



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Evaluationen als Wissensgrundlagen für die Gesetzgebung

Praxisbeispiel der Neustrukturierung des Asylbereichs

Lionel Kapff, Forschungs- und Evaluationsbeauftragter SEM

lionel.kapff@sem.admin.ch

SEVAL / SGG Jahreskongress

Bern / Ittigen, den 7. September 2017



Praxisbeispiel der Neustrukturierung des Asylbereichs

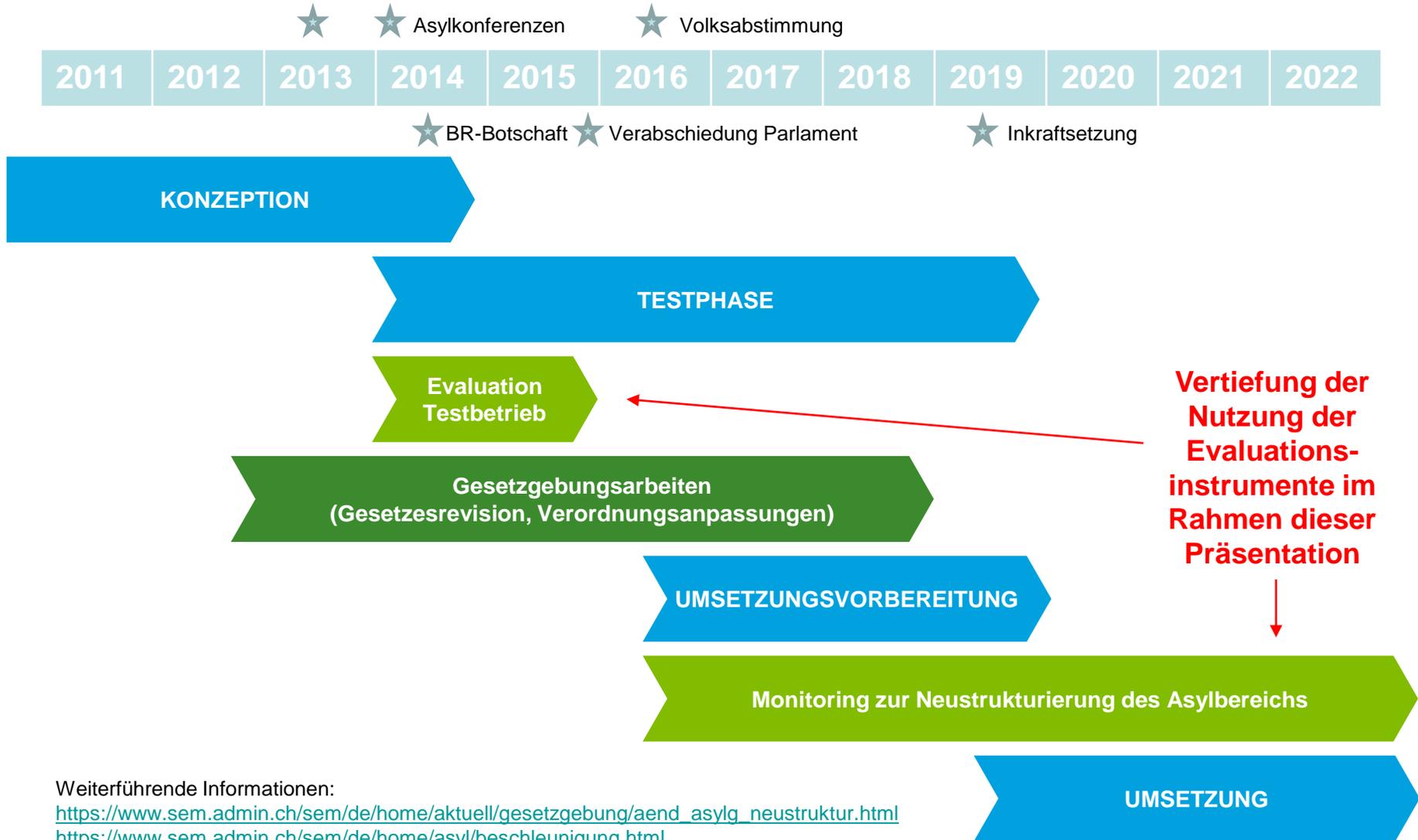
Kernziele des Projekts

- **Beschleunigung des Asylverfahren**
- Rechtsstaatlich korrekte und faire Verfahren
- Schutzgewährung und rasche Integration von schutzbedürftigen Personen
- Senkung des Anreizes, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen
- Nachhaltige Stärkung der Glaubwürdigkeit des Asylbereiches
- Konsequenter Vollzug von Wegweisungsentscheiden
- Grossräumig und effizient organisierte Unterbringungsstrukturen



