



Bern, November 2015

Evaluation Testbetrieb

Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse

Die vorliegende Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse wurde von allen externen Evaluatoren im Rahmen einer Vernehmlassung genehmigt.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Einleitung	4
1.1 Neustrukturierung des Asylbereichs	4
1.2 Testbetrieb	4
1.3 Evaluation.....	6
2 Fragestellungen, Vorgehen und Methodik	7
2.1 Fragestellungen der Evaluation des Testbetriebs.....	7
2.2 Vorgehen und Methodik.....	7
3 Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs	9
3.1 Beschleunigung der Asylverfahren	9
3.1.1 Verfahrensdauern	9
3.1.2 Schwankungstauglichkeit	10
3.1.3 Ausreise und Wegweisungsvollzug	11
3.1.4 Nothilfebezügler.....	12
3.2 Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs	12
3.3 Qualität der Asylverfahren.....	14
3.3.1 Qualität der Verfahren und Entscheide.....	14
3.3.2 Rechtsschutz	14
3.3.3 Vulnerable Gruppen.....	15
3.3.4 Medizinische Abklärung.....	16
3.3.5 Beschwerdeverfahren.....	16
3.3.6 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe.....	17
3.3.7 Auswirkungen auf SEM Mitarbeitende.....	17

Management Summary

Die Testphasenverordnung vom 4. September 2013 sieht vor, dass das SEM zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eine Evaluation des Testbetriebs durchführt. Der Testbetrieb wurde in diesem Rahmen im Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015 von vier externen Auftragnehmern des SEM evaluiert.

Die externe Evaluation kommt zum Schluss, dass der **Testbetrieb planmässig funktioniert** und dass sich das Betriebsmodell für eine schweizweite Umsetzung eignet.

Der Testbetrieb erreichte eine wesentliche **Verfahrensbeschleunigung** im Vergleich zum Regelbetrieb (Beschleunigung um rund 39%). Die Evaluation bestätigt, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Beschleunigung der Verfahren erzielt werden kann. Eine wesentliche Beschleunigung setzt voraus, dass die Verfahren mit allen Akteuren „unter einem Dach“ abgewickelt werden, ohne dass Zuweisungen an die Kantone notwendig sind. Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird der Anteil dieser „**unter einem Dach**“ **durchgeführten Verfahren** aufgrund höherer Unterbringungskapazitäten auf Bundesebene gesteigert. Als weiterer Faktor der Beschleunigung hat sich die **Taktung der Asylverfahren** bewährt.

Im Bereich des **Wegweisungsvollzugs** ist festzustellen, dass Gesuchsteller ohne Bleibeperspektive den Testbetrieb rascher als den Regelbetrieb kontrolliert oder unkontrolliert verlassen. Weggewiesene Personen aus dem Testbetrieb bezogen wesentlich seltener und kürzer Nothilfe als weggewiesene Asylsuchende, die ein Verfahren des Regelbetriebs durchlaufen haben. Die längerfristigen Auswirkungen im Bereich des Nothilfebezugs sowie des hohen Anteils der unkontrolliert abgereisten Personen („Untergetauchte“) lassen sich nicht abschliessend beurteilen. Ebenfalls offen bleiben die effektiven Auswirkungen auf Bund und Kantone an den Standorten künftiger Ausreisezentren.

Die Evaluation bestätigt grundsätzlich die **Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs** aus Sicht des Bundes. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung bekräftigt die Annahme, dass die Neustrukturierung des Asylbereichs zu signifikanten Verfahrensbeschleunigungen und mittelfristig zu wesentlichen Kosteneinsparungen führt. Auch in der aus Sicht der Kantone durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnung wird von jährlichen Nettoeinsparungen in Höhe von 91.88 Mio. CHF für die Kantone ausgegangen.¹

Der ausgebaute **Rechtsschutz** trägt positiv zu Rechtstaatlichkeit, Effizienz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Asylverfahrens im Testbetrieb bei. Die Verfahrensbeschleunigung hat zu keinen nachteiligen Auswirkungen bei der **Qualität der Entscheide** geführt. Die Präsenz der Rechtsvertreter und die räumliche Nähe der im Verfahren involvierten Akteure im Testbetrieb haben eine qualitätsfördernde Wirkung auf das Asylverfahren. Als Resultat kann im Testbetrieb eine **niedrige Beschwerdequote** festgestellt werden. Den Bedürfnissen **vulnerabler Personen** wird angemessen Rechnung getragen. Die frühzeitige und umfassende Information und Beratung zum bestehenden **Rückkehrhilfeangebot** im Testbetrieb hat zu einer höheren effektiven Inanspruchnahme geführt.

Weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Testbetrieb hinsichtlich der Einführung eines alle Verfahrensbeteiligten integrierenden, **informatikgestützten Dispositionssystems** und einer gezielteren **Steuerung kurzfristiger Schwankungen** bei den Gesuchseingängen.

Die genaue **Ausgestaltung des beratenden Vorgesprächs** ist im Hinblick auf die Verfahrensgarantien und eine einheitliche Anwendungspraxis noch weiter zu prüfen und allenfalls anzupassen.

¹ Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, 18. Feb. 2014

1 Einleitung

1.1 Neustrukturierung des Asylbereichs

In seiner Botschaft zur Neustrukturierung des Asylbereichs vom 3. September 2014² schlägt der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen vor, um Asylverfahren bei Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness zu beschleunigen und damit mittelfristig Kosten einzusparen.

