



22. Oktober 2018

Monitoring Asylsystem

Bericht 2017

Bericht der AG Monitoring zuhanden der AG Neustrukturierung des Asylbereichs

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----------|
| 1. Einleitung | 3 |
| 1.1. Ziele der Neustrukturierung des Asylbereichs | 3 |
| 1.2. Auftrag | 3 |
| 1.3. Monitoring-Bericht 2017 | 4 |
| 2. Gesamtüberblick..... | 5 |
| 3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2017..... | 7 |
| 3.1. Asylgesuche | 7 |
| 3.2. Dauer der Asylverfahren | 9 |
| 3.3. Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige | 11 |
| 3.4. Beschwerdequote | 13 |
| 3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren | 15 |
| 3.6. Nothilfebezug..... | 17 |
| 3.7. Ausreisen und Rückführungen..... | 20 |
| 3.8. Vollzugsdauer | 22 |
| 3.9. Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen | 24 |
| 3.10. Verteil- und Kostenwirkung des Kompensationsmodells | 27 |
| 3.11. Anmerkungen zur Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Bundes und der Kantone | 28 |

1. Einleitung

1.1. Ziele der Neustrukturierung des Asylbereichs

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:¹

- Asylverfahren sollen rasch und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden;
- Schutzbedürftigen Personen soll weiterhin der notwendige Schutz gewährt werden und sie sollen so rasch als möglich in der Schweiz integriert werden;
- Der Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen, soll gesenkt werden;
- Die Glaubwürdigkeit des Asylbereiches soll nachhaltig gestärkt werden;
- Der Vollzug von Wegweisungsentscheiden soll konsequent erfolgen;
- Die Unterbringungsstrukturen sollen grossräumig und effizient organisiert werden.

1.2. Auftrag

In der Gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz vom 28. März 2014² haben Bund, Kantone sowie die Dachverbände der Städte und Gemeinden beschlossen, dass *„am bestehenden Finanzierungssystem grundsätzlich festgehalten wird“* und dass *„im Rahmen eines periodischen Monitorings überprüft [werden soll]“*:

- (1) *ob die Zielsetzungen der Neustrukturierung des Asylbereichs erreicht wurden,*
- (2) *ob sich unerwünschte Auswirkungen auf einzelne Kantone sowie auf Standortgemeinden ergeben haben und*
- (3) *ob Anpassungen namentlich im Bereich der Zuständigkeit, des Finanzierungssystems oder des Kompensationsmodells vorgenommen werden müssen.“*

Im Auftrag der Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs (AGNA) hat eine tripartite Arbeitsgruppe Monitoring unter Federführung des SEM ein Monitoring-Detailkonzept erarbeitet. Dieses wurde am 14. Dezember 2015 von der AGNA verabschiedet.

Das Konzept sieht vor, dass jährlich ein Monitoring-Bericht zum Asylbereich erarbeitet wird. Dieser soll Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung auf allen Stufen als Grundlage für die Steuerung des Asylbereichs dienen. Der Bericht soll einerseits einen raschen Überblick über die Entwicklung wichtiger Kenngrössen im Asylbereich bieten und andererseits die Grundlagen zur Einschätzung der Wirkung der Beschleunigung der Verfahren bereitstellen. Beim jährlichen Monitoring-Bericht handelt es sich um ein quantitatives Monitoring, das sich primär auf bestehende Datenquellen stützt (ZEMIS / Asylstatistik, Monitoring Sozialhilfestopp, etc.).

Die jährlichen Monitoring-Berichte werden auch das Anliegen der Motion Pfister (16.3478) *„Evaluation der Asyl-Bundeszentren“*³ erfüllen. Diese fordert im Rahmen der laufenden Neustrukturierung des Asylbereichs *„die Asyl-Bundeszentren regelmässig zu evaluieren“* – dies mit dem Ziel, die kürzeren Verfahrensdauern und die verbesserte Wirtschaftlichkeit dauerhaft sicherzustellen. Unerwünschte Entwicklungen sollen frühzeitig erkannt werden, um entsprechende Gegenmassnahmen ergreifen zu können. Die Motion wurde am 30. September 2016 vom Nationalrat und am 27. Februar 2017 vom Ständerat angenommen.

¹ Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014, S. 19.

² <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklaerung-d.pdf>

³ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163478>

**Entwicklung der zentralen Fragestellungen des Monitorings
im Laufe der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs**

Das Monitoring Asylsystem wird im Laufe der Umsetzung der Asylgesetzrevision je nach Phase verschiedene Fragestellungen beantworten:

- Aktuell wird die Neustrukturierung des Asylbereichs vorbereitet, die Standorte der Bundesasylzentren werden bestimmt, rechtliche und operationelle Fragen werden geklärt. In dieser **Vorbereitungs- und Aufbau-phase**, die bis zur Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 läuft, dient das Monitoring u.a. dem Vergleich von Regel- und Testbetrieb. Sobald der Pilotbetrieb in der Westschweiz angelaufen ist, kann auch dieser in die Vergleichsmessungen aufgenommen werden. Durch die Fortführung der Kernanalysen der Evaluation des Testbetriebs über einen längeren Zeitraum lassen sich auch die Folgen der Neustrukturierung des Asylbereichs besser abschätzen und vorbereiten. Der Vergleich von Regel- und Testbetrieb betrifft insbesondere die Indikatoren zu den Verfahrensdauern, der Beschwerdequote und dem Nothilfebezug. Bei anderen Indikatoren – wie z.B. der Anzahl der Asylgesuche, der Schutzquote oder der Erwerbsquote – wird hingegen das Asylsystem gesamthaft betrachtet. Die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs und die Wirkung des zukünftigen Kompensationsmodells lassen sich aktuell nur auf Grundlage von Modellrechnungen und Simulationen analysieren.
- Mit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes werden die neuen Verfahren für alle neu eingehenden Gesuche angewendet. In der **Startphase** (bis zum Abschluss der pendenten Verfahren nach altem Recht) soll das Monitoring aufzeigen, ob die neuen Verfahren im Gesamtsystem ihre Wirkung wie geplant entfalten können und ob das Kompensationsmodell funktioniert. In dieser Phase sind auf Basis des Monitorings rasche Verbesserungen anzustreben, falls unerwünschte Entwicklungen eintreten sollten.
- Wenn nach der Übergangsfrist alle Verfahren nach neuem Recht behandelt werden und sich das **neue System „eingeschwungen“** hat, treten andere Fragen für das Monitoring in den Vordergrund: Konnte die Neustrukturierung die angestrebten Ziele erreichen (ex-post Nachweis der Wirksamkeit)? Welche Anpassungen am System sind anzugehen (längerfristige Optimierungen am neuen System)?

1.3. Monitoring-Bericht 2017

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2017. Folgende zwölf Kernindikatoren werden betrachtet:

- 1) Asylgesuche (*Gesamtsystem*)
- 2) Dauer der Asylverfahren (*Vergleich von Regel- und Testbetrieb*)
- 3) Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige (*Gesamtsystem*)
- 4) Beschwerdequote (*Vergleich von Regel- und Testbetrieb*)
- 5) Belegungsgrad der Bundesasylzentren (*Gesamtsystem*)
- 6) Nothilfebezug (*Vergleich von Regel- und Testbetrieb*)
- 7) Ausreisen und Rückführungen (*Gesamtsystem*)
- 8) Vollzugsdauer (*Gesamtsystem*)
- 9) Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen in ihrem dritten Aufenthaltsjahr in der Schweiz (*Gesamtsystem*)
- 10) Verteil- und Kostenwirkung des Kompensationsmodells (*Modellrechnung*)
- 11) Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Bundes (*Modellrechnung*)
- 12) Wirtschaftlichkeit aus Sicht der Kantone (*Modellrechnung*)

Eine Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs aus Sicht des Bundes und der Kantone erfolgt nach der Systemumstellung im Jahr 2019 auf Grundlage von dann vorliegenden betriebswirtschaftlichen Kennzahlen (vgl. Anmerkungen am Ende dieses Berichts).

2. Gesamtüberblick

Der Asylbereich im Jahr 2017 zeigte sich – abgesehen von der im Verhältnis zur Plangrösse deutlich tieferen Anzahl der Asylgesuche – insgesamt ausgeglichen. Es sind keine Entwicklungen festzustellen, die die Neustrukturierung des Asylbereichs nachhaltig gefährden.

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2017 lag mit 18'088 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.⁴

Die Auswertung der Verfahrensdauern des Regel- und Testbetriebs in den Jahren 2014-2017 bestätigt weiterhin, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden kann.

Die Schutzquote lag im Jahr 2017 mit 57.5% über den mittel- bis langfristigen Durchschnittswerte. Die vergleichsweise hohe Schutzquote bedeutet, dass in der Schweiz im historischen Vergleich verhältnismässig wenig unbegründete Asylgesuche gestellt werden, was zu den Zielen der Neustrukturierung des Asylbereichs gehört.

Die Beschwerdequote liegt im Testbetrieb auch im Jahr 2017 signifikant tiefer als im Regelbetrieb. Dies bestätigt die Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs, wonach die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. der ausgebaute Rechtsschutz im Testbetrieb diese noch fördert.

Aufgrund des Rückgangs der Asylgesuche im Jahr 2017 konnten temporäre Unterbringungsstrukturen des Bundes geschlossen werden; die Auslastung der Zentren des Bundes lag im Jahresdurchschnitt bei 51%.

Auch im Jahr 2017 zeigte sich, dass Personen, die im Testbetrieb ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, deutlich seltener Nothilfe beziehen als Personen mit einem Verfahren im Regelbetrieb. Neben der Verfahrensbeschleunigung wirken sich eine gezielt eingesetzte Rückkehr-, Chancen- und Rechtsberatung positiv auf die Ausreisebereitschaft bzw. auf die Inanspruchnahme der Nothilfe aus.

Im Jahr 2017 lag die Gesamtzahl der Ausreisen und Abgänge aus dem Asylprozess und aus der Vollzugsunterstützung nach Asylverfahren in etwa auf dem Niveau der Jahre 2014 und 2015, wobei deutlich weniger kontrollierte selbstständige Ausreisen und deutlich mehr unkontrollierte Abreisen festzustellen sind. Diese Verschiebung ist primäre Ursache für den Rückgang der Ausreisequote im Jahr 2017, bei welcher definitionsgemäss ausschliesslich kontrollierte Ausreisen angerechnet werden.