Praxisbeispiel der Neustrukturierung des Asylbereichs

Projektphasen, Gesetzgebung, Evaluation, Monitoring



Weiterführende Informationen:

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur.html
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/beschleunigung.html>



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Versuchsanlage des «Testbetriebs Zürich»

- Wirksamkeitsüberprüfung der neuen Asylverfahren in einer Testphase
- Rechtsgrundlage: Testphasenverordnung (SR 142.318.1) als experimentelle Gesetzgebung inkl. Evaluationsklausel (Art. 8 TestV)
- Eröffnung des «Testbetriebs» in Zürich im Januar 2014
 - Zuordnung der Asylsuchenden per Zufallsprinzip
 - Alle wichtigen Akteure «unter einem Dach», aber baulich getrennt: SEM, Beratung und Rechtsvertretung, Rückkehrberatung
 - Rund 30 SEM-Mitarbeitende
 - Bearbeitung von etwa 1'300 bis 1'400 Asylgesuchen pro Jahr
 - Unterbringungskapazität von rund 300 Betten



Verfahrenszentrum an der
Förrlibuckstrasse in Zürich



Unterbringung im Zentrum Juch
in Zürich-Altstetten



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Evaluation des Testbetriebs: Zentrale Fragestellungen

EVALUATION TESTBETRIEB

Zentrale Fragestellungen (summative und formative Evaluation)

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

Betriebswirtschaftliche Analyse

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

Qualitative Analyse

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



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Evaluation des Testbetriebs: Vorgehen und Methodik

EVALUATION TESTBETRIEB

Betriebswirtschaftliche Analyse

Mandat 1: McKinsey / SEM

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

Methodik: *Quantitative Analyse, ökonomische Modellierung*

Mandat 2: Egger, Dreher & Partner

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

Methodik: *Prozessdesignanalyse, Datenanalyse, Interviews, Workshops*

Qualitative Analyse

Mandat 3: Interface Politikstudien

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

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

Mandat 4: SKMR

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

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

Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/2016-03-14.html>



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Nutzung der Evaluation für die Gesetzgebung (1/4)

Nutzung in der Konzeptphase der Rechtsetzung:

- Keine unmittelbare Wirkung auf die Gesetzesrevisionsvorlage:
 - Prinzipien der Gesetzesrevision wurden vor der Evaluation festgelegt
 - Wichtige Grundlagen: verwaltungsintern erarbeitete Evidenz, Evidenz der AGNA (inkl. Wirtschaftlichkeitsmodell mit RFA-Charakter), zwei Asylkonferenzen
 - Evaluation überprüfte und bestätigte Wirkung / kein Anpassungsbedarf bei Gesetzesvorlage
→ **symbolische / legitimierende Nutzung** *
- Prozess- und Organisationsanpassungen im Testbetrieb («Prototyp 2») auf Grundlage der Zwischenergebnisse der Evaluation (Anpassung der TestV nicht notwendig)
→ **instrumentelle Nutzung** *
- Zunahme von Wissen über die Wirkung der neuen Verfahren und generell über Wirkungszusammenhänge im Asylbereich – dies sowohl bei der Verwaltung als auch bei den in die Evaluation eingebundenen Stakeholdern (BVGer, KKJPD, SRK, UNHCR, VKM)
→ **konzeptionelle Nutzung** *
- Verstärkte Vernetzung von Verwaltung und Stakeholdern im Rahmen der Evaluation
→ **prozessuale Nutzung** *

* Vgl. **Begriffsverwendung** in folgender Forschungsübersicht zur Theorie der Evaluationsnutzung (insb. in der Schweiz): Frey, Kathrin & Ledermann, Simone (2017): *Nutzung von Evaluationen in Regierung und Verwaltung*, in: Sager, Fritz; Widmer, Thomas & Balthasar, Andreas (Hrsg.) (2017): *Evaluation im politischen System der Schweiz*, S. 211-242.