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

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

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:

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

1.2 Testbetrieb

Die Wirksamkeit der neuen, getakteten Asylverfahren wird in einer Testphase geprüft. Dazu hat das SEM an der Förrlibuckstrasse in Zürich ein neues Verfahrenszentrum eröffnet. Der sogenannte **Testbetrieb** wurde am 6. Januar 2014 gestartet und wird längstens bis zum 28. September 2019 dauern.³ Die Asylsuchenden, die dem Testbetrieb per Zufallsprinzip⁴

² Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991.

³ Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013 (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

Ursprünglich war eine Testphase bis spätestens 28. September 2015 vorgesehen. Mit der Änderung des Asylgesetzes vom 26. September 2014 (*Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes*, SR 14.025) und dem Bundesratsbeschluss vom 5. Juni 2015 wurde die Gültigkeitsdauer der TestV bis zum 28. September 2019 verlängert. Dieser Entscheid ermöglicht es, die beschleunigten Asylverfahren im Hinblick auf die Umsetzung der Neustrukturierung weiter zu optimieren. Zudem können die im Testbetrieb getätigten Investitionen länger genutzt und die Amortisationskosten gesenkt werden. Die Evaluationsphase verlängert sich nicht.

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

zugeordnet wurden, sind im nahegelegenen Juch-Areal der Stadt Zürich untergebracht, welches über rund 300 Betten verfügt. Jährlich bearbeiten die rund 30 Mitarbeitenden des SEM im Testbetrieb etwa 1'300 bis 1'400 Asylgesuche.

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

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

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

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

1.3 Evaluation

Die Testphasenverordnung vom 4. September 2013⁵ sieht vor, dass das SEM zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eine Evaluation des Testbetriebs durchführt. Der Testbetrieb wurde in diesem Rahmen von vier externen Auftragnehmern des SEM evaluiert.

Zusätzlich hat eine Begleitgruppe – zusammengesetzt aus Expertinnen und Experten des Bundesverwaltungsgerichts, des EJPD, der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), des Schweizerischen Roten Kreuzes, des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) – die Aufgabe, die Erkenntnisse aus der Testphase zu analysieren und Empfehlungen für die weitere Umsetzung zu erarbeiten.

Am 16. Februar 2015 hat das SEM die Zwischenergebnisse der Evaluation für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Oktober 2014 veröffentlicht.⁶

Der vorliegende Bericht fasst die Schlussergebnisse für die gesamte Evaluationsperiode vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015 zusammen.

⁵ Artikel 8 der *Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013* (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

⁶ Die vier Zwischenberichte der Evaluation sowie ein zusammenfassender Amtsbericht des SEM sind verfügbar unter: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>

2 Fragestellungen, Vorgehen und Methodik

2.1 Fragestellungen der Evaluation des Testbetriebs

Die Evaluation des Testbetriebs soll detaillierte Informationen über die Beschleunigung der Asylverfahren und die Wirkung der neuen Beratung und Rechtsvertretung liefern. Sie soll zudem Hinweise für die definitive Ausgestaltung der Neustrukturierung des Asylbereichs geben und deren Wirtschaftlichkeit beurteilen. Gleichzeitig sollen die Erkenntnisse der begleitenden Evaluation noch während des Testbetriebs zur Optimierung der Abläufe führen.

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

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

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

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

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

2.2 Vorgehen und Methodik

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

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

der Neustrukturierung des Asylbereichs erstellt. Diese stellt die durch die Beschleunigung der Verfahren erzielten Einsparungen den dafür notwendigen Investitionen in zusätzliche Unterkünfte sowie den höheren Betriebskosten gegenüber.

Um eine hinreichende **Vergleichbarkeit zwischen Regel- und Testbetrieb** sicherzustellen ("Apfel-zu-Apfel Vergleich"), wurden vergleichbare Fallkategorien gebildet und nicht repräsentative Spezialfälle⁷, die zu Verzerrungen geführt hätten, aus der Messgrundlage ausgeschlossen. Vergleichsbasis für die beschleunigten Verfahren im Testbetrieb sind die Priorität-1-Fälle des Regelbetriebs (abzüglich der Fälle, bei denen zusätzliche Abklärungen notwendig sind). Vergleichsbasis für die erweiterten Verfahren im Testbetrieb sind die Priorität-2-Fälle des Regelbetriebs (zuzüglich der Priorität-1-Fälle mit zusätzlichen Abklärungen). Dublin-Fälle sind in Regel- und Testbetrieb direkt vergleichbar.

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

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

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

⁷ Hierzu gehören u.a. vor dem 1. Januar 2014 begonnene und in der Messperiode abgeschlossene Fälle (existieren nur im Regelbetrieb), Mehrfachgesuche (werden ausschliesslich dem Regelbetrieb zugeordnet), Pendenzen aus den Jahren 2014/15 (deren Dauer bis Abschluss nicht eindeutig vorhergesagt werden kann), Abschreibungen, Wiederaufnahmen, Geburten und Fälle ohne Anhörung (u.a. Resettlement, Minderjährige unter 14 Jahren).

3 Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs

Dieses Kapitel stellt die zentralen Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs vor. Dabei wird zunächst auf die quantitativen Ergebnisse bezüglich der Beschleunigung der Asylverfahren (Abschnitt 3.1) und der Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs (Abschnitt 3.2) eingegangen. Anschliessend wird die Qualität der Asylverfahren im Testbetrieb diskutiert (Abschnitt 0).