Die Dauer des Vollzugs der Wegweisungen verblieb im Jahr 2017 in etwa auf dem Niveau der Vorjahre. Die Neustrukturierung des Asylbereichs wird durch die unmittelbare Einleitung des Vollzugsprozesses nach einem negativen Asylentscheid ohne Bleiberecht dazu führen, dass sich der Gesamtprozess um durchschnittlich rund 120 Tage verkürzen wird.

Die durchschnittliche Erwerbsquote der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d.h. ohne Asylsuchende) liegt seit dem Jahr 2014 unter 30%, wobei die Quote seit dem Jahr 2016 aber wieder ansteigt. Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigungen verbessert, sofern auch in den Kantonen die Strukturen darauf ausgerichtet werden, dass die ihnen zugewiesenen Personen im erweiterten Verfahren eine vergleichsweise hohe Bleibechance haben und daher mit den Integrationsmassnahmen möglichst rasch gestartet wird.

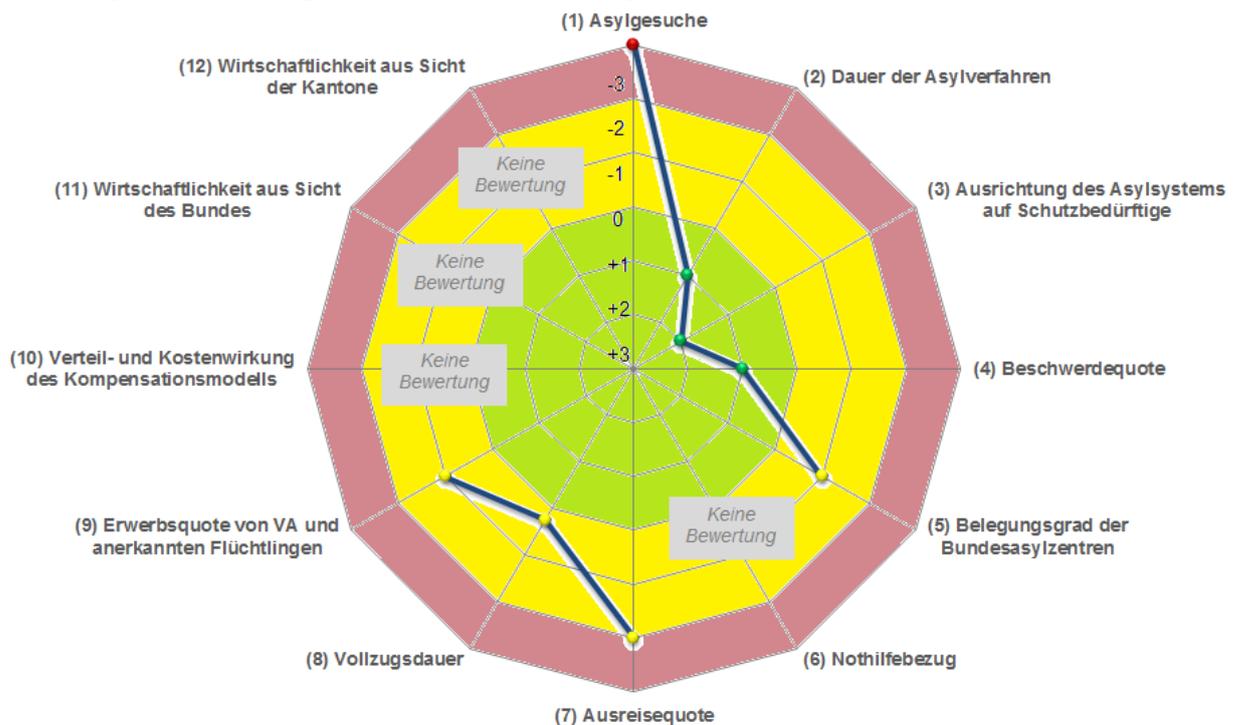
Die im Rahmen des Monitorings durchgeführte Simulation des Kompensationsmodells veranschaulicht, dass das Modell grundsätzlich die beabsichtigte Wirkung entfalten kann und für den Einsatz im neu strukturierten Asylsystem geeignet ist.

⁴ Diese Plangrösse ergibt sich aus dem langjährigen Durchschnitt der Asylgesuche in der Schweiz. Vgl. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014.

Eine Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs erfolgt nach der Systemumstellung im Jahr 2019 auf Grundlage von dann vorliegenden betriebswirtschaftlichen Kennzahlen.

Der untenstehende Gesamtüberblick in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2017 zusammen.

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2017



Lesehilfe: Das obenstehende Netzdiagramm bedient sich einer siebenstufigen Bewertungsskala, die eine rasche Einschätzung aller im Monitoring untersuchten Bereiche ermöglicht. Das Diagramm enthält insgesamt zwölf Monitoring-Indikatoren. Grundsätzlich gilt: Je höher die Bewertung eines Monitoring-Indikators auf der Bewertungsskala ist, desto besser wird die Situation für diesen eingeschätzt. Eine Bewertung von +3 (Mittelpunkt des Netzdiagramms) entspricht dem optimalen Zustand. Eine Bewertung von 0 (mittlerer Aussenkreis des Netzdiagramms) entspricht dem Normalzustand. Bewertungen von +3 bis 0 werden gemäss den Ampelfarben in grün gekennzeichnet. Zustände, die als schlechter als der bisherige Normalzustand, jedoch nicht als kritischer Zustand gelten, werden mit den Bewertungen -1 und -2 sowie gelber Farbe gekennzeichnet. Bei kritischen Zuständen werden die Bewertung -3 (äusserster Aussenkreis des Netzdiagramms) und die Symbolfarbe Rot verwendet. **Die Aufschlüsselung des Bewertungsrasters für die einzelnen Kernindikatoren und die Bewertung der Entwicklungen im Jahr 2017 werden in den jeweiligen Kapiteln des Monitoring-Berichts aufgeführt.**

Im Gegensatz zu den anderen Indikatoren handelt es sich bei der Anzahl der Asylgesuche um eine Grösse, die wesentlich durch exogene Faktoren bestimmt wird, wie z.B. durch die Situation in den Krisenregionen und die Entwicklung der Migrationsströme. Es wird dabei keine Zielerreichung gemessen, sondern die Abweichung vom Planwert von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

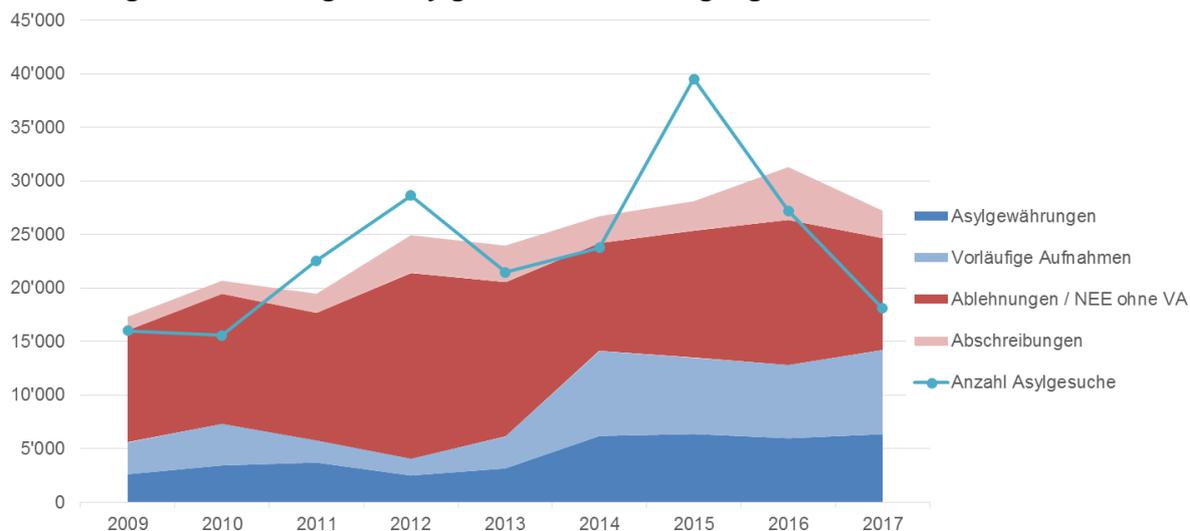
Der Nothilfebezug wird zwar im Rahmen dieses Monitoring-Berichts analysiert, aber nicht bewertet; wegen des Systemwechsels bei den Nothilfepauschalen wird hier erst nach dem Inkrafttreten der Neustrukturierung eine Bewertung vorgenommen werden. Da das künftige Kompensationsmodell noch nicht in Kraft ist, wird auch dessen Verteil- und Kostenwirkung nicht bewertet. Eine Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs aus Sicht des Bundes und der Kantone erfolgt nach der Systemumstellung im Jahr 2019 auf Grundlage von dann vorliegenden betriebswirtschaftlichen Kennzahlen.

3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2017

3.1. Asylgesuche

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2017 lag mit 18'088 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.⁵ Dieser Rückgang um mehr als ein Drittel (-33.5%) gegenüber 2016 ist vor allem auf zwei Elemente zurückzuführen: Zum einen war die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2016 durch die Weiterwanderungen von Personen aus Afghanistan, Syrien und dem Irak geprägt. Dieses Phänomen ist 2017 grösstenteils weggefallen. Zum anderen hat der Rückgang der Migration über das zentrale Mittelmeer ab Mitte Juli 2017 zu einem starken Rückgang der Asylgesuche aus den Herkunftsländern aus Subsahara-Afrika geführt. Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen verblieb 2017 mit 2.5% auf einem sehr tiefen Niveau. Grund für den tiefen Anteil der Schweiz sind u.a. die vergleichsweise schnellen Verfahren für Personen aus Ländergruppen mit geringer Anerkennungsquote (Balkan, Nord- und Westafrika), die konsequente Dublin-Praxis und ein konsequenter Wegweisungsvollzug durch die Kantone. Die weitgehend exogen bestimmte Entwicklung der Asylgesuche ist weiter genau zu beobachten.

Abbildung 2: Entwicklung der Asylgesuche und Erledigungen



Quelle: Asylstatistik SEM

Im Jahr 2017 hat das SEM 27'221 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt, das sind 4'078 Erledigungen (-13,0%) weniger als im Jahr 2016 (31'299 Erledigungen). Hauptverantwortlich für diesen Rückgang ist vor allem die geringere Zahl von Abschreibungen (-2'398 gegenüber dem Vorjahr) und Nichteintretensentscheiden (-3'182). Der Bestand im Verfahrensprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2017 gegenüber dem Stand von Ende 2016 (27'711) um 7'208 Personen (-26%) auf 20'503 Personen ab.