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Nutzung der Evaluation für die Gesetzgebung (2/4)

Nutzung im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess:

- Keine unmittelbar auf die Evaluation zurückzuführenden Anpassungen der Vorlage:
 - Evaluation überprüfte und bestätigte Wirkung / kein Anpassungsbedarf bei Gesetzesvorlage
 - Zahlreiche Verweise auf die Evaluationsergebnisse während der Parlamentsdebatte (Evaluationsergebnisse zum Testbetrieb als Entscheidungsgrundlage)
 - symbolische / legitimierende Nutzung *
 - instrumentelle Nutzung * (im weiteren Sinne)
- Zunahme von Wissen über die Wirkung der neuen Verfahren und generell über Wirkungszusammenhänge im Asylbereich
 - konzeptionelle Nutzung *

Amtliches Bulletin zur Parlamentsdebatte und -abstimmung zum Geschäft «14.063 Asylgesetz. Neustrukturierung des Asylbereichs»:
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20140063>



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Nutzung der Evaluation für die Gesetzgebung (3/4)

Nutzung bei direktdemokratischen Referendumsentscheid:

- Wissensgrundlage zur Information der Bevölkerung durch den Bundesrat (*Abstimmungsbüchlein, Medienkonferenz, Erklärungsvideo, etc.*)
→ symbolische / legitimierende Nutzung *
- Wissensgrundlage für Medien und Politik im Abstimmungskampf
→ symbolische / legitimierende Nutzung *
- Entscheidungsgrundlage für interessierte Stimmbürgerinnen und -bürger (*Evidenz: Bürgerbriefe an SEM mit Detailfragen zu den Evaluationsberichten*)
→ instrumentelle Nutzung * (im weiteren Sinne)



Informationen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 5. Juni 2016:

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20160605/Aenderung-des-Asylgesetzes.html>

Informationen des EJPD zur Volksabstimmung vom 5. Juni 2016:

<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/abstimmungen/aenderung-asylgesetz-beschleunigte-asylverfahren.html>

SRF «Abstimmungs-Arena» vom 22. April 2016: <https://m.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/asylgesetz/abstimmungs-arena-asylgesetz-will-verfahren-beschleunigen>



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Nutzung der Evaluation für die Gesetzgebung (4/4)

Nutzung bei der Erarbeitung der Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs:

- Evaluationsergebnisse und Erfahrungen aus dem Testbetrieb werden als wichtige Wissensgrundlagen bei der Erarbeitung der Verordnungsanpassungen genutzt
 - Einzelne Untersuchungen / Modellierungen der Evaluation wurden vertieft und weiterentwickelt, um die notwendige Evidenz bereitzustellen
 - instrumentelle Nutzung *
 - konzeptionelle Nutzung *
- Die u.a. im Rahmen der Evaluation erfolgte verstärkte Vernetzung von Verwaltung und Stakeholdern wird bei der Erarbeitung der Verordnungsanpassungen genutzt und fortgeführt
 - prozessuale Nutzung *

Weiterführende Informationen zum aktuellen Stand der Arbeiten:

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2017/ref_2017-08-300.html

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur.html

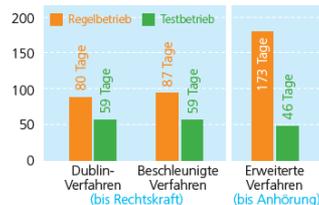


Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Begünstigende Faktoren für die Nutzung der Evaluation

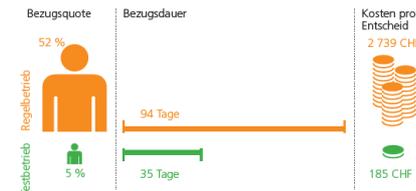
- **Hohes politisches und mediales Interesse** am Themenbereich der Evaluation (Asylwesen), insb. im Kontext der Migrationskrise in Europa
- Experimentelle Gesetzgebung (TestV) / Pilotversuch (Testbetrieb Zürich) und deren Evaluation waren als **Entscheidgrundlage zur Gesetzesrevision** konzipiert
- **Starke Einbindung der Nutzer und Stakeholder** der Evaluation (inkl. Stabsbereich Recht des SEM) in das Evaluationsprojekt (Steuergruppe, Begleitgruppe, Teilprojektleitungen)
- Als Ergänzung zu den technischen Evaluationsberichten: **Kommunikative Aufbereitung der Kernergebnisse** der Evaluation (Medienmitteilung, Medienkonferenz, Factsheets, Graphiken)

Rasche Verfahren



Der Testbetrieb kann die Verfahren im gewichteten Durchschnitt um 77 Tage schneller rechtskräftig abschliessen als der Regelbetrieb. Das bedeutet eine Beschleunigung um 39 %.

