bis: 31.08.2015  
 Geschäfte bis: 31.08.2015



Egger, Dreher & Partner AG

# Verläufe aller Fälle des erweiterten Verfahrens, die seit Januar 2014 im Regelbetrieb ein Erstgesuch gestellt haben



# Verläufe aller Fälle des erweiterten Verfahrens, die seit Januar 2014 im Testbetrieb ein Erstgesuch gestellt haben