⁵ Diese Plangrösse ergibt sich aus dem langjährigen Durchschnitt der Asylgesuche in der Schweiz. Vgl. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014.

| Einordnung für den Gesamtüberblick: (1) ASYLGESUCHE | | | | | | | | |
|---|---|------------------------------------|------------------------------------|--|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK** | | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | |
| Modell- annahme* | Abweichung von der Modell- annahme (nach unten <u>oder</u> oben) | | | Starke Abweichung von der Modell- annahme (nach unten <u>oder</u> oben) | | | Wert im Jahr 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| | +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | | |
| 24'000 (+/- 500) | 23'000 (+/- 500) | 22'000 (+/- 500) | 21'000 (+/- 500) | 20'000 (+/- 500) | 19'000 (+/- 500) | <18'500 <u>oder</u> >29'500 | 18'088 Asyl- gesuche | -3 |
| | <u>oder</u> 25'000 (+/- 500) | <u>oder</u> 26'000 (+/- 500) | <u>oder</u> 27'000 (+/- 500) | <u>oder</u> 28'000 (+/- 500) | <u>oder</u> 29'000 (+/- 500) | | | |

* im Sinne eines Planwerts

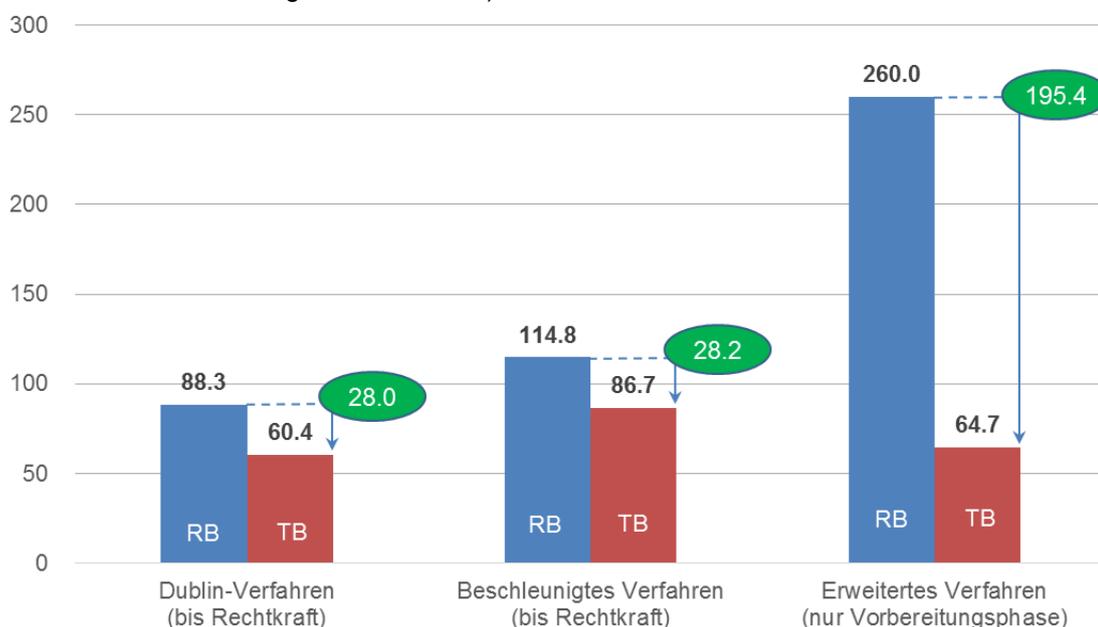
Hinweis: Bei den Asylgesuchen handelt es sich um eine vorrangig exogen bestimmte Grösse (Rahmenbedingung) und daher kein Ziel im engeren Sinne. Die Modellannahme von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Abweichungen von der Planungsgrösse – d.h. sowohl höhere als auch geringere Asylgesuchszahlen – werden im Bewertungsraster entsprechend ihres Ausmasses schlechter bewertet als die Plangrösse.

** Schwellenwerte (z.B. exakt 23'500 Asylgesuche) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. +3).

3.2. Dauer der Asylverfahren

Die Auswertung der Verfahrensdauern des Regel- und Testbetriebs in den Jahren 2014-2017 bestätigt, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden kann. Die durchschnittliche Beschleunigungswirkung des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb liegt mit 28.0 Tagen im Dublin-Verfahren und 195.4 Tagen im erweiterten Verfahren sogar deutlich über der im Rahmen der Evaluation des Testbetriebs festgestellten Beschleunigungswirkung (Dublin-Verfahren: 21.0 Tage; erweiterte Verfahren: 127.3 Tage). Im beschleunigten Verfahren ist hingegen gegenüber der Evaluation des Testbetriebs ein sehr leichter Rückgang der gemessenen durchschnittlichen Beschleunigungswirkung von 28.4 Tagen auf 28.2 Tage festzustellen – dies vor allem, weil sich die Verfahrensdauern des Regelbetriebs für Fälle der Priorität 1 verkürzt haben.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer der Asylverfahren und Beschleunigungswirkung des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb (in Tagen bis Rechtskraft; nach Fallkategorien; Kohorten 2014-2017 ohne Gewichtung am 31.12.2017)



Quelle: SEM (Hinweis: Die weiteren Verfahrensschritte des erweiterten Verfahrens nach der Vorbereitungsphase werden gemäss Testphasenverordnung in der Regel nicht im Testbetrieb vorgenommen. Es kommt in der Regel zu einer Zuweisung dieser Fälle an die SEM-Zentrale. Ein Vergleich von Regel- und Testbetrieb ist für die weiteren Verfahrensschritte des erweiterten Verfahrens auf Grundlage von Messwerten daher nicht möglich.)

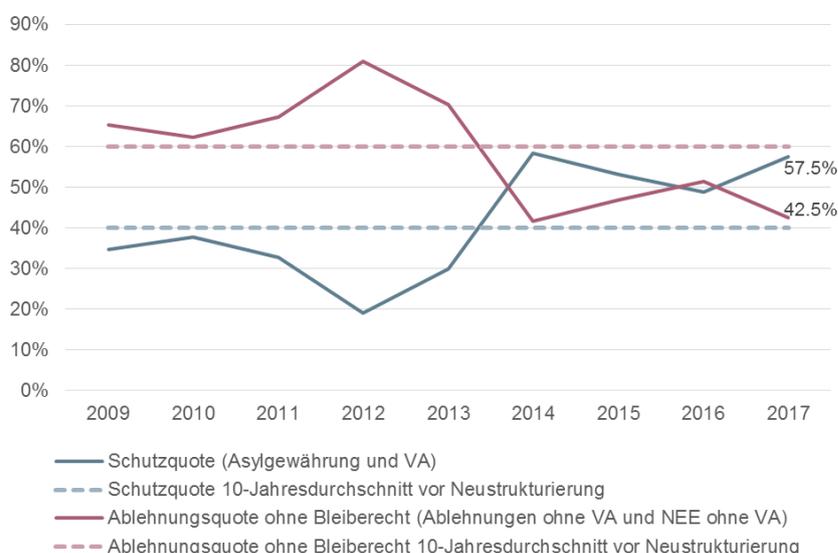
| Einordnung für den Gesamtüberblick: (2) DAUER DER ASYLVERFAHREN (BESCHLEUNIGUNGSWIRKUNG DES TESTBETRIEBS) | | | | | | | | |
|---|----|----|---|----|----|------------------------------|--|-------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | | |
| Optimaler Zustand | | | Sollzustand* | | | Kritischer Zustand | Wert im Jahr 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | -3 | | |
| Sehr hohe Beschleunigungswirkung | | | Beschleunigungswirkung wie bei Evaluation des Testbetriebs: Dublin-Verf.: 21 Tage Beschl. Verf.: 28 Tage Erw. Verf. 127 Tage | | | Keine Beschleunigungswirkung | Beschleunigungswirkung des Testbetriebs: Dublin-Verf.: 28.0 Tage Beschl. Verf.: 28.2 Tage Erw. Verf. 195.4 Tage | +1 |
| <p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Evaluation des Testbetriebs hat erstmalig die Beschleunigungswirkung der neuen Verfahren im Vergleich zu den bisherigen Verfahren bemessen. Zur Beurteilung der Beschleunigungswirkung des Testbetriebs wird diese erste Messung als Vergleichswert verwendet.</p> <p>Nach der Umsetzung der neuen Asylverfahren im gesamten System werden der Indikator und das Bewertungsraster zur Dauer der Asylverfahren neu definiert werden (vgl. Einleitung: Entwicklung der zentralen Fragestellungen des Monitorings im Laufe der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs).</p> | | | | | | | | |

3.3. Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

Die Ausrichtung des Asylsystems auf tatsächlich Schutzbedürftige lässt sich einerseits an einer hohen Schutzquote festmachen, andererseits an einer geringen Anzahl an offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen.

Die Schutzquote⁶ lag im Jahr 2017 mit 57.5% über dem 10-Jahres-Durchschnittswert (2008-2017) von rund 40% und wesentlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2017) von rund 30%, der für die Neustrukturierung des Asylbereichs als Plangrösse angesetzt wurde. Die vergleichsweise hohe Schutzquote bedeutet, dass in der Schweiz im historischen Vergleich verhältnismässig wenig unbegründete Asylgesuche gestellt werden. Dies entspricht den Zielen der Neustrukturierung des Asylbereichs und ist u.a. auf die konsequente Umsetzung der Behandlungsstrategie des SEM zurückzuführen.

Abbildung 4: Entwicklung der Schutzquote und Ablehnungsquote ohne Bleiberecht



Quelle: SEM

Wie viele der unbegründeten Asylgesuche, welche letztlich in die oben ausgewiesene Ablehnungsquote ohne Bleiberecht einfliessen, *offensichtlich* unbegründet waren, lässt sich anhand der Asylstatistik nicht endgültig ermitteln. Als Annäherung an die *offensichtlich* unbegründeten Asylgesuche können diejenigen Ablehnungen und NEE ohne Bleiberecht ausgewertet werden, die auf Asylgesuche von Personen aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten⁷, Staaten des Fast-track-Verfahrens und Staaten des 48-Stunden-Verfahrens⁸ zurückgehen. Sie werden im Folgenden als „*mutmasslich offensichtlich* unbegründete Asylgesuche“ bezeichnet.