Weniger Nothilfe



Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/2016-03-14.html>



Testphase: Überprüfung experimenteller Gesetzgebung

Herausforderungen bei der Nutzung der Evaluation

- Hohe **Komplexität** und **technischer Charakter** der Fragestellungen und der Wirtschaftlichkeitsmodelle erschweren die Vermittlung der Evaluationsergebnisse
- **Ideologische (nicht evidenz-orientierte) Auseinandersetzung** mit der Evaluation und dem Pilotversuch

ASYL-TESTZENTRUM ALS PROPAGANDA OHNE NUTZEN FÜR AKTUELLE SITUATION

< Inhalt aus der Kampagne [Referendum Asylgesetz](#)

14.03.2016

Asyl-Testzentrum als Propaganda ohne Nutzen für aktuelle Situation

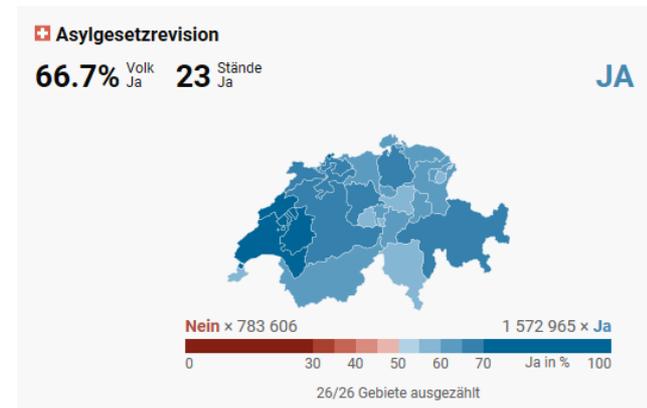
Das zu Testzwecken betriebene Asyl-Bundeszentrum in Zürich ist reine Staats-Propaganda. Die Schlussberichte zeigen, dass der Testbetrieb darauf ausgerichtet war, die gewünschten Ergebnisse und oberflächliche Argumente für die Asylgesetzrevision zu liefern, über die wir im Juni abstimmen.

[Twittern](#)

[Teilen](#) 174

[G+](#) 0

Quelle: <https://www.svp.ch/aktuell/medienmitteilungen/asyl-testzentrum-als-propaganda-ohne-nutzen-fuer-aktuelle-situation/>





Umsetzungsphase: Überprüfung der Zielerreichung

Monitoring zur Neustrukturierung des Asylbereichs

Monitoring-Konzept:

- Jährliches quantitatives Monitoring zur Entwicklung wichtiger Kenngrössen im Asylbereich und zur Wirkung der Neustrukturierung
- Zielpublikum: Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf allen Stufen bei Bund, Kantonen und Gemeinden
- Erarbeitung unter Federführung des SEM mit tripartiter Arbeitsgruppe
- Monitoring+: Fachliche Analysen und Bewertungen, Vertiefungsstudien (bei Bedarf)
- Breite Information und Konsultation stellen Nutzung und Nutzerorientierung sicher

Zweck des Monitorings:

- Überprüfung der Zielerreichung der Neustrukturierung des Asylbereichs
- Frühzeitiges Erkennen unerwünschter Auswirkungen und Entwicklungen
- Grundlage für die Erkennung von politischem / gesetzgeberischen Handlungs- und Revisionsbedarf

→ taktische Nutzung im Sinne von Frey (2012) * **

Auftrag: Gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz vom 28. März 2014, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklaerung-d.pdf> sowie Motion Pfister (16.3478) „Evaluation der Asyl-Bundeszentren“ vom 16. Juni 2016, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163478>

