



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Planung und Ressourcen

Evaluation Testbetrieb

Neustrukturierung des Asylbereichs

Lionel Kapff, Forschungs- und Evaluationsbeauftragter SEM

lionel.kapff@sem.admin.ch

Gemeinsame Tagung des *Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung* und
des *Forums für Rechtssetzung* vom 25. Juni 2015



Ausgangslage

- **Wirksamkeitsprüfung** der neuen, **getakteten Asylverfahren** in einer **Testphase**
- Eröffnung des «**Testbetriebs**» in Zürich im Januar 2014
 - Zuordnung der Asylsuchenden per Zufallsprinzip
 - Alle wichtigen Akteure «unter einem Dach», aber baulich getrennt: SEM, Beratung und Rechtsvertretung, Rückkehrberatung
 - Rund 30 SEM Mitarbeitende
 - Bearbeitung von etwa 1'300 bis 1'400 Asylgesuchen pro Jahr
 - Unterbringungskapazität von rund 300 Betten



Verfahrenszentrum an der
Förrlibuckstrasse in Zürich



Unterbringung im Zentrum
Juch in Zürich-Altstetten



Evaluationsauftrag

- **Evaluationsauftrag** an SEM in TestV¹
 - Laufende unabhängige Evaluation des Testbetriebs durch vier externe Organisationen im Auftrag des SEM
 - Begleitung der Evaluation durch Gruppe von Expertinnen und Experten der Kantone, des BVGer, des UNHCR und des SRK
- **Zwischenergebnisse der Evaluation**² für die Periode vom 6. Januar bis zum 31. Oktober 2014 wurden im Februar 2015 veröffentlicht

¹ Artikel 8 der *Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013* (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

² Die vier Zwischenberichte der Evaluation Testbetrieb sowie ein zusammenfassender Amtsbericht des SEM wurden am 16. Februar 2015 veröffentlicht.

Download der Berichte in DE: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>

Download der Berichte in FR: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>

Download der Berichte in IT: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>



Zentrale Fragestellungen der Evaluation

EVALUATION TESTBETRIEB

Zentrale Fragestellungen (summative und formative Evaluation)

- Beschleunigung der Asylverfahren
- Wirkung der neuen Beratung und Rechtsvertretung
- Hinweise für die definitive Ausgestaltung der Neustrukturierung des Asylbereichs
- Erkenntnisse zur laufenden Optimierung der Abläufe im Testbetrieb

Betriebswirtschaftliche Analyse

- Verfahrensbeschleunigung
- Einsparungen durch neue Verfahren
- Zusätzliche Kosten der neuen Verfahren
- Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs

Qualitative Analyse

- Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness trotz Verfahrensbeschleunigung, insb. durch neue Beratung und Rechtsvertretung
- Mögliche Fehlanreize von Beratung und Rechtsvertretung, insb. unbegründete Beschwerden
- Wirkung der Beschleunigung auf die Qualität der Verfahren
- Wirkung der Rückkehrberatung auf die Rückkehrwilligkeit der Asylsuchenden
- Wirkung des neuen Verfahrens auf den Wegweisungsvollzug



Vorgehen und Methodik

EVALUATION TESTBETRIEB

Betriebswirtschaftliche Analyse

Mandat 1: McKinsey / SEM

Scope: *Quantitative Ergebnisse des Testbetriebs, Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs*

Methodik: *Quantitative Analyse, ökonomische Modellierung*

Mandat 2: Egger, Dreher & Partner

Scope: *Prozesse, Organisation, Zusammenspiel der Akteure, Datenflüsse, Handlungsfelder, Verbesserungspotentiale*

Methodik: *Prozessdesignanalyse, Datenanalyse, Interviews, Workshops*

Qualitative Analyse

Mandat 3: Interface Politikstudien

Scope: *Qualitative Aspekte des Testbetriebs, insb. Qualität und Wirkung der Verfahren, Rückkehrberatung, medizinische Abklärung*

Methodik: *Beobachtungen im Testbetrieb, Interviews, Auswertung von Asylentscheiden*

Mandat 4: SKMR

Scope: *Zweckmässigkeit, Wirkung und Qualität der Beratung und Rechtsvertretung*

Methodik: *Beobachtungen im Testbetrieb, Dossieranalyse, Interviews, Fokusgruppen-Interviews mit Asylsuchenden*



Zwischenergebnisse der Evaluation Testbetrieb

(1) Beschleunigung der Asylverfahren

- Testbetrieb erzielt gemäss Zwischenergebnissen der Evaluation deutliche **Verfahrensbeschleunigungen**:
 - Dublin-Verfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid in 58.2 Tagen
 - Beschleunigung um 38% gegenüber 2011/12¹, um 22% gegenüber 2014¹
 - Beschleunigte Verfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid in 50.8 Tagen
 - Beschleunigung um 83% gegenüber 2011/12¹, um 28% gegenüber 2014¹
 - Erweiterte Verfahren (Vorbereitungsphase) bis einschliesslich Anhörung in 39.5 Tagen
 - Beschleunigung um 66% gegenüber 2014
- Beschleunigung tritt vor allem dann ein, wenn **Verfahren rasch „unter einem Dach“ abgewickelt** werden, ohne Zuweisungen an die Kantone
 - Neustrukturierung des Asylbereichs steigert Anteil dieser Verfahren durch höhere Unterbringungskapazitäten auf Bundesebene
- **Taktung der Asylverfahren** bewährt sich als weiterer Beschleunigungsfaktor
- Testbetrieb hat **69% aller** seit Januar 2014 **gestellten Gesuche abschliessend behandelt** (Regulärbetrieb: 55%)