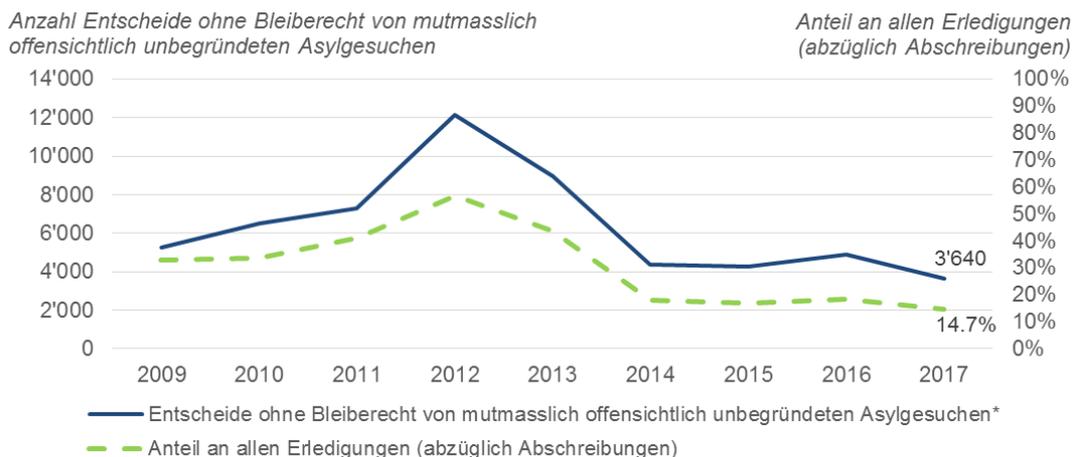
⁶ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

Ablehnungsquote ohne Bleiberecht = $\frac{\text{Ablehnungen ohne VA} + \text{NEE ohne VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

⁷ Vgl. Anhang 2 der Asylverordnung 1 (SR 142.311)

⁸ Vgl. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Abbildung 5: Entwicklung der Entscheide ohne Bleiberecht von mutmasslich offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen



* Ablehnungen und NEE von Personen aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten gemäss Anhang 2 AsylV1, aus Staaten des Fast-track-Verfahrens und aus Staaten des 48-Stunden-Verfahrens (Staatenliste gemäss Stand vom 31.12.2017): Mitgliedstaaten der EU/EFTA, Albanien, Algerien, Benin, Bosnien-Herzegowina, Burkina-Faso, Gambia, Georgien, Ghana, Guinea, Indien, Kosovo, Marokko, Mazedonien, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbien, Tunesien

Quelle: SEM

Seit der Einführung der 48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren in den Jahren 2012/13 sind sowohl Anzahl als auch Anteil der *mutmasslich offensichtlich* unbegründeten Asylgesuche rückläufig bis stabil, was den Erfolg der Behandlungsstrategie des SEM verdeutlicht. Im Jahr 2017 wurden insgesamt 3'640 Asylgesuche von Personen aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten, Staaten des Fast-track-Verfahrens und Staaten des 48-Stunden-Verfahrens mit einer Ablehnung oder einem NEE ohne Bleiberecht entschieden. Der Anteil dieser *mutmasslich offensichtlich* unbegründeten Asylgesuche an allen Erledigungen (abzüglich Abschreibungen) betrug im Jahr 2017 14.7%. In der untenstehenden Tabelle werden die beiden Indikatoren zur Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige zu einem Indexwert zusammengefasst.

| Einordnung für den Gesamtüberblick: (3) AUSRICHTUNG DES ASYLSYSTEMS AUF SCHUTZBEDÜRFTIGE | | | | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|---------------------|-----------------|-----------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK** | | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | |
| Optimaler Zustand | | | Normalzustand | | | Kritischer Zustand | Wert im Jahr 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | -3 | | |
| Schutzquote (Gewichtung: 50%) | | | | | | | | |
| >50% | 46% (+/- 4%) | 38% (+/- 4%) | 30% (+4%; -2%) | 26% (+/- 2%) | 22% (+/- 2%) | <20% | 57.5% | +3 |
| Anteil der mutmasslich offensichtlich unbegründeten Asylgesuche (Gewichtung 50%) | | | | | | | | |
| <7.5% | 10% (+/- 2.5%) | 15% (+/- 2.5%) | 20% (+5%; -2.5%) | 30% (+/- 5%) | 40% (+/- 5%) | >45% | 14.7% | +1 |
| Gesamtbewertung der Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige | | | | | | | | +2 |
| <p><u>Hinweis:</u> Der Wert für den Normalzustand der Schutzquote entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Alle übrigen Werte basieren auf historischen Daten sowie dem konkreten Ziel der Neustrukturierung des Asylbereichs, die Anreize für offensichtlich unbegründete Asylgesuche zu senken. Das Delta zwischen 100% und der Summe aus Schutzquote und dem Anteil der <i>mutmasslich offensichtlich</i> unbegründeten Asylgesuchen entspricht den unbegründeten Asylgesuchen, die allerdings nicht (<i>mutmasslich offensichtlich</i>) unbegründet sind.</p> | | | | | | | | |

** Schwellenwerte (z.B. Schutzquote von exakt 28.0%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. 0).

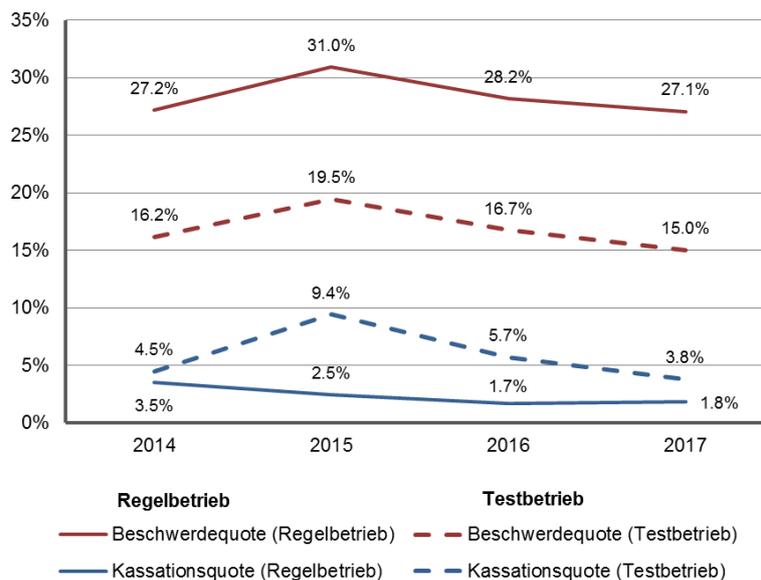
3.4. Beschwerdequote

Die Beschwerdequote und die Kassationsquote können als Indikatoren für die Qualität der Asylverfahren und Entscheide herangezogen werden. Die Beschwerdequote misst den Anteil der eingereichten Beschwerden an allen anfechtbaren Verfügungen (d.h. an den Ablehnungen und Nichteintretensentscheiden aus allen Verfahrensarten). Die Kassationsquote erhebt den Anteil der Kassationen an allen vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) erledigten Beschwerden. Die Kassationsquote misst also wie häufig die erhobenen Beschwerden aus Sicht des Beschwerdeführers bzw. der Beschwerdeführerin erfolgreich sind.

Die Entwicklung der Beschwerdequote im Jahr 2017 bestätigt die Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs, wonach die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. der ausgebaut Rechtsschutz im Testbetrieb diese noch fördert. Die Beschwerdequote liegt im Testbetrieb signifikant tiefer als im Regelbetrieb. Die Erfahrungen der Testphase zeigen zudem, dass Beschwerden gezielter geführt und diese qualitativ gut bis sehr gut verfasst werden. Dies erklärt auch die im Testbetrieb im Vergleich zum Regelbetrieb leicht höhere Kassationsquote: Es werden im Testbetrieb weniger Beschwerden geführt, diese sind dafür im Schnitt häufiger erfolgreich. 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.

Insgesamt verdeutlicht die sowohl im Regel- als auch im Testbetrieb niedrige Kassationsquote die hohe Qualität der Entscheide des SEM.

Abbildung 6: Beschwerdequote und Kassationsquote



Quelle: SEM (Stand ZEMIS vom 18.02.2018)

Es ist anzumerken, dass – solange noch Pendenzen beim BVGer bestehen – die gemessenen Kassationsquoten der einzelnen Jahreskohorten mit zunehmenden Messdauern noch ansteigen können. Dies betrifft vor allem die Kohorte 2017, die mit einem Jahr eine sehr kurze Messdauer aufweist.

| Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEQUOTE | | | | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------|------------------------------|-------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK** | | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | |
| Optimaler Zustand | | | Normalzustand* | | | Kritischer Zustand | Wert im Jahr 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | -3 | | |
| <10% | 12% (+/- 2%) | 16% (+/- 2%) | 20% (+/- 2%) | 24% (+/- 2%) | 28% (+/- 2%) | >30% | 15.0% im TB (27.1% im RB) | +1 |

* im Sinne eines Zielwerts
Hinweis: Bei der Beschwerdequote werden im Bewertungsraster die Erfahrungswerte aus Regel- und Testbetrieb angesetzt.

** Schwellenwerte (z.B. Beschwerdequote von exakt 18.0%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. +1).

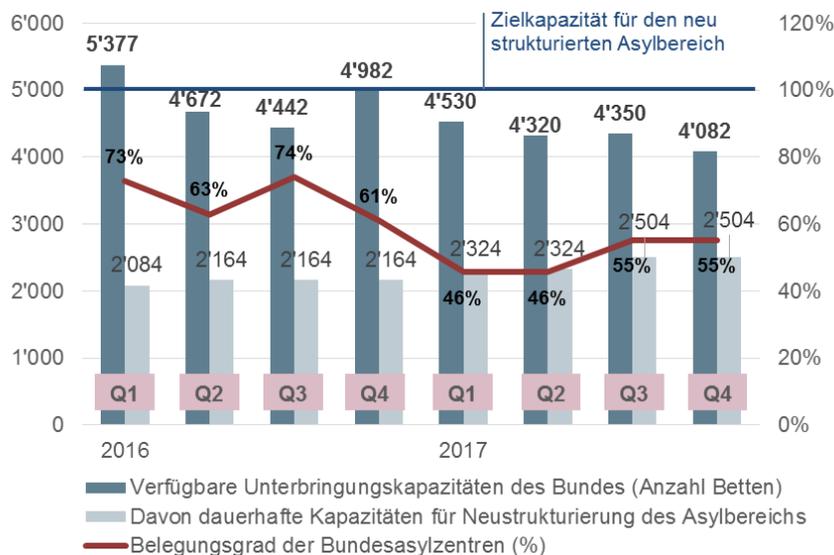
3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren

Ende des Jahres 2017 verfügte der Bund über rund 4'100 Unterbringungsplätze, was rund 80% der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich (5'000 Plätze) entspricht. Davon befanden sich allerdings nur rund 2'500 Plätze in dauerhaften Bundesasylzentren, die zur dauerhaften Kapazitätsplanung für die Neustrukturierung des Asylbereichs gehören. Temporäre Strukturen und Unterkünfte, die im Zuge der Umsetzung der Notfallplanung zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Asylwesen bereitgestellt wurden (und auch nur in Notfällen effektiv betrieben werden), machen aktuell einen wesentlichen Anteil der Kapazität des Bundes aus. Die regionale Verteilung dieser Strukturen entspricht aktuell nicht der regionalen Verteilung, die mit der Neustrukturierung des Asylbereichs angestrebt wird. Falls diese Strukturen übergangsweise genutzt werden müssten, weil zum Zeitpunkt der Systemumstellung zum neu strukturierten Asylbereich noch nicht genügend Kapazitäten in dauerhaften Strukturen zur Verfügung stehen, so wären die temporären Unterkünfte wie Standorte zu behandeln und zu kompensieren. Das Kompensationsmodell für den neu strukturierten Asylbereich ist grundsätzlich geeignet, um eine entsprechend angepasste Kompensation zu bestimmen.