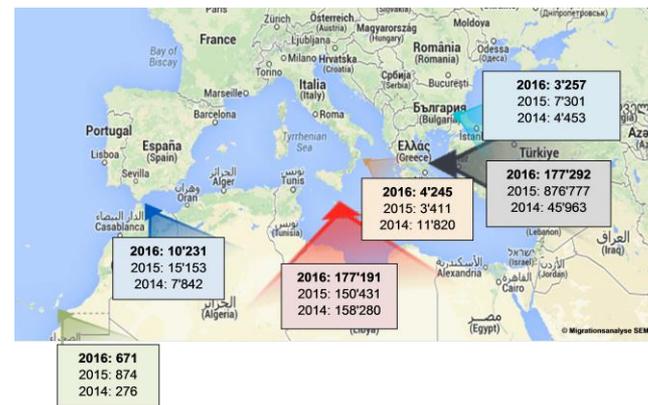
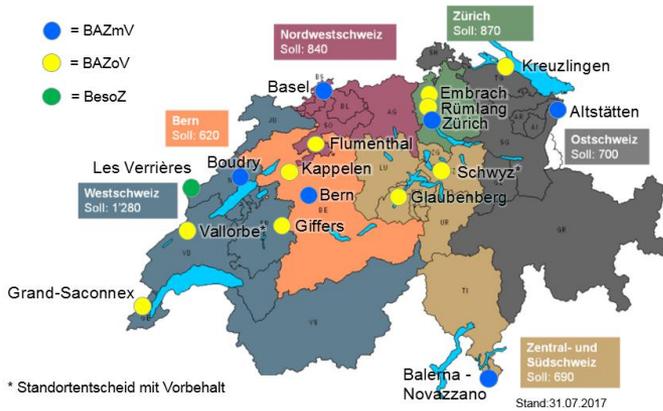
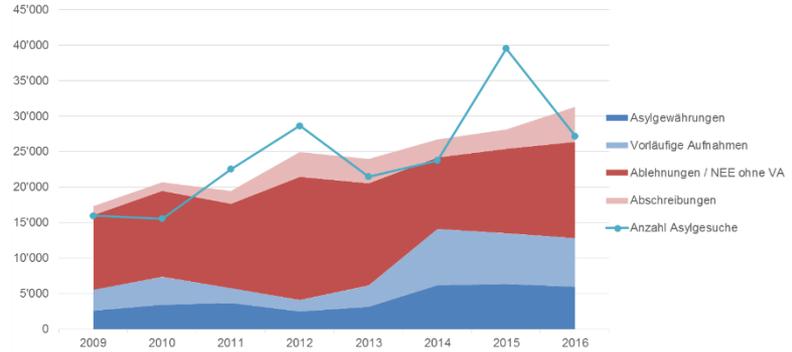
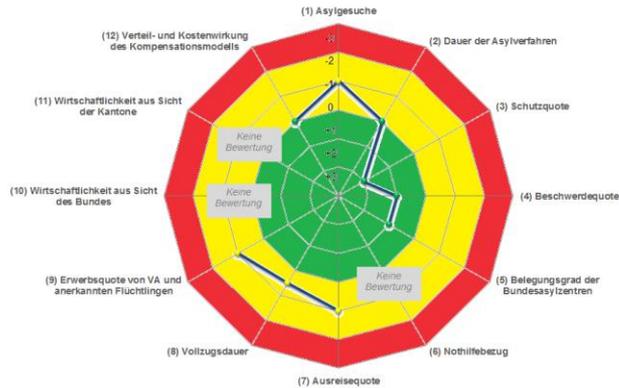
** Zukünftige Wirkungsmessung als akzeptanz- und vertrauensbildende Massnahme wird von Frey (2012) auch als taktische Nutzung von Evaluationen definiert. Siehe: Frey, Kathrin (2012): *Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich.*



Umsetzungsphase: Überprüfung der Zielerreichung

Monitoring zur Neustrukturierung des Asylbereichs

Der erste Monitoring-Bericht zum Erhebungsjahr 2016 wird voraussichtlich Ende des Jahres 2017 vom SEM veröffentlicht werden.





Fazit zum Praxisbeispiel

- Evaluationen und verwandte Instrumente (Monitorings, Ressortforschung) können als wichtige Grundlage für die Politikformulierung und Rechtsetzung dienen.
- Andere Grundlagen – wie verwaltungsintern erarbeitete Evidenz oder Konsultationsprozesse – stehen allerdings meist im Vordergrund.
- Im Rahmen von experimenteller Gesetzgebung / Pilotversuchen kommt der Evaluation als Entscheidungsgrundlage zu einer möglichen flächendeckenden Ausweitung eine besondere Rolle zu.
- Förderlich für die Nutzung von Evaluationen sind u.a. ein hohes politisches und mediales Interesse an der Thematik, die frühzeitige und umfassende Einbindung von Nutzern und Stakeholdern in das Evaluationsprojekt und eine kommunikative Aufbereitung der zentralen Evaluationsergebnisse.
- Besondere Herausforderungen bei der Nutzung von Evaluationen sind u.a. die allfällige Ideologisierung des politischen Diskurses (sofern diese zur Verdrängung der vorhandenen Evidenz führt) sowie die Vermittlung von komplexen Wirkungszusammenhängen und Evaluationsmethoden.