3.1 Beschleunigung der Asylverfahren

3.1.1 Verfahrensdauern

In der Berichtsperiode vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015 konnte der **Testbetrieb** Verfahren im Durchschnitt (gewichtet, über alle Fallkategorien) **rund 76.7 Tage schneller** rechtskräftig abschliessen als der Regelbetrieb (**Beschleunigung um rund 39%**). Die Beschleunigungswirkung des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb betrug rund 21 Tage im Dublin-Verfahren (bis Rechtskraft), rund 28 Tage im beschleunigten Verfahren (bis Rechtskraft) und rund 127 Tage im erweiterten Verfahren (bis Anhörung).

Bei **Dublin-Verfahren** wird bis zum Entscheid eine Beschleunigung von rund 13 Tagen erreicht, in der Beschwerdephase bis zur Rechtskraft des Entscheids wird eine zusätzliche Beschleunigung von rund 8 Tagen erzielt (kumuliert rund 21 Tage). Die zusätzliche Beschleunigung in der Vollzugsphase beträgt rund 13 Tage. Die Gesamtbeschleunigung der Dublin-Verfahren von Verfahrensbeginn bis Vollzug der Wegweisung beträgt dementsprechend rund 34 Tage. Bei den **beschleunigten Verfahren** beträgt die Beschleunigung bis Entscheid rund 14 Tage; in der Beschwerdephase kommen rund 14 Tage (kumuliert rund 28 Tage), in der Vollzugsphase rund 18 Tage zusätzliche Beschleunigung hinzu. Die Gesamtbeschleunigung der beschleunigten Verfahren von Verfahrensbeginn bis Vollzug der Wegweisung beträgt dementsprechend rund 46 Tage. Insgesamt zeigt die Analyse, dass sich die Beschleunigungswirkung des Testbetriebs in etwa gleichmässig über die untersuchten Phasen verteilt.

Tabelle 1: Durchschnittlich Verfahrensdauern in Regel- und Testbetrieb (01.01.2014 bis 31.08.2015)

	Testbetrieb	Regelbetrieb	Beschleunigungswirkung
Fallkategorien	Dauer	Dauer	Kumulativ ab Verfahrensbeginn
Dublin-Verfahren			
Bis Entscheid	44.4 Tage	57.6 Tage	13.2 Tage
Bis Rechtskraft	58.9 Tage	79.9 Tage	21.0 Tage
Bis Vollzug	95.2 Tage	129.0 Tage	33.8 Tage
Beschleunigte Verfahren			
Bis Entscheid	47.2 Tage	60.9 Tage	13.7 Tage
Bis Rechtskraft	58.7 Tage	87.1 Tage	28.4 Tage
Bis Vollzug	69.6 Tage	116.0 Tage	46.4 Tage
Erweiterte Verfahren (Vorbereitungsphase)			
Bis Anhörung	46.2 Tage	173.5 Tage	127.3 Tage

Bemerkung: Bei der Auswertung der Verfahrensdauern bis Entscheid werden nur Fälle betrachtet, die in der Messperiode auch Rechtskraft erlangt haben. Bei der Auswertung bis Vollzug der Wegweisung ist das Sample kleiner, weil weniger Fälle den Vollzug der Wegweisung in der Messperiode vollständig abgeschlossen haben.

Die detaillierte Auswertung der Verfahrensdauern zeigt auf, dass langwierige Verzögerungen bei den Verfahren insbesondere dann auftreten, wenn es zu Zuweisungen von Asylsuchenden von den Zentren des Bundes an die Kantone kommt, wo dann die Akteure des Asylverfahrens nicht mehr „unter einem Dach“ vereint sind. Verfahren, die während des Aufenthaltes in den EVZ (Regelbetrieb) oder im Testbetrieb in Zürich abgeschlossen werden, d.h. vor Abschluss des Verfahrens nicht den Kantonen zugewiesen werden, weisen etwa gleiche Dauern auf. Zu einem wesentlichen Beschleunigungseffekt durch den Testbetrieb kommt es deshalb, weil im Testbetrieb eine **grosse Mehrheit der Fälle im Zentrum des Bundes abgeschlossen** wird. Im Regelbetrieb hingegen kann eine Vielzahl von Fällen nicht im EVZ abgeschlossen werden und es kommt daher zu Zuweisungen von Asylsuchenden an die Kantone. Als weiterer Faktor der Beschleunigung hat sich die **Taktung der Asylverfahren** bewährt.

Im Zwischenbericht der Evaluation wurden Probleme hinsichtlich der **Disposition**, d.h. die interne Ressourcenallokation und Einsatzplanung, des Testbetriebs aufgezeigt, die zu Verzögerungen bei der Durchführung von Erstbefragungen führten. Seitdem konnte die Disposition durch den **Einsatz von Tagesteams** mit je einem SEM-Fachspezialisten, einem Rechtsvertretenden und einem Dolmetschenden deutlich optimiert werden. Es besteht eine deutliche grössere Flexibilität im Umgang mit schwankenden Gesprächsdauern und Leerzeiten zwischen den Gesprächen konnten eliminiert werden. Statt bisher maximal drei Gespräche pro Tag führen SEM-Fachspezialisten neu täglich in der Regel vier Gespräche durch, wobei bei durchgehender Ressourcenverfügbarkeit bis zu sechs Gespräche pro Tag möglich wären.