Aufgrund des Rückgangs der Asylgesuche im Jahr 2017 konnten temporäre Unterbringungsstrukturen des Bundes geschlossen werden; die Auslastung lag im Jahresdurchschnitt bei 51%.

Die Planung der Unterbringungsstrukturen des Bundes für den neu strukturierten Asylbereich ist aktuell noch nicht abgeschlossen.

Abbildung 7: Kapazitäten und Belegungsgrad der Bundesasylzentren (quartalsweise)



Quelle: SEM

| Einordnung für den Gesamtüberblick: (5) BELEGUNGSGRAD DER BUNDESASYLZENTREN | | | | | | | | |
|---|--|---------------------------------|---------------------------------|---|---------------------------------|---|--|-------------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK** | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | | |
| Belegungs- grad mit hoher Schwankungs- tauglichkeit* | Abweichung vom Zielwert (nach unten <u>oder</u> oben) | | | Starke Abweichung vom Zielwert (nach unten <u>oder</u> oben) | | | Wert im Jahr 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| | +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | | |
| 85% (+/- 2.5%) | 75-82.5% <u>oder</u> 87.5-90% | 70-74% <u>oder</u> 91-93% | 60-69% <u>oder</u> 94-95% | 40-59% <u>oder</u> 96-100% | <40% <u>oder</u> 101-120% | <40% über mehr als ein Jahr <u>oder</u> >120% | 51% im Jahres- durch- schnitt | -1 |

* im Sinne eines Zielwerts

Hinweis: Beim Belegungsgrad der Bundesasylzentren sind aus wirtschaftlicher und betrieblicher Perspektive sowohl eine Über- als auch eine Unterbelegung zu vermeiden. Die Zielbandbreite beträgt 85% (+/- 2.5%), weil bei einer solchen Belegung im Gegensatz zu einer Vollbelegung auch kurzfristige Auslastungsspitzen aufgefangen werden können. Während eine starke Überbelegung zeitlich relativ unmittelbar zu einer betrieblich kritischen Situation mit höchstem Handlungsbedarf führt, belastet eine starke Unterbelegung mittelfristig die Wirtschaftlichkeit, nicht aber den Betrieb. Nur bei länger andauernder starker Unterbelegung kann eine temporäre Schliessung von Bundesasylzentren wirtschaftlich sinnvoll sein und ist dann als Handlungsoption in Betracht zu ziehen.

** Schwellenwerte (z.B. Belegung zu exakt 87.5%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. +3).

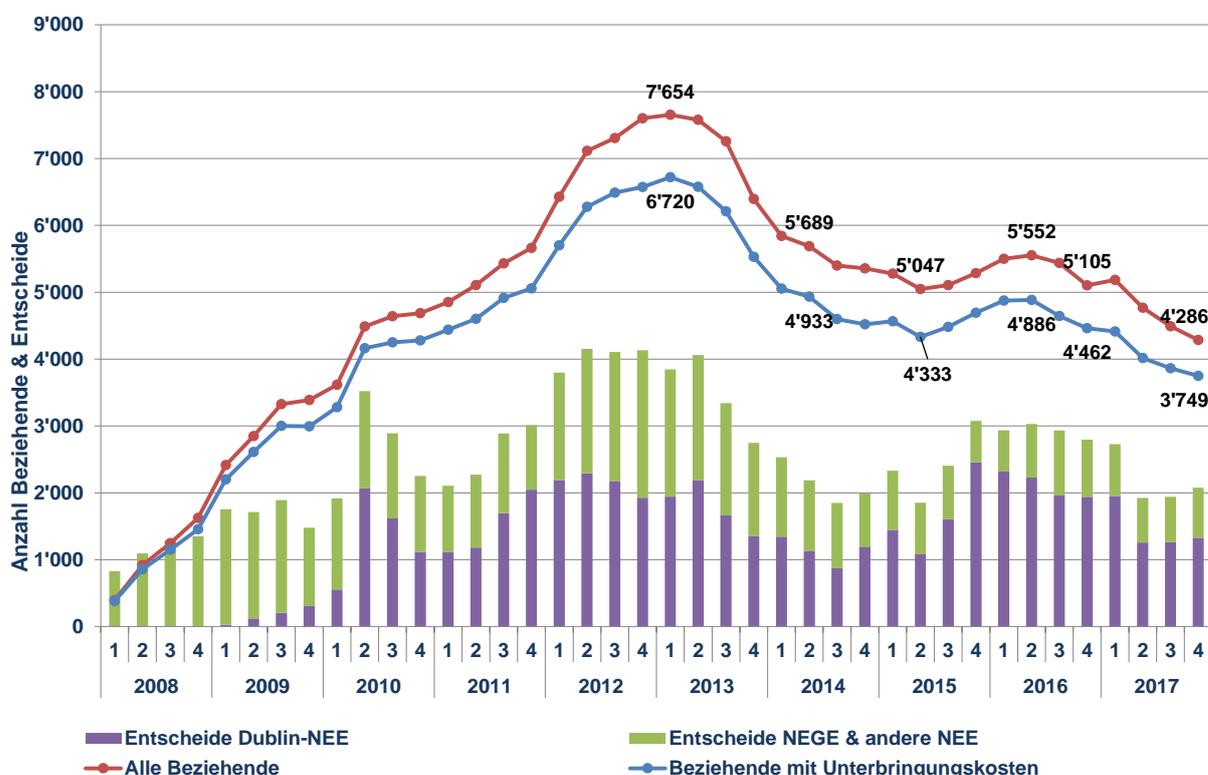
3.6. Nothilfebezug

Die folgenden Ausführungen fassen die Kernergebnisse des Berichts *Monitoring Sozialhilfestopp der Berichtsperiode 2017* zusammen.⁹

Bei einem rechtskräftigen Negativentscheid (NEGE) oder Nichteintretensentscheid (NEE) mit Wegweisungsentscheid vergütet der Bund dem zuständigen Kanton eine einmalige Nothilfepauschale von ca. 6'000 Franken. Über alle Personen gerechnet soll diese Pauschale sämtliche Nothilfekosten decken.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Anzahl der Nothilfebeziehenden. Zwischen dem 2. Quartal 2015 und dem 2. Quartal 2016 stieg die Anzahl Nothilfebeziehender an. Ein Grund dafür ist, dass ab dem 4. Quartal 2015 deutlich mehr Entscheide rechtskräftig wurden. Seit dem 2. Quartal 2016 geht die Zahl der Nothilfebeziehenden erneut zurück. Einerseits ist dies eine Nachwirkung des hohen Anteils an Dublin-NEE Ende 2015 und Anfang 2016, deren Bezugsdauer deutlich unter derjenigen bei NEGE und übrigen NEE liegt. Andererseits sank auch die Zahl an Entscheiden bis zum 2. Quartal 2017.

Abbildung 8: Nothilfebeziehende und Entscheide nach Quartal



Quelle: Monitoring Sozialhilfestopp

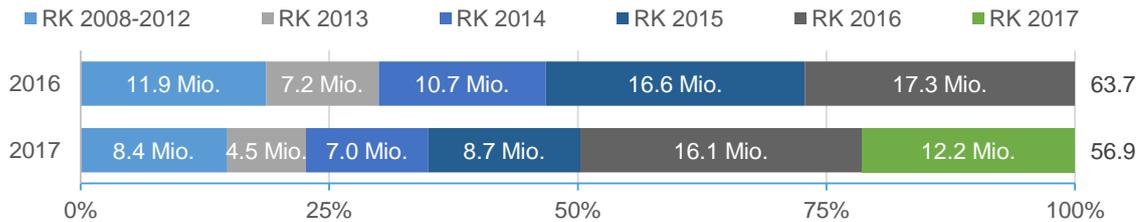
Seit Anfang Januar 2014 testet das SEM im Testbetrieb Zürich neue beschleunigte Verfahrensabläufe. Im Jahr 2017 haben 88 Personen, die im Testbetrieb einen NEE oder NEGE erhalten haben, Nothilfekosten von insgesamt 632'931 Franken verursacht. Die Ergebnisse sind auch in Bezug auf die Nothilfe positiv. Personen, die im Testbetrieb ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, beziehen deutlich seltener Nothilfe als Personen mit einem Verfahren im Regelbetrieb. Wie bereits in der Evaluation des Testbetriebs aufgezeigt, wirken sich schnelle Verfahren sowie eine gezielt eingesetzte Rückkehr-, Chancen- und Rechtsberatung positiv auf die Ausreisebereitschaft bzw. auf die Inanspruchnahme der Nothilfe aus.

⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>

Zwischen 2014 und Ende 2017 haben 215 Personen aus dem Testbetrieb im Durchschnitt 96 Tage Nothilfe bezogen. Das sind 10% aller weggewiesenen Personen, deren Nichteintrens- oder negativer Entscheid in diesem Zeitraum im Testbetrieb rechtskräftig geworden ist. Im Regelbetrieb¹⁰ bezogen im gleichen Zeitraum 40% aller Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid 2014 bis Ende 2017 Nothilfe, und dies während durchschnittlich 61 Tagen.