¹ Die unterschiedliche Beschleunigungswirkung des Testbetriebs je nach Vergleichsgrundlage ist auf wesentliche operative Verbesserungen im Regulärbetrieb seit 2012 zurückzuführen. So wurde der Regulärbetrieb mit zusätzlichen, befristeten personellen Ressourcen ausgestattet, die dazu genutzt werden, Pendenzen abzubauen und die Verfahren im Durchschnitt zu beschleunigen. Im Weiteren konnte die Anzahl Unterkunftsplätze in Bundeszentren stark erhöht werden. Daher nimmt der Unterschied zwischen Regulär- und Testbetrieb ab; eine Beschleunigung wird aber dennoch erzielt.



Zwischenergebnisse der Evaluation Testbetrieb

(2) Rechtstaatlich korrekte und faire Asylverfahren

- **Qualität der Entscheide** durch Verfahrensbeschleunigung nicht beeinträchtigt
 - Räumliche Nähe der im Verfahren involvierten Akteure bietet zentrale Voraussetzung für die Gewährleistung qualitativ guter Verfahren
 - Kurze Wege, speditiver und persönlicher Informationsaustausch
 - Gesamtprozess rückt ins Blickfeld und ist für alle transparent und überschaubar
- Neu eingeführter **Rechtsschutz** trägt positiv zu Rechtstaatlichkeit, Effizienz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Asylverfahrens im Testbetrieb bei
 - **Beschwerdequote** im Testbetrieb (15.2%) tiefer als im Regulärbetrieb (20.9%)
 - Indiz dafür, dass die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. dass die Funktion der Beratung und Rechtsvertretung im Testbetrieb diese noch fördert
 - Rechtsvertretung ist bei allen Verfahrensschritten präsent und nimmt auch zu den Asylentscheiden vorgängig Stellung
- Frühzeitige und umfassende Information und Beratung zum **Rückkehrhilfeangebot** im Testbetrieb hat zu höherer effektiven Inanspruchnahme geführt
 - Anteil der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Asylsuchenden im Testbetrieb (9%) höher als im Regulärbetrieb (4%)



Zwischenergebnisse der Evaluation Testbetrieb

(3) Optimierungsbedarf

- Grundsätzlich **funktioniert** der Testbetrieb **planmässig**.
 - Keine fundamentalen Probleme oder elementaren Schwachstellen, die eine grundlegende Überarbeitung des Konzepts notwendig machen würden
- **Optimierungsbedarf besteht in Einzelbereichen:**
 - Disposition, d.h. interne Ressourcenallokation und Einsatzplanung;
 - Zuständigkeiten bei medizinischer Abklärung;
 - Personalstrategie: ausgewogene Attraktivität der Jobprofile;
 - Rechtsvertretung: Präsenz bei allen Erstbefragungen;
 - Rechtsvertretung: Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende;
 - Unkontrollierte Abreisen: Gezieltes Monitoring
- SEM hat den Handlungsbedarf in diesen Bereichen erkannt und gemeinsam mit den beteiligten Akteuren **Lösungen** erarbeitet. Die Umsetzung dieser Neuerungen im Testbetrieb läuft und wird im Rahmen der Evaluation vertieft untersucht.



Fazit

- Der Testbetrieb hat, soweit messbar, zu einer wesentlichen **Verfahrensbeschleunigung** im Vergleich zum Regulärbetrieb geführt, wenn auch noch in leicht geringerem Ausmass als ursprünglich angenommen.
- Die **Qualität der Entscheide** wurde nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil wirken der neue Rechtsschutz und das Zusammenwirken der Akteure „unter einem Dach“ tendenziell qualitätsfördernd. Dies zeigt sich letztlich auch an der geringen Beschwerdequote im Testbetrieb.
- **Optimierungsbedarf** besteht in organisatorischen Einzelbereichen: der Disposition, der medizinischen Abklärung, der Personalstrategie, der Präsenz der Rechtsvertreter bei Erstbefragungen, der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender und einem gezielten Monitoring der unkontrollierten Abreisen.
- **Lösungen** wurden vom SEM gemeinsam mit den beteiligten Akteuren erarbeitet. Deren Umsetzung im Testbetrieb läuft und wird im Rahmen der Evaluation vertieft untersucht.
- Eine **abschliessende Beurteilung** der Neustrukturierung des Asylbereichs wäre aufgrund der begrenzten Messgrundlage **zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht**.

Weiteres Vorgehen und Ausblick

- **Umsetzung der Optimierungsmaßnahmen** im Testbetrieb seit Anfang 2015
- Laufende **Erhebung und Analyse durch Evaluatoren** bis Ende August 2015
- **Abschlussbericht** der Evaluation wird Anfang 2016 vorliegen
- **Verlängerung des Testbetriebs** bis längstens September 2019¹

¹ Entscheid des Bundesrates vom 5. Juni 2015, https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-06-051.html