Optimierungspotential besteht noch hinsichtlich der Einführung eines alle Verfahrensbeteiligten integrierenden, **informatikgestützten Terminmanagements**. Weiterhin könnte eine gezieltere **Steuerung kurzfristiger Schwankungen** bei den Gesuchseingängen dazu führen, dass letztere nicht zu durchgehenden Lastschwankungen in allen Verfahrensschritten führen. Hierzu müsste 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.

3.1.2 Schwankungstauglichkeit

Zur Prüfung der **Schwankungstauglichkeit des Testbetriebs** werden diesem seit Dezember 2014 fest 6% der Gesuchseingänge in der Schweiz zugewiesen.⁸ Wie im Regelbetrieb kann es damit auch im Testbetrieb bei hohen Gesuchseingängen zu zeitweisen Überlastungen der Bearbeitungskapazitäten und somit zu Pendenzenbildung kommen. Im Juni 2015 ergaben sich im Testbetrieb aufgrund hoher Gesuchseingänge erstmals erhebliche Ressourcenengpässe. Die Anforderung, 6% der Gesuche zu bearbeiten, konnte bisher aber erfüllt werden.

Eine hohe Schwankungstauglichkeit des Testbetriebs als Ganzes setzt aufgrund der hohen Interdependenz einer Vielzahl von Akteuren voraus, dass alle beteiligten Akteure in der Lage sind, bei kurz- und mittelfristige Lastschwankungen die Kapazitäten flexibel zu variieren. Eine solche Flexibilität ist aber in den aktuellen Verträgen der Beratung und Rechtsvertretung nicht hinreichend vorgesehen und sollte bei einer schweizweiten Umsetzung des Rechtsschutzmodells angedacht werden. Denkbar wäre zum Beispiel das bestehende Modell der Fallpauschalen mit einer Grundfinanzierung (Sockelbeitrag) zu ergänzen. Weitere

⁸ Ausnahmsweise kam es zur Kapazitätsoptimierung während zwei Wochen im Frühsommer 2015 zu erhöhten Zuweisungen an den Testbetrieb, etwas später dafür zu geringeren Zuweisungen. Die Quote von 6% wurde im Durchschnitt eingehalten.

mögliche Massnahmen zur Erhöhung der Schwankungstauglichkeit umfassen flexible Arbeitszeitmodelle und die Schaffung von Reservepools für die Beratung und Rechtsvertretung.

3.1.3 Ausreise und Wegweisungsvollzug

Bisher sind in 60.9% der im Testbetrieb abgeschlossenen Fälle Personen kontrolliert oder unkontrolliert ab Zentrum ausgereist, womit es zu keiner Zuweisung an die Kantone kam (siehe Tabelle 2). Die Sollvorgabe liegt hier bei 60%.

Tabelle 2: Wegweisungsvollzug und Ausreise ab Zentrum/EVZ per 31.08.2015

Wegweisungsvollzug und Ausreise	Testbetrieb		Regelbetrieb	
	Anzahl der Fälle	Ist-Anteil	Anzahl der Fälle	Ist-Anteil
Total Fälle mit Ausreise ab Zentrum/EVZ, d.h. ohne „Zuweisung“ Kanton	994	60.9%	4'390	23.8%
<i>Davon kontrolliert</i>	358	36.0%*	1'398	31.9%*
<i>Davon unkontrolliert („Untertauchen“)</i>	528	53.1%*	1'819	41.4%*
<i>Davon andere Abgänge</i>	108	10.9%*	1'173	26.7%*
Detail zu Dublin-Überstellungen ab Zentrum/EVZ				
Anzahl Dublin-Überstellungen	173	10.6%	415	2.2%
Detail zu freiwillige Ausreisen ab Zentrum/EVZ				
Anzahl freiwillige Ausreisen (Untermenge von kontrolliert)	180	11.0%	952	5.2%
Detail zu unkontrollierter Abreise vor oder nach Asylentscheid ab Zentrum/EVZ				
Anzahl unkontrollierter Abreisen <i>vor</i> dem Asylentscheid	258	15.8%	1'484	8.0%
Anzahl unkontrollierter Abreisen <i>nach</i> dem Asylentscheid	270	16.5%	335	1.8%

Bemerkung: Die Quoten werden an den zugewiesenen Fällen (bzw. den gestellten Asylgesuchen) minus die hängigen Fälle berechnet. Im Total sind auch Personen, welche ein Bleiberecht erhalten haben enthalten. Mit einem * gekennzeichnete Quoten beziehen sich hingegen auf die übergeordnete Kategorie, d.h. „Ausreisen ab Zentrum/EVZ“.

In Hinsicht auf die relativ hohe Anzahl von **unkontrolliert abgereisten Personen** („Untergetauchte“) im Testbetrieb (32.4% der Fälle gegenüber 9.9% im Regelbetrieb) besteht die Annahme, dass die frühzeitige Rückkehrberatung sowie die Chancenberatung über das Asylverfahren durch die Rechtsvertretung im Testbetrieb dazu führen, dass die Asylsuchenden, den Ausgang des Asylverfahren, bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchsteller aufgrund des getakteten Verfahrens in der Regel besser, wann der Entscheid gefällt wird. In der Folge entscheiden sie sich eher für eine freiwillige Ausreise oder aber verlassen den Asylprozess unkontrolliert.