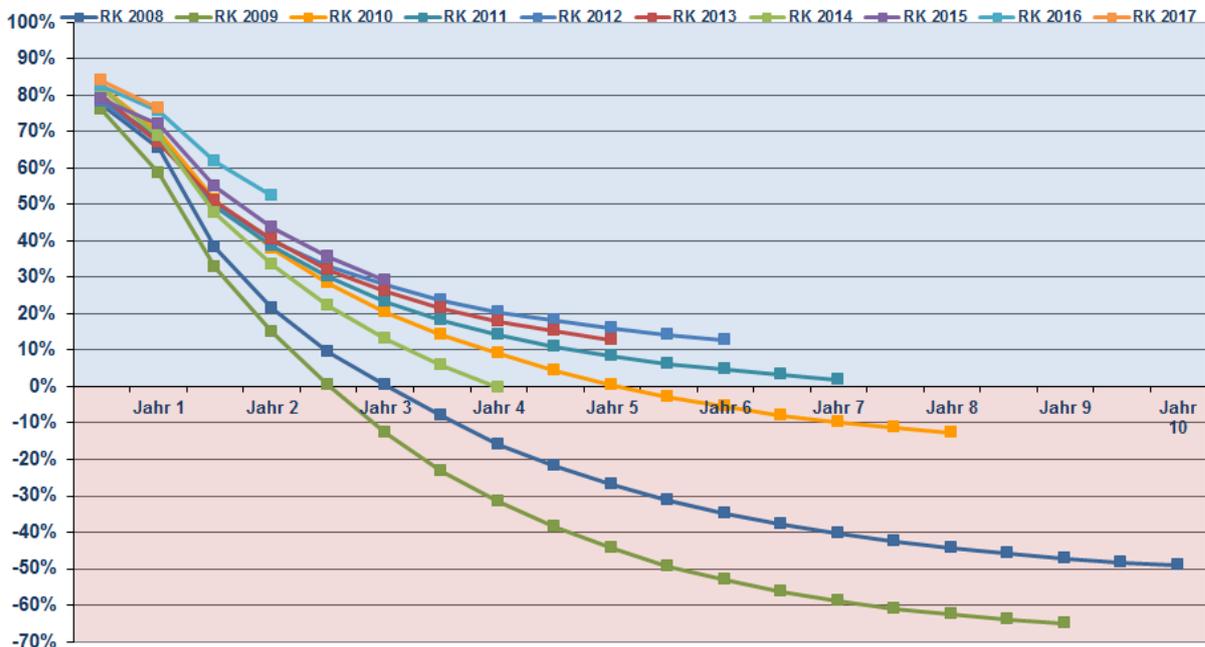
Die Kosten für Nothilfe (ohne Kosten für Personen mit Mehrfachgesuch) betragen in der Berichtsperiode insgesamt 56.9 Millionen Franken. Davon entfielen 12.2 Millionen Franken auf Personen, deren Entscheid 2017 rechtskräftig wurde.

Abbildung 9: Nothilfekosten in den Jahren 2016 und 2017 nach Rechtskraftjahr



Die folgende Abbildung differenziert zwischen den Jahren, in denen die relevanten Entscheide der Nothilfebeziehenden rechtskräftig wurden. Die Linien geben an, nach welcher Zeitdauer welcher Teil der ursprünglich ausbezahlten Nothilfepauschalen verbleibt. Die jüngeren Jahrgänge nähern sich dem vollständigen Verbrauch ihrer Pauschalen nur langsam an.

Abbildung 10: Pauschalenverbrauch pro Rechtskraftjahr



Quelle: Monitoring Sozialhilfestopp

Über die Gesamtperiode 2008 bis Ende 2017 sind pro Entscheid durchschnittlich Kosten in der Höhe von 5'399 Franken (inkl. Mehrfachgesuche: 5'634 Franken) angefallen. Im gleichen Zeitraum wurde pro Entscheid eine Pauschale von durchschnittlich 6'077 Franken ausbe-

¹⁰ Berücksichtigt wurden Personen, die ihr Asylgesuch ab 2014 gestellt haben. Fälle mit einem NEGE oder NEE (ohne Dublin) sind zusätzlich auf Personen eingeschränkt, deren Verfahren maximal 90 Tage dauerte.

zahlt. Die Höhe der Nothilfepauschale reicht damit bisher insgesamt aus, um die gesetzlich vorgesehenen Nothilfekosten zu decken.¹¹

Das Phänomen des Nothilfelangzeitbezugs wird im Bericht *Monitoring Sozialhilfestopp*¹² detailliert untersucht. Die entsprechenden Erkenntnisse werden, soweit sie für die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs relevant sind, in die Berichte des Monitorings zum Asylsystem einfließen.

| Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG | | | | | | | | |
|---|----|----|--|----|----|-----------------------|--|--|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | | |
| Optimaler Zustand | | | Normalzustand* | | | Kritischer Zustand | | |
| +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | -3 | | |
| Zu definieren | | | Ab 2019 gemäss revidierter AsylV 2: <u>Dublin-Verf.:</u> 10% * 80 Tage <u>Beschl. Verf.:</u> 33% * 122 Tage <u>Erw. Verf.:</u> 66% * 182 Tage | | | Zu definieren | Ab 2019: Produkt von Bezugsquote und Bezugsdauer, differenziert nach Verfahrensarten, gemäss Art. 29 der revidierten AsylV 2 ¹³ | Keine Bewertung vor der Neustrukturierung des Asylbereichs |
| * im Sinne eines Zielwerts <u>Hinweis:</u> Das Bewertungsraster wird zu einem späteren Zeitpunkt (spätestens 2019) durch die Begleitgruppe Monitoring Sozialhilfestopp (Art. 30 Abs. 1 AsylV 2) definiert. Die hier angegebenen Zielwerte für den Normalzustand entsprechen den Werten aus der revidierten Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2). Diese basieren auf historischen Daten sowie auf Annahmen bzgl. der Wirkung der Neustrukturierung des Asylbereichs auf den Nothilfebezug. | | | | | | | | |

¹¹ Folgende Kostenfaktoren werden nicht berücksichtigt: Kosten der Administration und Verwaltung; Kosten für Betreuungspersonal; Kosten für Integration oder Beschäftigungsprogramme; mittelbar entstehende öffentliche Kosten (Polizei, Gerichte, Sanität, Schule etc.); sowie überdurchschnittlich hohe Nothilfekosten eines Kantons, die auf ein zu attraktives Nothilfekonzept (keine systematische Überprüfung der Notlage, zu attraktive Unterkünfte oder Leistungen etc.), fehlenden Vollzugswillen oder fehlende politische Akzeptanz des Konzepts Sozialhilfestopp zurückzuführen sind.

Vgl. Bundesamt für Migration (2007): *Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision Asylgesetz vom 16. Dezember 2005, Bericht zur Änderung der Asylverordnungen 1, 2 und 3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)*, S. 31f, https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1394/Bericht%20AsylV_VVWA.pdf

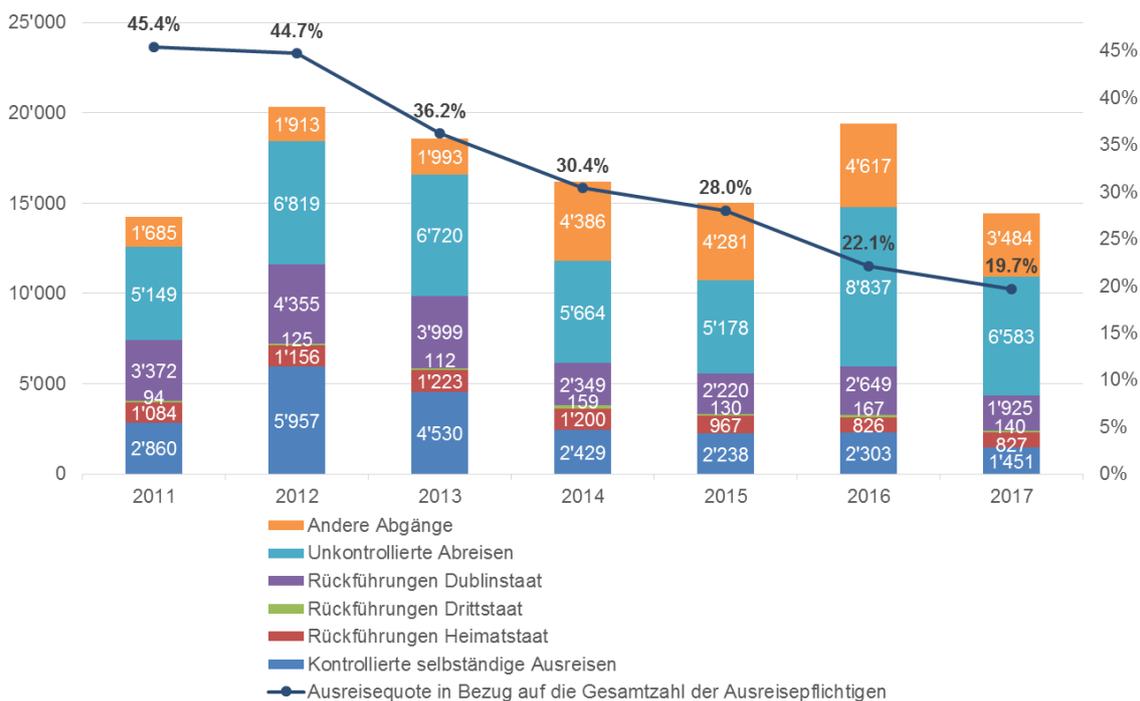
¹² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>

¹³ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend_asylq_neustruktur/paket-3/entw-asylv2-d.pdf

3.7. Ausreisen und Rückführungen

Der Vollzug der Wegweisungen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Im Jahr 2017 lag die Gesamtzahl der Abgänge aus dem Asylprozess und aus der Vollzugsunterstützung nach Asylverfahren in etwa auf dem Niveau der Jahre 2014 und 2015, wobei deutlich weniger kontrollierte selbstständige Ausreisen und deutlich mehr unkontrollierte Abreisen festzustellen sind. Diese Verschiebung ist primäre Ursache für den Rückgang der Ausreisequote¹⁴ im Jahr 2017, bei welcher definitionsgemäss ausschliesslich kontrollierte Ausreisen angerechnet werden. Im Rahmen der Evaluation des Testbetriebs zeigte sich, dass der Anteil der unkontrollierten Abreisen im Testbetrieb höher lag als im Regelbetrieb. So führt die Chancenberatung zum Asylverfahren als Teil des Rechtsschutzes im Testbetrieb dazu, dass die Asylsuchenden den Ausgang des Asylverfahrens bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchstellenden, wann ihnen in etwa der definitive Entscheid eröffnet werden wird, denn sie werden mit einem vorgängigen Entscheidentwurf um Stellungnahme gebeten. Mit dem Kanton Zürich wurden daher verschiedene Vorkehrungen getroffen. So wird z.B. die Eröffnung eines Entscheides mit der Einleitung des Wegweisungsvollzugs koordiniert, um das Risiko der unkontrollierten Abreise zu verringern. Zudem werden untergetauchte Personen im Dublin-Verfahren systematisch zur Verhaftung ausgeschrieben, damit sie bei Wiederauftauchen sofort in Haft genommen werden können.

