

# Evaluation PERU: Teilprojekt Prozessqualität

Schlussbericht (Kurzfassung)

---

Stand: 16. August 2021



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>2</b>
1.1 Ausgangslage und Zielsetzungen der Untersuchung.....	2
1.2 Durchführung der Evaluation.....	2
<b>2 Charakteristik des neuen Asylverfahrens .....</b>	<b>3</b>
2.1 Überblick über das Verfahren .....	3
2.2 Fallzahlen und Fallverteilung.....	4
<b>3 Analysen.....</b>	<b>5</b>
3.1 Verfahrensdauern und Fallverläufe .....	5
3.2 Möglichkeiten und Grenzen einer weiteren Beschleunigung des Verfahrens in der Vorbereitungsphase .....	7
3.3 Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern .....	9
3.4 Entscheid- und Koordinationsprozesse (Organisationsstruktur).....	11
3.5 Schwankungstauglichkeit.....	13
3.6 Medizinische Sachverhaltsabklärungen im Asylprozess .....	14
3.7 Rückkehrhilfe .....	15
<b>4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....</b>	<b>16</b>

## Abkürzungsverzeichnis

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

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Zielsetzungen der Untersuchung

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

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

- Ist das SEM betreffend Asylverfahren insgesamt auf dem richtigen Weg im Sinne der Ziele des revidierten Asylgesetzes?
- Eignen sich die umgesetzten Kernprozesse zur Erfüllung der Ziele des nAsylG? Werden die gesetzlichen Vorgaben sowie die definierten Prozesse in den Bundesasylzentren (BAZ) eingehalten?
- Funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den SEM-Einheiten sowie das Zusammenspiel mit den SEM-externen Partnern sowohl innerhalb der BAZ als auch in den Kantonen?
- Welche Verbesserungspotenziale bestehen bezüglich der Prozesse und dem Prozessmanagement?

Die Analyse deckt alle Typen des ordentlichen erstmaligen Asylverfahrens in den Asylregionen ab. Das je Kanton unterschiedliche Setting im Asylwesen wurde hingegen nicht näher betrachtet. Dasselbe gilt für die Organisation der zentralen Abteilungen des DB Asyl.

## 1.2 Durchführung der Evaluation

Die Evaluation PERU wurde schwerpunktmässig ab Dezember 2019 durchgeführt. Sie gliederte sich dabei in zwei Phasen. In der ersten Phase wurden zwischen Februar 2020 und August 2020 Interviews in den sechs BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV), den zentralen Abteilungen des SEM sowie den Kantonen durchgeführt. Im Herbst und Winter 2020 erfolgte die zweite Phase der Evaluation. Dabei ging es darum, ausgewählte Themen aufgrund der Erkenntnisse der ersten Phase vertieft zu untersuchen.

## 2 Charakteristik des neuen Asylverfahrens

### 2.1 Überblick über das Verfahren

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

Im Einzelnen weist das neue Asylverfahren die folgenden charakteristischen Merkmale auf:

- Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen werden einem der sechs regionalen BAZmV zugewiesen.<sup>1</sup>
- Mit dem Stellen des Asylgesuchs startet die Vorbereitungsphase. Sie soll dazu dienen, die für das Asylverfahren nötigen Vorabklärungen zu treffen, die Asylsuchenden umfassend über ihre Rechte und Pflichten während des Verfahrens zu informieren, sie nach Möglichkeit zu einer freiwilligen Rückkehr zu bewegen und in dieser Hinsicht zu beraten. Im Anschluss an die Vorbereitungsphase startet entweder die Dublinphase, indem ein Dublinersuchen gestellt wird, oder es wird ein erweitertes oder beschleunigtes Verfahren eröffnet.
- Das beschleunigte Verfahren kommt in jenen Fällen zur Anwendung, bei denen sich nach der Anhörung abzeichnet, dass die für den Asylentscheid nötigen Sachverhaltsabklärungen weitgehend vorliegen und innert maximal 8 Arbeitstagen ein erstinstanzlicher Entscheid getroffen werden kann. Andernfalls wird ein erweitertes Verfahren eingeleitet. Dabei treten die Personen aus dem BAZ aus und werden in kantonalen Strukturen untergebracht.
- Während der Vorbereitungsphase, der Dublin- und Taktenphase steht den Gesuchstellenden eine kostenlose Rechtsvertretung zur Verfügung. Im erweiterten Verfahren können sie sich an eine Rechtsberatungsstelle im betreffenden Kanton wenden.
- Nach einem erstinstanzlichen, materiell negativen Entscheid im Rahmen des beschleunigten Verfahrens hat die gesuchstellende Person bzw. deren Rechtsvertretung 7 Arbeitstage Zeit, eine Beschwerde einzureichen. Bei Entscheiden im Rahmen eines erweiterten Verfahrens beträgt die Beschwerdefrist i.d.R. 30 Kalendertage. Bei NEE sind es 5 Arbeitstage.
- Bereits zum Zeitpunkt der Registrierung der Gesuchstellenden wird der Rückkehrprozess initialisiert. Die Rückkehrberaterinnen und -berater gehen bereits in den ersten Tagen auf die Neuangekommenen zu und informieren sie über die finanzielle und weitere Unterstützung, die sie im Falle einer freiwilligen Rückkehr in Anspruch nehmen können. Nach Eröffnung des erstinstanzlichen, negativen Asylentscheids im Rahmen des beschleunigten Verfahrens schalten sich zusätzlich die FachspezialistInnen Rückkehr des SEM in das Verfahren ein. Sie führen Ausreisegespräche mit den betreffenden Personen durch und kümmern sich gemeinsam mit der zentralen Abteilung Rückkehr des SEM um die Papierbeschaffung.
- Nach spätestens 140 Kalendertagen treten die Personen aus dem BAZ aus und werden in kantonalen Strukturen untergebracht.

---

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

## 2.2 Fallzahlen und Fallverteilung

### Asylgesuche und Erledigungen

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

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



Quelle: Asylstatistik SEM, eigene Darstellung

### Regionen- und Kantonsverteilung

Das AsylG sieht eine Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone vor. Im Grundsatz wird eine bevölkerungsproportionale Verteilung der Asylsuchenden angestrebt, allerdings unter Berücksichtigung bereits in der Schweiz lebender Familienangehöriger, der Staatsangehörigkeit und besonders betreuungsintensiver Fälle (ANUM-Kriterien: Anzahl Personen, Top-Nationen, UMA, Medizinalfälle).

Die Erstverteilung der Asylsuchenden auf die verschiedenen Asylregionen erfolgt ohne nennenswerte Problemstellungen. Bei einzelnen Kategorien waren im Jahr 2019 geringfügige Abweichungen festzustellen, welche auf Pilotversuche und temporär fehlende Ressourcen bei Dolmetschenden gewisser Sprachen zurückzuführen waren. Komplexer ist die spätere Kantonsverteilung von Asylsuchenden ohne rechtskräftigen Entscheid und Personen mit Asylgewährung oder Bleiberecht: Aufgrund der verschiedenen Kategorien bezüglich Verfahrensstand, der ANUM-Kriterien und der grossen Anzahl teilweise kleiner Kantone ergeben sich gewisse Abweichungen von den definierten Kriterien zur Verteilung. Zudem wurde bei Zuweisungen im erweiterten Verfahren 2019 ein – mittlerweile korrigierter – Fehler in der Verteilapplikation festgestellt, der zu einem Fehler in den Kompensationsanteilen führte.

### 3 Analysen

#### 3.1 Verfahrensdauern und Fallverläufe

##### Vorbemerkung: Auswirkungen Covid19-Krise

Die durch die im Rahmen der Covid19-Krise ab März 2020 verhängten Einschränkungen wirken sich auch auf das Asylwesen aus. Einerseits sind die Asylgesuche aufgrund der mehrheitlich geschlossenen Grenzen in Europa und der Schweiz stark zurückgegangen. Andererseits erschweren die Distanzregeln in der Schweiz die Durchführung des Asylverfahrens und schafften neue Bedürfnisse bei der Unterbringung der Asylsuchenden. Es muss deshalb darauf hingewiesen werden, dass damit keine Periode ausgewertet werden kann, während der das neue Asylverfahren eingeschwungen war und gleichzeitig keine Covid19-bedingten Einschränkungen existierten.

##### Dauer der Vorbereitungsphase aller Fälle

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

Abbildung 3-2: Dauer der Vorbereitungsphase

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

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

Die kürzeste Vorbereitungsphase aller Regionen wies im Jahr 2020 die Asylregion Ostschweiz auf, mit durchschnittlich 27.5 Tagen bei Personen im nationalen Verfahren. Bei 27.2 % dieser Personen konnte in dieser Region die Vorgabe von 21 Tagen eingehalten werden. In den übrigen 5 Regionen dauerte die Vorbereitungsphase im Jahr 2020 zwischen 33.2 und 45 Tagen.