Der **Verbleib** eines Grossteils der 528 **unkontrolliert abgereisten Personen** bleibt offen. Insgesamt 104 unkontrolliert aus dem Testbetrieb abgereiste Personen mit nationalem Wegweisungsentscheid oder Dublin-Nichteintretensentscheid konnten jedoch in der Schweiz wieder aufgegriffen und dem Wegweisungsvollzug zugeführt werden. In weiteren 54 Fällen sind die unkontrolliert abgereisten Personen aus dem Testbetrieb in einen anderen Dublin-Staat weitergereist und haben dort ein neues Asylgesuch gestellt, woraufhin dieser Staat die Schweiz um Rückübernahme ersucht hat. Bezüglich der unkontrolliert abgereisten Personen

ist generell festzuhalten, dass diese zwar zu einer finanziellen Entlastung des Asylsystems führen, bei einem wesentlichen Anteil der Fälle jedoch nicht feststellbar ist, ob die Personen die Schweiz auch effektiv verlassen haben.

3.1.4 Nothilfebezüger

Das Monitoring Sozialhilfestopp⁹ wird halbjährlich ausgewertet. In 2014 und im ersten Halbjahr 2015 haben 42 Personen aus dem Testbetrieb Nothilfe bezogen. Dabei wurden gemäss Meldung des Kantons Zürich effektive Gesamtkosten in Höhe von 160'504 CHF verursacht. Weggewiesene Personen aus dem Testbetrieb bezogen wesentlich seltener (Bezugsquote: 5%) und kürzer (durchschnittliche Bezugsdauer: 35 Tage) Nothilfe als weggewiesene Asylsuchende, die ein Verfahren des Regelbetriebs durchlaufen haben (Bezugsquote: 52%; durchschnittliche Bezugsdauer: 94 Tage).

Tabelle 3: Nothilfebezug (01.01.2014 bis 30.06.2015; rechtskräftige Entscheide aus 2014/15)

Nothilfebezug von weggewiesenen Personen aus Testbetrieb und Regelbetrieb (01.01.2014 bis 30.06.2015)*		
	Testbetrieb Zürich	Regelbetrieb (schweizweit)
Anzahl Entscheide	867	11'815
Anzahl Nothilfebeziehende	42	6'171
Bezugsquote	5%	52%
Nothilfekosten	160'504 CHF	32.4 Mio. CHF
Kosten pro Entscheid	185 CHF	2'739 CHF
Bezugsdauer	35 Tage	94 Tage

* Berücksichtigt werden hier ausschliesslich rechtskräftige Entscheide aus den Jahren 2014/15

Die Ergebnisse aus dem Testbetrieb zeigen, dass sich schnelle Verfahren sowie eine gezielt eingesetzte Rückkehr-, Chancen- und Rechtsberatung positiv auf die Ausreisebereitschaft bzw. auf die Inanspruchnahme der Nothilfe auswirken. Aufgrund der relativ geringen Fallzahlen und des kurzen Betrachtungszeitraums können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschliessenden Aussagen zur Wirkung der Neustrukturierung des Asylbereichs auf den Nothilfebezug gemacht werden. Insbesondere kann derzeit nicht abgeschätzt werden, wie sich die Zahlen im Hinblick auf Langzeitbezüger oder auf Personen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt Nothilfe beanspruchen, entwickeln werden. Ebenfalls offen bleiben die effektiven Auswirkungen auf Bund und Kantone an den Standorten künftiger Ausreisezentren.

3.2 Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs

Die im Rahmen der Evaluation erstellte ökonomische Modellrechnung zur Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs stellt die durch die Beschleunigung der Verfahren erzielten Einsparungen den dafür notwendigen Investitionen in zusätzliche Unterkünfte sowie den höheren Betriebskosten gegenüber. Es kann damit aus betriebswirtschaftlicher Perspektive geklärt werden, ob mit der Neustrukturierung der richtige Weg zu einer erheblichen und spürbaren Optimierung des Asylsystems eingeschlagen wird.

Die **Evaluation bestätigt** grundsätzlich die **Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs**. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung, die sich insbesondere auf Vergleichsmessungen in Regel- und Testbetrieb von Januar 2014 bis August 2015 stützt,

⁹ Die Berichte des *Monitorings über den Sozialhilfestopp im Asylbereich* können heruntergeladen werden unter: https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/asyl/sozialhilfe/ref_monitoring_sozialhilfestopp.html

bekräftigt die Annahme, dass die Neustrukturierung des Asylbereichs zu wesentlichen Verfahrensbeschleunigungen und mittelfristig zu Kosteneinsparungen führt.