Abbildung 11: Abgänge aus Asylprozess und aus Vollzugsunterstützung nach Asylverfahren



Quelle: SEM

(Hinweis: Abgänge von Fällen mit Vollzugsunterstützung jedoch ohne Asylverfahren sind hier nicht enthalten.)

¹⁴ Die hier betrachtete Ausreisequote entspricht dem Anteil der kontrolliert ausgereisten Personen im Referenzjahr (d.h. freiwillig Ausreisende und Zurückgeführte) an der Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen (mit rechtskräftig abgelehnten Asylgesuchen) und der Ausreisewilligen.

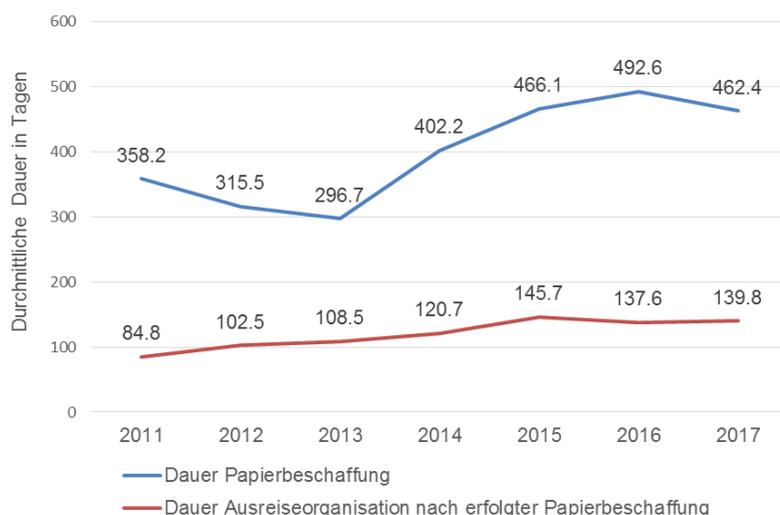
| Einordnung für den Gesamtüberblick: (7) AUSREISEQUOTE | | | | | | | | |
|--|--------|--------|----------------|--------|--------|--------------------|-----------------------|-------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK** | | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | |
| Optimaler Zustand | | | Normalzustand* | | | Kritischer Zustand | Wert im Jahr 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | -3 | | |
| >40% | 36-40% | 31-35% | 26-30% | 21-25% | 16-20% | <16% | 19.7% | -2 |
| <p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p>Hinweis: Betrachtet wird hier die Ausreisequote in Bezug auf die Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen. Die Zielvorgaben und Bandbreiten des Bewertungsrasters basieren auf historischen Daten und Erfahrungswerten des SEM. Sie sind als ehrgeiziges, aber dennoch realistisches und erreichbares Ziel definiert.</p> | | | | | | | | |

** Schwellenwerte (z.B. Ausreisequote von exakt 35.5%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. +2).

3.8. Vollzugsdauer

Tendenziell ist die Dauer von Papierbeschaffung sowie Ausreiseorganisation in den vergangenen Jahren angestiegen. Die Dauer der Papierbeschaffung ist vor allem abhängig vom Verhalten der Herkunftsländer bzw. der ausreisepflichtigen Personen. In den Jahren 2012 und 2013 hatte sich die überdurchschnittliche Anzahl der Ausreisen von rückkehrwilligen Personen aus den visumsbefreiten Balkanländern (insbesondere Mazedonien und Serbien) und aus Tunesien positiv auf die Dauer der Papierbeschaffung ausgewirkt. Bei den Herkunftsländern, bei denen in den letzten Jahren am meisten Reisedokumente beschafft worden sind, dauert es bis zum Vorliegen eines Reisedokuments hingegen länger. Diese Abhängigkeit ist auch bei der Dauer der Ausreiseorganisation nach erfolgter Papierbeschaffung von Bedeutung.

Abbildung 12: Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation



Quelle: SEM

Es ist anzumerken, dass die Neustrukturierung des Asylbereichs zwar insgesamt zu einer wesentlichen Verkürzung der Gesamtdauer des Asylprozesses führen wird, allerdings keine direkten Auswirkungen auf die Dauer des Prozessschritts Wegweisungsvollzug haben wird. Die Dauer der Papierbeschaffung ist vornehmlich abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten und der ausreisepflichtigen Personen. Speziell gibt es Herausforderungen bei der Papierbeschaffung für bestimmte Herkunftsstaaten. Diese Herausforderungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nach der Neustrukturierung des Asylbereichs weiter bestehen bleiben. Die Schweiz ist jedoch kontinuierlich im Gespräch mit den wichtigsten Herkunftsstaaten von Migrantinnen und Migranten und hat ein Interesse, die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich zu verbessern oder diese durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zu formalisieren. Im April 2018 wurde beispielsweise ein Rückübernahmeabkommen mit der Mongolei unterzeichnet.

Neu wird hingegen im neu strukturierten Asylbereich der Vollzugsprozess unmittelbar nach einem negativen Asylentscheid ohne Bleiberecht eingeleitet werden. So wird in diesen Fällen in den Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion innerhalb von 24 Stunden das Ausreisegespräch stattfinden und im direkten Anschluss die Vollzugsunterstützung mit der Papierbeschaffung lanciert werden. Im aktuellen Regelbetrieb fällt nach wie vor auf, dass nach der Rechtskraft eines negativen Asylentscheids bzw. Nichteintretensentscheids mit Ausreisepflicht noch durchschnittlich rund 127.7 Tage vergehen, bis die Kantone beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung stellen. Der Teilprozess vom rechtskräftigen Entscheid bis

zum Beginn der Vollzugsunterstützung wird mit der Neustrukturierung des Asylbereichs verkürzt, sodass sich die Gesamtdauer des Asylprozesses und damit die gesamte Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden ohne Bleiberecht in der Schweiz erheblich verkürzen wird; beim Vollzugsprozess (Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation) selbst sind hingegen keine wesentlichen Verkürzungen zu erwarten.

| Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK | | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | |
| Optimaler Zustand | | | Normalzustand* | | | Kritischer Zustand | Wert im Jahr 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | -3 | | |
| Dauer der Papierbeschaffung (Gewichtung: 25%) | | | | | | | | |
| <301 Tage | 301-350 Tage | 351-400 Tage | 401-450 Tage | 451-500 Tage | 501-550 Tage | >550 Tage | 462.4 Tage | -1 |
| Dauer der Ausreiseorganisation (Gewichtung: 75%) | | | | | | | | |
| <76 Tage | 76-100 Tage | 101-125 Tage | 126-150 Tage | 151-175 Tage | 176-200 Tage | >200 Tage | 139.8 Tage | 0 |
| Gesamtbewertung der Vollzugsdauer | | | | | | | | -0.25 |
| <p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Vollzugsdauer wird bereits im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als Indikator geführt. Die Definition der Zielvorgaben erfolgte analog zum IAFP basierend auf historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellen ehrgeizige, aber dennoch realistische und erreichbare Ziele dar. Die Dauer der Ausreiseorganisation ist weitaus weniger stark von externen Faktoren (Kooperationsbereitschaft der heimatischen Behörden) abhängig als die Papierbeschaffung. Bund und Kantone können in diesem Bereich stärker Einfluss nehmen, weshalb die Ausreiseorganisation daher stärker (75%) als die Papierbeschaffung (25%) gewichtet wird.</p> | | | | | | | | |

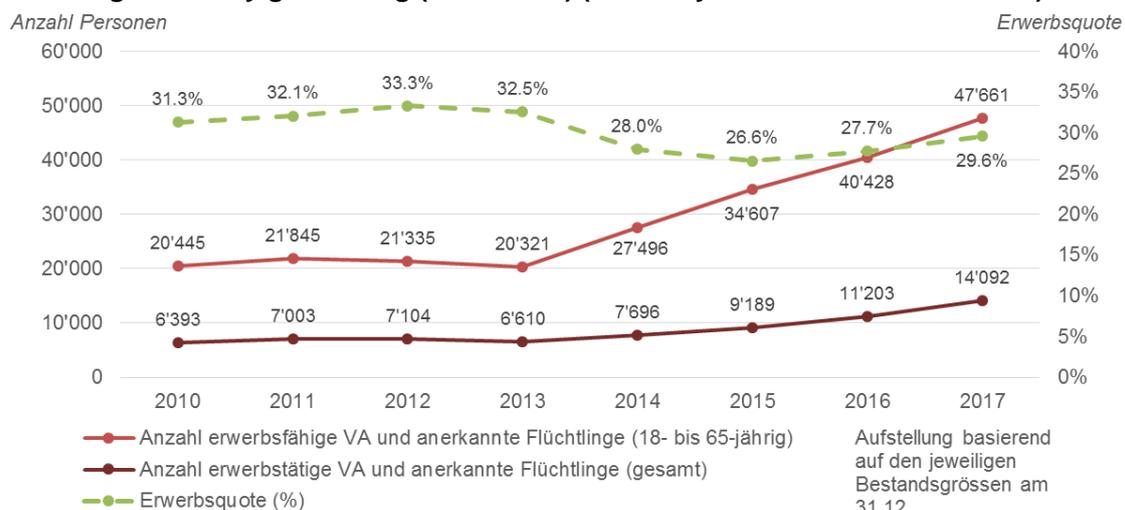
3.9. Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen

Die durchschnittliche Erwerbsquote der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d.h. ohne Asylsuchende) liegt seit dem Jahr 2014 unter 30%, wobei die Quote seit dem Jahr 2016 aber wieder ansteigt. Seit dem Jahr 2013 konnte die Zahl der *erwerbstätigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 6'600 auf rund 14'100 Personen gesteigert werden. Dies kann als Hinweis auf die Wirksamkeit der verstärkten Massnahmen von Bund und Kantonen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gewertet werden. Im gleichen Zeitraum ist aber auch der Bestand der *erwerbsfähigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge aufgrund einer weiterhin starken Asylummigration in die Schweiz von rund 20'300 auf rund 47'700 Personen gestiegen. Ende 2017 waren damit rund 33'600 erwerbsfähige vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge erwerbslos. Der Bestand der Erwerbstätigen hat – relativ betrachtet – in etwa im gleichen Umfang zugenommen wie der Bestand der Erwerbsfähigen.