Bei Personen mit Dublin-Verfahren dauerte die Vorbereitungsphase 13.5 Kalendertage (2019) bzw. 17.7 Tage (2020). Bei 41.5% der Fälle wurde dabei in den beiden Jahren die 10-Tage-Frist eingehalten. Die Asylregion Ostschweiz erreichte 2020 mit einer Durchschnittsdauer von 13.6 Tagen den besten Wert aller Regionen und hielt in 56.1% der Fälle die Vorgabe von 10 Tagen ein.

### Dauer der Taktenphase

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

Abbildung 3-4: Dauer der Taktenphase

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

### Gesamtfazit zu den Verfahrensdauern

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Asylregionen mit Ausnahme der Region Ostschweiz die Bearbeitungsdauern des Testbetriebs nicht ganz erreichen und dass die gesetzlich vorgegebenen Ordnungsfristen in der Vorbereitungsphase von keiner Asylregion erreicht werden. Am Beispiel der Asylregion Ostschweiz zeigt sich aber auch, dass sich die Dauer der Vorbereitungsphase mit entsprechenden Massnahmen deutlich senken lässt.

Die für die Taktenphase vorgegebenen Ordnungsfristen werden von allen sechs Asylregionen im Durchschnitt erreicht.

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

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

Im Folgenden werden die in vorliegender Analyse identifizierten Ansätze dargestellt, mit denen das Verfahren in der Vorbereitungsphase gegenüber heute verkürzt werden könnte.

### **Erhöhung der Anreize aller Verfahrensbeteiligter, die Ordnungsfrist der Vorbereitungsphase einzuhalten**

Die Tatsache, dass die Fristvorgaben der Taktenphase eingehalten werden, jene der Vorbereitungsphase jedoch deutlich nicht, hat auch mit den gegebenen Anreizkonstellationen zu tun.

In der Taktenphase sind ausschliesslich die FachspezialistInnen (FS) Asyl dafür verantwortlich, die Ordnungsfrist einzuhalten. Anders sieht dies für die Vorbereitungsphase aus. An dieser sind eine Vielzahl von Personen beteiligt. Wird dort die Frist nicht erreicht, kann kein spezifisches Team und keine konkrete Person hierfür verantwortlich gemacht werden. Das Nichterreichen der Fristvorgaben ist ein gemeinsames Versagen verschiedener Sektionen des SEM und der externen Leistungserbringer. Deshalb bestehen zum Beispiel durchaus Anreize für die FS Asyl, vor Beginn der Taktenphase noch zusätzlich Abklärungen im Rahmen der Vorbereitungsphase zu machen. Dies verlängert zwar die Vorbereitungsphase, ermöglicht es aber, mehr Personen beschleunigt zu bearbeiten und gleichzeitig dennoch die 8-Tage-Frist der Taktenphase einzuhalten.

Ist die Einhaltung der Ordnungsfristen der Vorbereitungsphase ein wichtiges Ziel, müssen deshalb entsprechende Anreize geschaffen werden. Hierzu könnten bspw. die Durchlaufzeiten der einzelnen Teilprozesse der Vorbereitungsphase gemessen werden, um so den Personen und Organisationseinheiten, die für die Teilprozesse zuständig sind, entsprechende Anreize zu geben.

### **Zusammenlegung der Personaliaufnahme mit dem Dublinggespräch (mit elektronischer Vorerfassung durch die Gesuchstellenden)**

Die Personaliaufnahme (PA) wird von den befragten Fachspezialisten und Führungskräften der BAZ grossmehrheitlich als unzweckmässiges Instrument kritisiert. Dies mit folgenden Argumenten:

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

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

### **Verkürzung der Intervalle zwischen den einzelnen Prozessschritten der Vorbereitungsphase**

Die Aktivitäten zwischen dem Eintritt im Ziel-BAZ und der Durchführung des Dublinggesprächs sollten möglichst eng getaktet werden. Gleiches gilt für die Phase zwischen dem Dublinggespräch und der Anhörung. Den diesbezüglich besten Prozess der sechs Asylregionen hat die Asylregion Ostschweiz umgesetzt. Aufgrund langer Dauern der Vorbereitungsphase im Jahr 2019 hat diese Region ihren Ablauf in der Vorbereitungsphase gestrafft. So wurde erreicht, dass die Vorbereitungsphase im Jahr 2020 rund 10 Tage kürzer war als im Durchschnitt der Schweiz, während dieselbe Region im Jahr 2019 noch eine leicht überdurchschnittlich lange Vorbereitungsphase hatte.