Die kalkulierte **Amortisationsdauer** der Investitionen in neue Bundeszentren für den Asylbereich beträgt **8.5 Jahre**. In diesem Zeitraum werden die Kosten von rund 548 Millionen CHF, die für den Erwerb bzw. Bau neuer Bundesimmobilien anfallen, über Einsparungen durch Verfahrensbeschleunigungen gedeckt. Im eingeschwungenen Zustand betragen die jährlichen, im Rahmen der Neustrukturierung erzielten **Nettoeinsparungen** gegenüber dem heutigen System rund **110 Mio. CHF**.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung der Botschaft vom 3. September 2014, die auf Messungen im Regelbetrieb für die Jahre 2011/12 sowie Annahmen zum Testbetrieb beruht, hatte eine Amortisationsdauer von 6.3 Jahren und jährliche Nettoeinsparungen von rund 170 Mio. CHF ergeben. Grund für die nun leicht verschlechterte Wirtschaftlichkeitsprognose ist, dass die während der Testphase gemessene Beschleunigungswirkung der Neustrukturierung die Annahmen der Botschaft nicht vollständig erreicht. Dazu haben einerseits deutliche operative Verbesserungen des Regelbetriebs seit 2012 geführt. Andererseits liegen die im Testbetrieb gemessenen Verfahrensdauern trotz einer wesentlichen Beschleunigungswirkung leicht über den ursprünglich angenommenen Werten.

Bedenkt man, dass sich die kalkulierte Amortisationsdauer auf den Rückfluss des in **Immobilieninvestitionen** gebundenen Kapitals bezieht, so ist auch eine Amortisationsdauer von 8.5 Jahren noch deutlich günstiger als üblicherweise am Markt für vergleichbare Immobilieninvestitionen erzielte Ergebnisse (≥ 20 Jahre).

Die verschiedenen durchgeführten Sensitivitätsanalysen zeigen, dass sich die Amortisationsdauer bei Veränderung zentraler Parameter – beispielsweise einem signifikanten und dauerhaften Anstieg der Bleiberechtsquote – zwar verlängern kann, aber dennoch die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung in allen betrachteten Szenarien gegeben ist.

Es ist zu beachten, dass die vorliegende Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs allein **aus Perspektive des Bundes** – nicht aus gesamtschweizerischer Betrachtung – erfolgt. Einsparungen bei den Kantonen fliessen nicht in die Kalkulation mit ein. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aus Sicht der Kantone wurde im Bericht „*Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*“ der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) vorgenommen. Es wird von jährlichen Nettoeinsparungen in Höhe von 91.88 Mio. CHF für die Kantone ausgegangen.

Es wird zudem erwartet, dass sich die mit der Neustrukturierung erzielten Verfahrensbeschleunigungen positiv auf eine frühzeitige (Erwerbs-) Integration von Personen mit Bleiberecht auswirken werden, was letztlich auch die Sozialsysteme entlasten wird.¹⁰

¹⁰ Diese Wirkung wird durch wissenschaftliche Untersuchungen des Migration Policy Lab der Universität Zürich bestätigt. Veröffentlichung voraussichtlich im Laufe des Jahres 2016 unter dem Titel: „*When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees*“.

3.3 Qualität der Asylverfahren

3.3.1 Qualität der Verfahren und Entscheide

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass sich der erhöhte Zeitdruck bei den Verfahren des Testbetriebs nicht negativ auf die **Qualität der Verfahren und Entscheide** ausgewirkt hat.

Vielmehr wurde allseits unterstrichen, dass die **Präsenz der Rechtsvertreter** (siehe Abschnitt 3.3.2) in allen Verfahrensschritten des Testbetriebs zur Qualitätsförderung beiträgt. So wirken sich das Bewusstsein beim SEM, dass in der Form der Rechtsvertretung eine fachlich kompetente und im Interesse des Asylsuchenden handelnde Person den Entscheidentwurf und den Entscheid inhaltlich analysiert und rechtlich würdigt, und die Notwendigkeit, sich darauf einzulassen, positiv auf die Qualität der Entscheide des SEM aus.

Schliesslich wurde positiv hervorgehoben, dass die **räumliche Nähe der im Verfahren involvierten Akteure** eine gute Voraussetzung für die Gewährleistung qualitativ guter Verfahren bietet. Die Wege zueinander sind kurz und es findet ein informeller Austausch statt. Der Gesamtprozess rückt stärker ins Blickfeld und ist für alle Beteiligten transparent und überschaubar. Letztlich ist davon auszugehen, dass genau diese Überschaubarkeit und Transparenz wesentlich zur Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Asylverfahrens beizutragen vermag.

Neu wird im Testbetrieb seit Mai 2015 anstelle der Erstbefragung ein **beratendes Vorgespräch** durchgeführt. Dem beratenden Vorgespräch geht die Personaliaufnahme als eigener Verfahrensschritt voraus, an dem die Rechtsvertretung nicht teilnimmt. Während des beratenden Vorgesprächs werden die Asylsuchenden schwerpunktmässig zum Reiseweg sowie zur Gesundheit und summarisch zu den Asylgründen befragt. Anders als bei der Erstbefragung gibt es beim beratenden Vorgespräch kein Wortprotokoll. Stattdessen verfassen die SEM-Fachspezialisten ein zusammenfassendes Protokoll zum Reiseweg und zur Gesundheit. Die Fragen und Antworten zu den Asylgründen werden nicht protokolliert, dafür stichwortartig in internen Notizen durch die Fachspezialisten und Rechtsvertretung festgehalten. Bei Asylsuchenden, die als unbegleitete Minderjährige registriert werden, wird kein beratendes Vorgespräch, sondern weiterhin eine Erstbefragung durchgeführt.