Nach wie vor ist der Handlungsbedarf damit sehr gross. Eine Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration ist somit unabdingbar. Zu diesem Zweck haben sich Bund und Kantone auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt, die deutlich erhöhte Investitionen, konkrete Wirkungsziele sowie einen für alle Akteure verbindlichen Integrationsprozess vorsieht. Die Integrationsagenda wurde am 23. März 2018 von der Konferenz der Kantonsregierungen und am 25. April 2018 vom Bundesrat genehmigt. Dieser hat dabei auch eine Erhöhung der Integrationspauschale an die Kantone beschlossen. Bund und Kantone wollen zudem die Fehlanreize im Finanzierungssystem des Asylbereichs gemeinsam und rasch angehen.

Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigungen verbessert, sofern auch in den Kantonen die Strukturen darauf ausgerichtet werden, dass die ihnen zugewiesenen Personen im erweiterten Verfahren eine vergleichsweise hohe Bleibechance haben und daher mit den Integrationsmassnahmen möglichst rasch gestartet wird.

Abbildung 13: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)

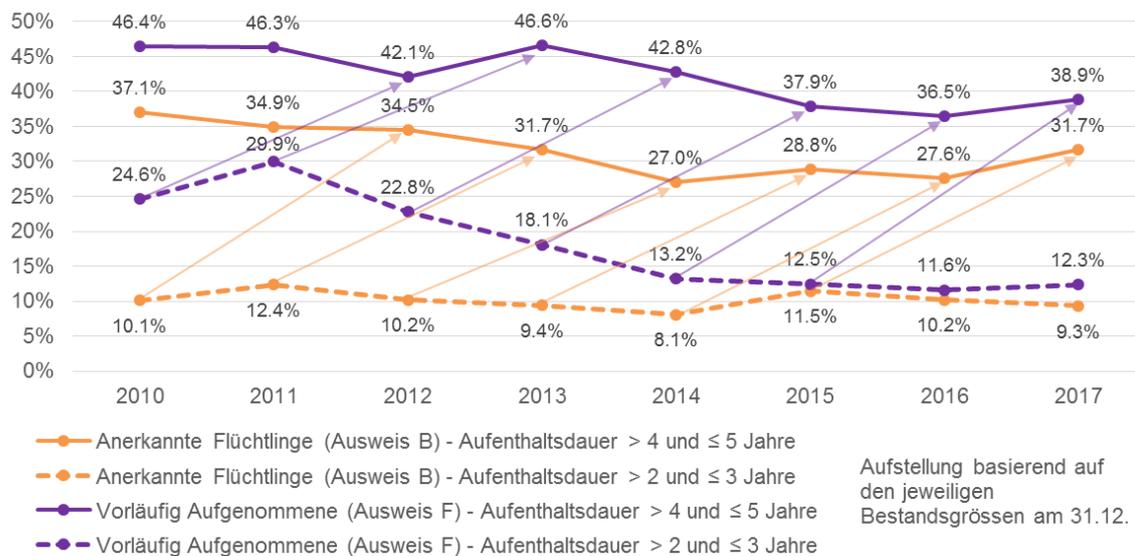


Quelle: SEM

(Hinweis: Die Erwerbsquote bezieht sich auf die Anzahl der erteilten Erwerbsbewilligungen aller vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge, unabhängig von einer allfälligen finanziellen Bundeszuständigkeit)

Die oben ausgewiesene durchschnittliche Erwerbsquote (gemessen an der Anzahl der erteilten Erwerbsbewilligungen) ist stark abhängig von den schwankenden Ein- und Austritten in bzw. aus der Gruppe der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge. Als zusätzliche Messgrösse kann daher die Erwerbsquote derjenigen anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen hinzugezogen werden, die sich zum Zeitpunkt der Messung jeweils in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz befinden. Ende des Jahres 2017 betrug die Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 9.3%, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 31.7%. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbsquote von 12.3% auf; bei fünfjährigen Aufenthalt lag die Erwerbsquote bei 38.9%.

Abbildung 14: Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz



Quelle: Asylstatistik SEM (Hinweis: Die Pfeile verdeutlichen, dass Personenkohorten im dritten Aufenthaltsjahr zwei Jahre später als Personenkohorten im fünften Aufenthaltsjahr erneut untersucht werden)

Die im Vergleich zu Beginn der 2010er Jahre tiefere Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen mit dreijährigem und fünfjährigem Aufenthalt kann möglicherweise auf die insgesamt gestiegenen Bestände an erwerbslosen Personen aus dem Asylbereich zurückgeführt werden (siehe oben), welche (unter ansonsten gleichbleibenden Bedingungen) zu einer Verschärfung der Wettbewerbssituation auf dem Arbeitsmarkt für jeden einzelnen Arbeitssuchenden aus dem Asylbereich führen.¹⁵

Im Rahmen der Integrationsagenda wurden zwischen Bund und Kantonen verschiedene Wirkungsziele vereinbart (www.integrationsagenda.ch). Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit wurde vereinbart, dass sieben Jahre nach Einreise die Hälfte (50%) aller erwachsenen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind. Zudem wurde das Wirkungsziel vereinbart, dass sich fünf Jahre nach Einreise zwei Drittel aller vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge im Alter von 16-25

¹⁵ Bei überjährigen Vergleichen ist zu beachten, dass jeweils unterschiedliche Einreisekohorten betrachtet werden, nämlich jeweils diejenigen Personen, die sich zum Zeitpunkt der Messung in ihrem dritten Aufenthaltsjahr in der Schweiz befinden. Die Zusammensetzung (bspw. nach Alter oder Herkunft) der jeweils betrachteten Personengruppe variiert von Jahr zu Jahr, was Auswirkungen auf den Erfolg der Erwerbsintegration haben kann. Die dargestellten Erwerbsquoten berücksichtigen zudem keine vorläufig aufgenommenen Personen, die bereits über eine Härtefall-Regelung eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) erhalten haben, sowie keine anerkannten Flüchtlinge, die im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind (C-Ausweis).

Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung befinden; dies mit der Absicht, Jugendliche und junge Erwachsene wenn möglich an einer nachobligatorischen Bildung teilhaben zu lassen, um die Chancen auf einen nachhaltigen Erwerb zu erhöhen. Weiter wurde vereinbart, zu diesen Zielen ein Monitoring-Instrument zu entwickeln, welches sich nicht allein auf die Anzahl der Erwerbsbewilligungen sondern auch auf weitere Daten abstützen wird. Sobald dieses Monitoring zur Integrationsagenda vorliegt, können dessen Kerninformationen in das vorliegende Monitoring zum Asylsystem übertragen werden.

| Einordnung für den Gesamtüberblick: (9) ERWERBSQUOTE VON VA UND ANERKANNTEN FLÜCHTLINGEN IN IHREM FÜNFTEN AUFENTHALTSJAHR IN DER SCHWEIZ | | | | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|---|-------------------------|
| BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK** | | | | | | | ERGEBNIS IM JAHR 2017 | |
| Optimaler Zustand | | | Normalzustand* | | | Kritischer Zustand | Wert Ende des Jahres 2017 | Bewertung gemäss Raster |
| +3 | +2 | +1 | 0 | -1 | -2 | -3 | | |
| >52.5% | 50% (+/- 2.5%) | 45% (+/- 2.5%) | 40% (+/- 2.5%) | 35% (+/- 2.5%) | 30% (+/- 2.5%) | <27.5% | Gewichteter Durchschnitt für VA / FL: 35.8% | -1 |

* im Sinne eines Zielwerts
Hinweis: Die Definition der Zielvorgabe im Bewertungsraster erfolgte basierend auf historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellt ein ehrgeiziges, aber dennoch realistisches und erreichbares Ziel dar. Im Rahmen der „Integrationsagenda“ werden derzeit zusätzliche Indikatoren und Datengrundlagen zur Messung der Erwerbs- und Bildungsintegration von Personen aus dem Asylbereich erarbeitet. Sobald die entsprechenden Grundlagen vorliegen, kann dieser Indikator angepasst werden.

** Schwellenwerte (z.B. Erwerbsquote exakt 37.5%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. 0).

3.10. Verteil- und Kostenwirkung des Kompensationsmodells

Eine Bewertung der Verteil- und Kostenwirkung des Kompensationsmodells erfolgt nach der Systemumstellung im Jahr 2019.

Die im Rahmen des Monitorings durchgeführte Simulation des Kompensationsmodells veranschaulicht jedoch, dass das Modell grundsätzlich die beabsichtigte Wirkung entfalten kann und für den Einsatz im neu strukturierten Asylsystem geeignet ist. Detaillierte Informationen zur Simulation und zu den Ergebnissen für die einzelnen Kantone sind in den Faktenblättern zu den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs enthalten:

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/beschleunigung/infoveranstaltungen.html>

3.11. Anmerkungen zur Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Bundes und der Kantone

Eine Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs erfolgt nach der Systemumstellung im Jahr 2019 auf Grundlage von dann vorliegenden betriebswirtschaftlichen Kennzahlen.

Im Rahmen des laufenden Budgetprozesses (Voranschlag für die Jahre 2019 und folgende) werden die finanziellen Folgen der Neustrukturierung des Asylbereichs, soweit sich diese im ersten Jahr der Umsetzung (also vor dem eingeschwungenen Zustand des neuen Systems) realisieren lassen, zuhanden des Parlaments dokumentiert.¹⁶ Dabei ist zu beachten, dass die Systemumstellung nicht zum Jahresanfang, sondern zum 1. März 2019 erfolgt.

¹⁶ „Im Voranschlag 2019 [wurden ...] erste Einsparungen aufgrund der Beschleunigung der Asylverfahren berücksichtigt (rund 46 Millionen durch Reduktion der Verwaltungskosten- bzw. Differenzierung der Nothilfepauschale nach Entscheidkategorien sowie weitere rund 43 Millionen im Bereich der Globalpauschalen).“

Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung (2018): *Voranschlag 2019 mit IAFP 2020–2022 der Verwaltungseinheiten*, Band 2A, S. 246, <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>