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

### **Verwendung eines gemeinsamen Planungstools**

Die Dauer zwischen Eintritt ins Ziel-BAZ und Dublinggespräch liesse sich auch in der Asylregion Ostschweiz noch weiter um 1 bis max. 2 Tage verkürzen, falls den verschiedenen Verfahrensbeteiligten keine festen, sequenziell ablaufenden Zeitfenster zugeordnet werden müssten, sondern die verschiedenen Arbeiten parallel ablaufen könnten. Dies ist aber nur dann möglich, wenn die verschiedenen Termine mit den AS so geplant werden, dass keine Terminkollisionen erfolgen. Aktuell haben die verschiedenen Verfahrensbeteiligten (P&A, Rechtsvertretung, Betreuung, Rückkehrberatung) keine gemeinsame Informatikplattform, bei der sie sehen könnten, welche Termine für eine gesuchstellende Person bereits festgelegt wurden. Ein denkbarer Ansatz wäre, für jeden AS einen elektronischen Kalender einzurichten, den alle Beteiligten einsehen könnten und in dem Termine gebucht werden könnten. Falls eine solche gemeinsame Plattform existieren würde, könnte die Disposition am Tag des Eintritts einer neuen Person bereits das Dublinggespräch ansetzen (bspw. 3 oder 4 Tage nach Eintritt) und die verschiedenen Beteiligten auffordern, bis zu diesem Zeitpunkt die nötigen Arbeiten durchzuführen. Alle Termine mit den Gesuchstellenden müssten dann auf dem gemeinsamen Planungstool eingetragen werden.

Solange kein solches gemeinsames Planungsinstrument zur Verfügung steht, dürfte der heutige Prozess der Asylregion Ostschweiz das schnellstmögliche Verfahren sein.

### 3.3 Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern

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

#### Zusammenarbeit mit Partnern innerhalb BAZ

Innerhalb der BAZ funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Partnern im Bereich Betreuung, Sicherheit, Rückkehrberatung, Dolmetschende und Rechtsvertretung im Grossen und Ganzen gut, Anfangsschwierigkeiten wurden weitgehend behoben:

- Der **Rechtsvertretung** kommt im neuen beschleunigten Asylverfahren eine zentrale Rolle zu. Sie stellt die rechtliche Vertretung der Asylsuchenden innerhalb des BAZ sicher. Die RV ist an allen wichtigen Terminen des Asylverfahrens anwesend. Die Verfügbarkeit der RV ist einer der erfolgskritischen Faktoren für die termingerechte Durchführung der Gespräche. Im Bereich der RV sind in einzelnen Regionen zum Zeitpunkt der Interviews im Sommer 2020 noch gewisse Konflikte vorhanden, die auf ein unterschiedliches Rollenverständnis zurückzuführen sind. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wieweit die Aufgabe der RV als Interessenvertreter und Anwälte der Asylsuchenden geht, resp. ob die Aufgabe primär in der Gewährung eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens liegt.
- Die **Rückkehrberatung** hat im Asylverfahren die Aufgabe, Gesuchstellende über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr und die degressiven finanziellen Anreize der Rückkehrhilfe zu informieren sowie sie bei der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen. Es sind in diesem Bereich keine massgeblichen Probleme erkennbar. Zentraler Bestandteil im Bereich der freiwilligen Rückkehr ist die individuelle Rückkehrhilfe.
- Die Teilnahme einer **dolmetschenden Person** ist beim Grossteil der offiziellen Termine im Asylverfahren – insbesondere im Dublin-Gespräch, der Erstbefragung UMA, den Anhörungen und dem Ausreisegespräch – notwendig. Entsprechend müssen die Dolmetschenden bei der Disposition der Gespräche miteingeplant werden. Abgesehen von der zeitweisen Knappheit von Dolmetschenden gewisser Sprachen sind diesem Bereich bisher keine spezifischen Probleme zu erkennen.
- Der **Leistungserbringer Betreuung** ist für die Unterbringung, die Verpflegung, Bildung und Beschäftigung sowie die Gesundheit der Asylsuchenden im BAZ zuständig. In den sechs Asylregionen funktioniert die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Mandatnehmer aus prozessualer Sicht, abgesehen von vereinzelt Problemen auf persönlicher Ebene, gut.
- Der **Leistungserbringer Sicherheit** erbringt sämtliche in den BAZ anfallenden Sicherheitsdienstleistungen und legt im Rahmen der Vorgaben des SEM die operativen Abläufe in diesem Bereich fest. In den Asylregionen haben wir in den geführten Interviews keine Hinweise auf systematische Probleme in der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit erhalten.