Die neue Praxis der beratenden Vorgespräche wird vorwiegend positiv bewertet. Die separate Erfassung der Personalien ohne Rechtsvertretung wird allgemein als sinnvoll und effizient erachtet. Die Ausgestaltung des beratenden Vorgesprächs wird dahingehend begrüsst, dass es die Voraussetzungen für eine angenehme, vertrauensbildende Gesprächsatmosphäre schafft und einen individuelleren Zugang zur gesuchstellenden Person ermöglicht. Aus Sicht der externen Evaluatoren ist es aber problematisch, wenn das beratende Vorgespräch der Erfassung der Asylgründe diene und so effektiv den Charakter einer Erstbefragung annehme, ohne dass die entsprechenden Verfahrensgarantien (Protokoll mit Rückübersetzung) eingehalten werden. Problematisch sei auch, wenn informelle mit formellen Gesprächsabschnitten kombiniert würden, sodass die Asylsuchenden nicht wirklich verstehen können, was nun der Charakter des Gesprächs ist. Schliesslich wurde angeführt, dass der Freiraum des beratenden Vorgesprächs das Risiko einer uneinheitlichen Anwendungspraxis erhöhe.

3.3.2 Rechtsschutz

Um die beschleunigten Verfahren im Testbetrieb rechtsstaatlich korrekt und fair durchzuführen, wird den Asylsuchenden als flankierende Massnahme ein Anspruch auf **kostenlose Beratung** über das Asylverfahren sowie eine **kostenlose Rechtsvertretung** gewährt. Die Ergebnisse der externen Evaluation zeigen, dass sich das gewählte

Rechtsschutz-Modell als ein wesentliches Element des Testbetriebs bewährt hat.

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

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

Die Zuweisung einer Rechtsvertretung wirkt sich auch positiv auf den **Rechtsschutz** aus. Anders als im Regelbetrieb hängt der Rechtsschutz im Testbetrieb viel weniger davon ab, ob und wie der Asylsuchende über die Möglichkeit einer Rechtsvertretung informiert wird. Während im Regelbetrieb der Beizug einer Rechtsvertretung stark von den Umständen und der Initiative des Asylsuchenden abhängt, erhält durch das Rechtsschutz-Modell des Testbetriebes jeder Asylsuchende eine individuelle Rechtsvertretung. Die zugewiesene Rechtsvertretung kann auch sicherstellen, dass Asylsuchende, die im erweiterten Verfahren auf rechtliche Unterstützung angewiesen sind, mit einer gewillkürten Rechtsvertretung vernetzt werden. Insgesamt ist der Rechtsschutz im Testbetrieb systematischer und umfassender.

Viele der befragten Akteure betonen, dass sich die Rechtsvertretung positiv auf die **Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden** auswirkt. So konnte beispielsweise beobachtet werden, wie alle Rechtsvertreter während des Erstgesprächs den Asylsuchenden erklärten, dass sie während den Befragungen die Wahrheit sagen müssen. Auch stehen die Rechtsvertreter den Asylsuchenden bei der Beschaffung von Beweismitteln zur Seite und tragen so dazu bei, dass wichtige Beweise vom Asylsuchenden überhaupt beschafft oder früher beschafft werden.

3.3.3 Vulnerable Gruppen

Die Zuteilung von Gesuchstellenden in den Testbetrieb erfolgt nach dem Zufallsprinzip. Das heisst es befinden sich unter den Gesuchstellenden auch Personen, die aufgrund ihrer spezifischen Situation oder ihrer erlebten Geschichte als besonders verletzlich einzustufen sind. Darunter fallen unbegleitete Minderjährige, gesundheitlich beeinträchtigte Personen, ältere Menschen, schwangere Frauen, Alleinerziehende, Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere Formen von physischer, psychischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.

Gemäss den Befragten bewährt sich der Testbetrieb grundsätzlich für Bearbeitung der Asylgesuche von Angehörigen vulnerabler Gruppen und bietet sogar Vorteile gegenüber dem Regelverfahren: **Beratung und Rechtsvertretung**, die die Gesuchstellenden von Beginn an begleiten, spielen beim **Erkennen einer Verletzlichkeit** eine zentrale Rolle. Sie tauschen sich mit der Pflegefachperson im Zentrum Juch aus. Die Rechtsvertretung kann entsprechende

Informationen an die Fachspezialisten des SEM weiterleiten oder im Fall der unbegleiteten Minderjährigen koordinativ tätig werden. Grundsätzlich wird es zudem positiv beurteilt, wenn auch verletzte Personen schnell Klarheit über ihren Status erhalten. In den Gesprächen wird bestätigt, dass in vielen Fällen, in denen Angehörige von vulnerablen Gruppen betroffen sind, im Rahmen des beschleunigten Verfahrens entschieden werden kann. Ist der Fall zu komplex (beispielsweise bei Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen oder Traumata, welche nicht/kaum aussagefähig sind), kann die gesuchstellende Person ins erweiterte Verfahren triagiert werden.

Mit der in den letzten Monaten zu beobachtenden Zunahme an **unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden** hat die praktische Bedeutung der Rolle der **Rechtsvertretung als Vertrauensperson** im Testbetrieb stark zugenommen. Im Laufe der zweiten Evaluationsphase konnte das Rollenverständnis weiter geklärt und umgesetzt werden: Bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden geht die Rolle der Rechtsvertretung über die reine Rechtsvertretung hinaus und beinhaltet auch Unterstützung und Betreuung in administrativen, organisatorischen oder sozialen Belangen wie beispielsweise versicherungstechnische Fragen, Sicherstellung einer allfälligen medizinischen oder psychologischen Behandlung oder Wahrung von Kinderrechten.

3.3.4 Medizinische Abklärung

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

Die erste Zeit im Testbetrieb wurde genutzt, um mit sämtlichen Akteuren die Abläufe zu definieren und interne Formulare im Hinblick auf medizinische Abklärungen zu entwickeln. Die Anwendung in der Praxis zeigt auf, dass sich das Modell bewährt und den Asylsuchenden der freie Zugang zum Gesundheitssystem gewährleistet ist. Hervorzuheben ist dabei die wichtige Rolle der Rechtsvertretung, welche sicherstellt, dass nur medizinische Vorbringen, die für das Verfahren relevant sein könnten, beim SEM eingebracht werden. Diese Vortriage durch die Rechtsvertretung führt auch zu einer Entlastung der Verfahren.

3.3.5 Beschwerdeverfahren

Insgesamt wurden im Testbetrieb bei 1'225 Personen anfechtbare Verfügungen¹¹ erlassen, von denen 210 tatsächlich angefochten wurden. Dies entspricht einer Beschwerdequote von 17.1%. Die **Beschwerdequote** liegt im Testbetrieb signifikant tiefer als im Regelbetrieb, wo im gleichen Zeitraum 25.4% der anfechtbaren Verfügungen tatsächlich angefochten wurden. Dies bestätigt, dass die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. die ausgebautе Rechtsberatung im Testbetrieb diese noch fördert.

Von den 210 Beschwerden aus dem Testbetrieb beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sind 170 erledigt worden (siehe Tabelle 4). Dabei kam es zu 125 Abweisungen, 2 Gutheissungen, einer teilweisen Gutheissung, 11 Rückweisungen, 16 NEE, 10 als gegenstandslos erklärten Beschwerden sowie 5 Rückzügen.

¹¹ D.h. Ablehnungen und Nichteintretensentscheide aus allen Verfahrensarten.

Tabelle 4: Durch das BVGer erledigte Beschwerden aus dem Testbetrieb per 31.08.2015

Erledigte Beschwerden beim BVGer	Anzahl der Fälle
<i>Materielle Entscheide</i>	
Abweisungen	125
Gutheissung	2
Teilweise Gutheissung	1
Rückweisung/Kassation	11
<i>Nicht-materielle Entscheide und Abschreibungen</i>	
Nichteintreten	16
Gegenstandslos	10
Rückzug	5
<i>Gesamt</i>	
Total	170

Die Erfahrungen der Testphase zeigen insgesamt, dass signifikant weniger Beschwerden erhoben, **Beschwerden gezielter geführt** und diese **qualitativ gut bis sehr gut** verfasst werden. Durch die Mitwirkung der Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren können Fehler frühzeitig erkannt und bisweilen bereits auf dieser Stufe behoben werden. All dies trägt auch zu einer Erleichterung der Arbeit des BVGer bei.

3.3.6 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

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

Im Testbetrieb sind im Evaluationszeitraum 160 Personen mit Rückkehrhilfe abgereist. Aus Regelbetrieb haben 882 Personen die Schweiz mit Rückkehrhilfe verlassen. Der **Anteil der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Asylsuchenden ist im Testbetrieb** (6% der zugewiesenen Fälle) **höher** als im Regelbetrieb (2% der Asylgesuche).

Von den mit Rückkehrhilfe aus dem Testbetrieb abgereisten Personen haben sich zudem rund **72% bereits in der Vorbereitungsphase** dafür entschieden. Dies lässt sich u.a. anhand der unterschiedlichen finanziellen Anreize in beiden Systeme erklären. Im Testbetrieb wird ein **degressives System der Rückkehrhilfe** angeboten, das mit einer Rückkehrhilfe von 2'000 CHF bei einer Ausreise in der Vorbereitungsphase beginnt und in den weiteren Phasen geringere Hilfen bietet. Im Regelbetrieb werden lediglich Rückkehrhilfen von 500 CHF angeboten.¹² Eine frühzeitige, freiwillige Rückkehr ist in der Regel mit erheblichen Kosteneinsparungen für die Schweiz verbunden.

3.3.7 Auswirkungen auf SEM Mitarbeitende

Die operative Tätigkeit im Asylbereich, gerade auch angesichts der quantitativen Vorgaben wie sie im Testbetrieb bestehen, ist für die Mitarbeitenden des SEM sowie externe

¹² Nach dem Austritt aus dem EVZ in den Kanton können die Gesuchsteller im Regelbetrieb hingegen (ab 3 Monate nach Asylgesuch) höhere Beträge beziehen: 1'000 CHF Barauszahlung und maximal 3'000 CHF für Projekthilfe.

Mitarbeitende (Dolmetscher, Rechtsvertreter, etc.) häufig fordernd und anspruchsvoll. Die Mitarbeitenden sind im Testbetrieb einer **hohen Arbeitskadenz** ausgesetzt.

Die Leitung des Testbetriebs hat diesbezüglich bereits verschiedene Massnahmen ergriffen, wie beispielsweise die **Erweiterung des Aufgabenspektrums der Mitarbeitenden** durch eine organisatorische Zusammenlegung von Vorbereitungs- und Taktenphase oder die Möglichkeit eine externe Supervision zu beanspruchen. Den sorgfältigen Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung gilt es auch weiterhin im Auge zu behalten.