## **Zusammenarbeit innerhalb des SEM**

Die Zusammenarbeit der Asylregionen untereinander und mit den zentralen Policyabteilungen ist abgesehen von einzelnen Unklarheiten zum Rollenverständnis inhaltlich ebenfalls gut. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Abteilung Asylverfahren und Praxis der Zentrale (AAVP), welche die Aufgabe hat, durch Definition von Policies (Themen- und Länderfederführung) sicherzustellen, dass das Verfahren nach einer einheitlichen Praxis harmonisiert erfolgt. Ebenfalls besteht eine solche mit der Abteilung Dublin, Aufenthalt und Resettlement (ADAR), welche für die Definition der Policy in diesen Bereichen zuständig ist. Zudem besteht eine Zusammenarbeit mit der Abteilung Rückkehr des Direktionsbereichs Internationales (DB INT), die insbesondere für die Policy im Bereich Rückkehr zuständig ist.

## **Zusammenarbeit mit den Kantonen**

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

Der Informationsfluss zwischen den BAZ und den kantonalen Stellen funktioniert im Grundsatz gut. Die Kantone erhalten die Informationen mehrheitlich zuverlässig. Ein gewisser Verbesserungsbedarf besteht aus Sicht der Kantone bei der Vorlaufzeit der Meldung des Kantonsübertrittes von regulären Fällen und vulnerablen Personen. Verschiedentlich werden längere Vorlaufzeiten gewünscht. Neben der Vorlaufzeit besteht aus Sicht der Kantone auch bei der *Qualität der Information* noch gewisses Optimierungspotenzial, beispielweise bezüglich Informationen zu Medizinalfällen oder Aktualität der ZEMIS-Einträge. Dem korrekten und zeitnahen Informationsfluss ist somit hohe Bedeutung zuzumessen.

Wegweisungsvollzüge werden vorwiegend von den Standortkantonen der BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) vorgenommen. In der Asylregion Tessin und Zentralschweiz übernimmt diese Aufgabe der Kanton Luzern. Diese Zusammenarbeit ist etabliert und funktional.

Eine Herausforderung beim Wegweisungsvollzug ist die Papierbeschaffung. Während diese bei Dublin-Fällen meist unproblematisch verläuft, gestaltet sie sich bei Asylsuchenden aus dem beschleunigten Verfahren je nach Herkunftsland schwierig. Bei beschleunigten Verfahren können die Papiere in solchen Fällen oft nicht innerhalb von 140 Tagen beschafft werden, so dass die Kantone nicht direkt ab BAZ vollziehen können.

Oft sind Verzögerungen auf aufwendige medizinische Abklärungen zurückzuführen. Die Abklärung der Reisefähigkeit für den Wegweisungsvollzug ist Aufgabe der Kantone. Die Problematik rund um die medizinischen Abklärungen der Reisefähigkeit bestand allerdings bereits vor der Neustrukturierung.

### **3.4 Entscheid- und Koordinationsprozesse (Organisationsstruktur)**

#### **Organisationsstruktur DB Asyl**

Der Direktionsbereich Asyl ist formal eine Einlinienorganisation mit zentralen Policyabteilungen und regionalen Abteilungen. Sowohl die Policyabteilungen als auch die Regionalabteilungen sind der DB-Leitung direkt unterstellt.

Parallel zur Linienorganisation existiert eine zweistufige Koordinationsstruktur, die sich aus der Konferenz der sechs Regionenleitenden (KdR) und drei Regionenkoordinationen (RK) zusammensetzt.

#### **Koordinationsbedarf zwischen den Abteilungen des SEM**

Es besteht ein Bedarf nach Gefäßen, in denen sich die Regionalabteilungen und die Policyabteilungen in fachlichen Fragen austauschen und gegenseitig abstimmen können. Um den Koordinationsaufwand tief zu halten ist aber davon abzuraten, dass die Abteilungen die ihnen zufallenden Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen teilweise an die KdR oder die RKs auslagern. Entscheide sind grundsätzlich in der Linienorganisation und nicht durch die Koordinationsgefäße zu fällen.

Für die Policyabteilungen AVP, DAR und Rückkehr würde dies bedeuten, dass sie die verschiedenen Koordinationsgefäße zwar dazu nutzen sollen, um ihre Policys mit den Asylregionen zu diskutieren, die Entwicklung und Freigabe von Policys aber nicht an diese Gremien auslagern sollten.

Analog dazu ist es Aufgabe der Leitenden der Regionalabteilungen, die ihnen zugeordneten Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen für ihre Asylregion wahrzunehmen. Solche Aufgaben sollten nicht teilweise an die KdR ausgelagert werden können. Sind strategische oder operativ bedeutende Entscheide zu fällen, die eine Abstimmung mit den andern Asylregionen erfordern, müsste dies im aktuellen Organigramm auf Ebene der DB-Leitung diskutiert werden und nicht in der KdR.

Aufgrund obiger Ausführungen sollten die Koordinationsgefäße des DB AS deshalb mit keinen Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden.

#### **Beurteilung der heutigen Koordinationsstrukturen**

Die KdR und die thematisch spezialisierten RKs sind dazu geeignet, den nötigen strukturierten Erfahrungsaustausch zwischen den sechs Asylregionen in Bezug auf operative Fragen und Gestaltungselemente (Prozesse, Instrumente etc.) auf den verschiedenen Führungsebenen und in den verschiedenen Themenfeldern der sechs Asylregionen zu gewährleisten. Im Weiteren dienen die RKs und die KdR dazu, für sich in allen Regionen stellende Probleme geeignete Lösungen zu suchen.

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

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

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

### **Organisation der Zentralbereiche DB Asyl**

Mit der Abteilung Analysen und Services gibt es einen nebengeordneten zentralen Servicebereich im DB AS, der Aufgaben im Verfahren für alle sechs Regionen wahrnimmt. Ein anderer Zentralbereich ist der Stab Asyl, der direkt der DB Leitung angegliedert ist und in diesem Sinne übergeordnete Supportaufgaben für den DB Asyl wahrnimmt. Als dritten Zentralbereich gibt es in die Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR). Sie ist organisatorisch bei der Asylregion Bern angegliedert und ist damit ein nebengeordneter Zentralbereich, der diverse Aufgaben im Bereich P&A für alle Asylregionen erbringt. Einige dieser Aufgaben haben dabei «Richtliniencharakter».

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

Solange die KdR weiterhin eine übergeordnete Koordinationsrolle für alle sechs Regionen unter Leitung des Leiters der Asylregion Bern wahrnimmt, erscheint es als zweckmässig, dem Koordinator weiterhin den Zentralbereich SUPR als Stab zuzuordnen, der sich um die Geschäfte der KdR als deren «Geschäftsstelle» kümmert. Sollen die KdR und RKs künftig nur noch als Austauschgefässe der Regionalabteilungen und Policyabteilungen genutzt werden und die übergeordnete Koordination der Regionen auf Stufe DB-Leitung erfolgen, dann müsste die Sektion SUPR direkt bei der DB-Leitung oder in einer zentralen Abteilung mit fachlichen Weisungsbefugnissen gegenüber den Asylregionen angesiedelt werden. Falls zwischen der DB-Leitung und den sechs Asylregionen eine neue Hauptabteilung geschaffen würde, dann wäre SUPR dort anzugliedern.

### 3.5 Schwankungstauglichkeit

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

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

Vor der Aktivierung des AGNA-Szenarios sollen Lastschwankungen innerhalb der ordentlichen Strukturen und Prozesse aufgefangen werden. Dazu bedarf es Reservekapazitäten für Situationen rasch ansteigender Falllasten. Dies kann auf verschiedenen Ebenen angegangen werden:

- Mittels Flexibilisierung der Bearbeitungsfristen der Vorbereitungsphasen können kleinere Effizienzgewinne realisiert werden.
- Durch den polyvalenten Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SEM – innerhalb der BAZ, innerhalb des DB Asyl und innerhalb des SEM als Ganzes – können weitere Reservekapazitäten generiert werden. Hier ist eine Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zeiten mit tiefen Fallzahlen zentral. Zudem müssen verschiedene personalrechtliche Fragen geklärt werden, um einen polyvalenten Einsatz zu ermöglichen. Von unnötigen Spezialisierungen ist aus dieser Warte eher abzuraten.
- Auch die Kapazitäten der externen Leistungserbringer müssen in Hochlastphasen flexibel angepasst werden können. Zwar bestehen entsprechende Vereinbarungen, insbesondere in den Bereichen Rechtsvertretung, Übersetzung und medizinische Pflege dürften jedoch gewisse Kapazitätsgrenzen bestehen, da auf dem Arbeitsmarkt nicht unbeschränkt qualifizierte Arbeitnehmende verfügbar sind.

Die aktuell bestehenden Herausforderungen aufgrund von Covid19 zeigen allerdings auch, dass die Spannbreite potenzieller Krisen nur schwer vorhersehbar ist. Entsprechend ist es von grosser Bedeutung, dass die im Ereignisfall entscheidungsbefugten Krisenorgane definiert sind und bei Bedarf rasch reagieren können.

Die Rückkehr zum ordentlichen Verfahren stellt nach einer allfälligen Kappung der Verfahren eine Herausforderung dar. Um die sistierten Verfahren nach der Periode mit hohen Fallzahlen wieder aufzunehmen zu können, müssen allenfalls im grossen Umfang Anhörungen von Asylsuchenden durchgeführt werden, die bereits in die Kantone verteilt wurden. Aus Sicht der Evaluatoren wäre es sinnvoll, im Bereich der Wiederaufnahme der Verfahren eine Strategie zu definieren, und diese auch rechtlich zu verankern.

### 3.6 Medizinische Sachverhaltsabklärungen im Asylprozess

In Bezug auf medizinische Probleme von Asylsuchenden muss zwischen der medizinischen Grundversorgung in den BAZ und den medizinischen Sachverhaltsabklärungen im Rahmen des Asylverfahrens unterschieden werden:

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

Durch die beschleunigten Asylverfahren hat die rasche Abklärung medizinischer Sachverhalte an Bedeutung gewonnen. Diese Sachverhalte müssen erkannt, und anschliessend abgeklärt werden. Dabei bestehen Herausforderungen auf organisatorischer und inhaltlicher Ebene:

- *Informationsfluss*: Es kommt in den Verfahren öfters vor, dass die zuständigen FS medizinische Informationen nicht oder erst spät erhalten. Dies ist auch den komplexen Informationsflüssen unter Einbezug der Sektion P&A, Medic-Help und der RV geschuldet. Diese erhöhen das Risiko von Verzögerungen und Brüchen im Meldungsfluss. Zudem besteht bei den Arztberichten im Rahmen der medizinischen Grundversorgung eine Informationsasymmetrie. Nur die RV kennt alle vorliegenden medizinischen Berichte und kann je nach Rollenverständnis strategisch über das Einbringen derselben in das Asylverfahren entscheiden. Diese Schnittstelle funktioniert in der Mehrzahl der Asylregionen jedoch gut. Es ist zu prüfen, ob ein direkterer Informationsfluss zu den zuständigen FS etabliert werden kann
- *Erkennung medizinischer Probleme*: Erstens besteht eine Informationsasymmetrie, da die Asylsuchenden besser über ihren eigenen Gesundheitszustand informiert sind als die zuständigen FS für das Verfahren. Zweitens ist es nicht immer eindeutig, ob ein medizinischer Sachverhalt vertieft abgeklärt werden muss. Die FS sind keine medizinischen Fachpersonen, der Auftrag der Pflegefachpersonen von Medic-Help umfasst hingegen ausschliesslich die medizinische Grundversorgung. Drittens besteht zwischen der Abklärung medizinischer Sachverhalte und der Einhaltung der definierten Ordnungsfristen ein teilweiser Zielkonflikt. Mit den konkretisierten Vorgaben für die Triage ins erweiterte Verfahren vom Frühling 2020 wurde in diesem Bereich zusätzliche Klarheit geschaffen.
- *Verfügbarkeit*: Besonders zu Beginn der Neustrukturierung des Asylverfahrens war zudem die Verfügbarkeit von Ärzten und die zeitnahe Einholung von Arztberichten ein Problem. Diese Problematik ist in den Regionen unterschiedlich virulent und insbesondere davon abhängig, ob bereits vor der Neustrukturierung eine Zusammenarbeit mit einem medizinischen Grunddienstleister bestand. Im Bereich der Grundversorgung konnte dieses Problem mit Hilfe von Vereinbarungen mittlerweile entschärft werden. In Bezug auf die Verfügbarkeit von Spezialärzten (insb. bezüglich Pädiatrie, Psychiatrie oder Gynäkologie) bestehen diese Engpässe jedoch teilweise weiterhin.

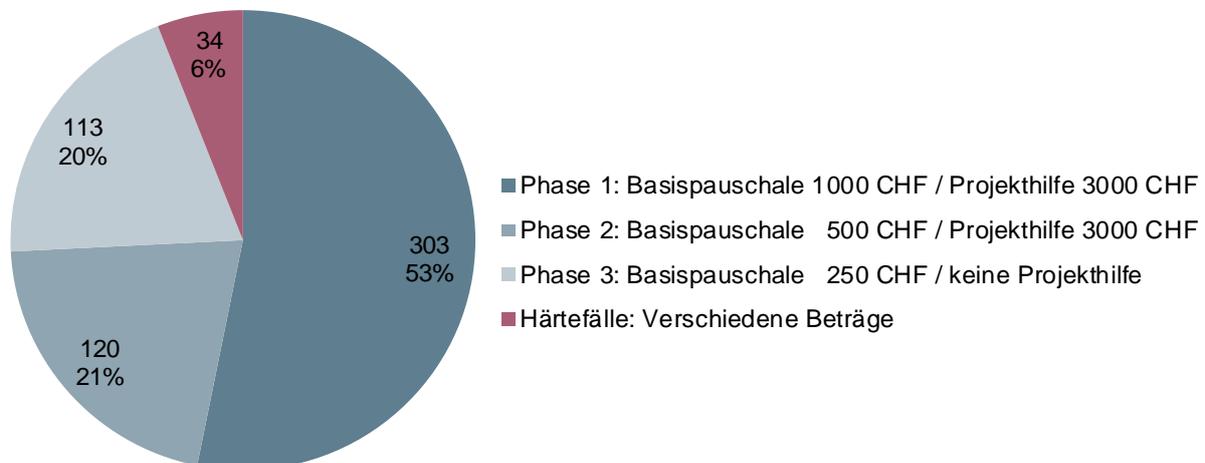
### 3.7 Rückkehrhilfe

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

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

Die Rückkehrhilfe setzt sich heute aus einer Basispauschale von maximal 1'000 CHF für eine erwachsene Person und einer materiellen Zusatzhilfe bis zu CHF 3'000 für die Realisierung eines beruflich oder gesellschaftlich ausgerichteten Eingliederungsprojektes im Herkunftsland zusammen. Dabei wird zwischen drei Phasen des Asylverfahrens unterschieden, bei denen die Rückkehrhilfe mit jeder Phase schrittweise reduziert wird.

**Abbildung 3-10: Anzahl Personen mit freiwilliger Rückkehr nach Phasen, Zeitraum März 2019 bis Februar 2020, Betrag Hilfen für eine Einzelperson**



Quelle: SEM, eigene Darstellung

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

## 4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

### **Die Prozesse des neuen Asylverfahrens wurden vorgabegemäss umgesetzt**

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

*Handlungsempfehlung: keine*

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

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

*Handlungsempfehlungen:*

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

### **Viele Schnittstellen bei der Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern**

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

*Handlungsempfehlung: Klärung und regionenübergreifende Vereinheitlichung des Rollenverständnisses der Rechtsvertretung.*

### **Die Koordinationsstrukturen sind aufwendig und schwerfällig**

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

*Handlungsempfehlung:*

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

### **Funktionierendes Prozessmanagement mit bisher schwerfälligem Change-Management**

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

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

### **Schwankungstauglichkeit als Herausforderung**

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

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

*Handlungsempfehlungen:*

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

### **Fallverteilung auf Regionen und Kantone ist komplex**

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

*Handlungsempfehlung: keine*

### **Medizinische Sachverhaltsabklärungen führen zu Verzögerungen im Verfahren**

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

*Handlungsempfehlung:*

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

## **Das System der Rückkehrhilfe funktioniert, punktuelle Verbesserungen sind möglich**

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

### *Handlungsempfehlung:*

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