



10. April 2018

Monitoring Asylsystem

Bericht 2016

Bericht der AG Monitoring zuhanden der AG Neustrukturierung des Asylbereichs

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 durch den Bundesrat (voraussichtlich im Frühjahr 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 2016

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2016. Folgende zwölf Kernindikatoren werden betrachtet:

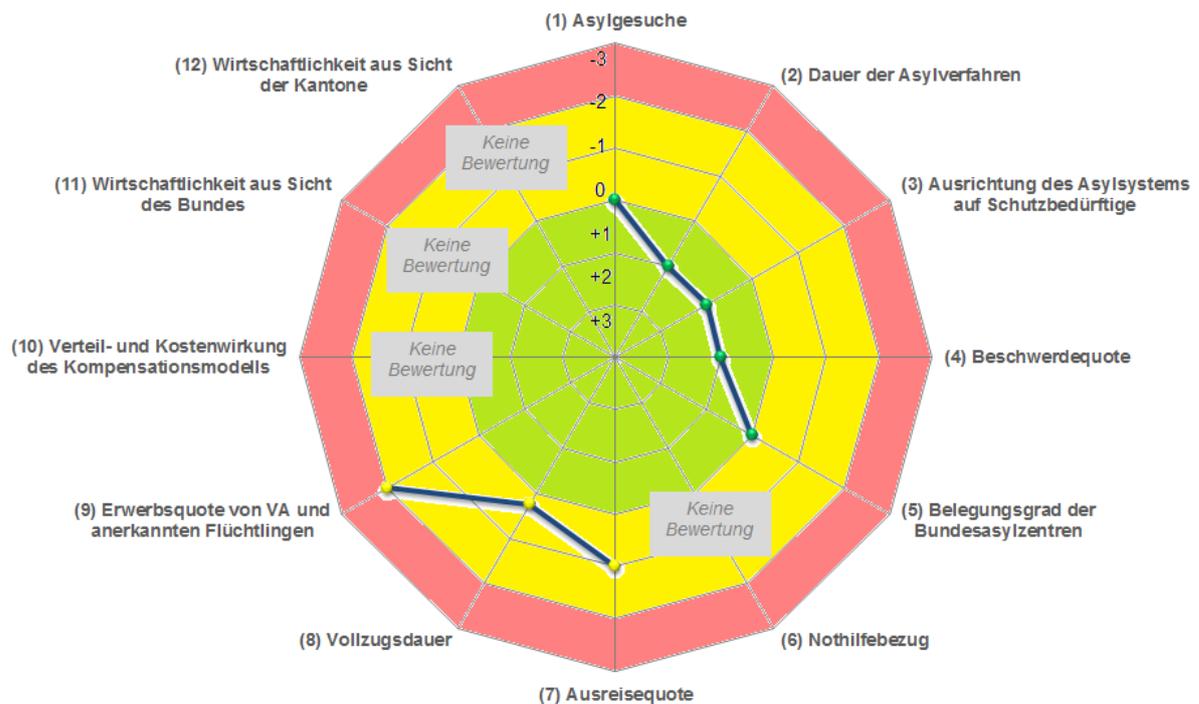
- 1) Asylgesuche (*Gesamtsystem*)
- 2) Dauer der Asylverfahren (*Vergleich von Regel- und Testbetrieb*)
- 3) Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige (*Gesamtsystem*)
- 4) Beschwerdequote (*Vergleich von Regel- und Testbetrieb*)
- 5) Belegungsgrad der Bundesasylzentren (*Gesamtsystem*)
- 6) Nothilfebezug (*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, sobald das neue, zusammengeführte und erweiterte Wirtschaftlichkeitsmodell von Bund und Kantonen vorliegt (vgl. Anmerkungen am Ende dieses Berichts).

2. Gesamtüberblick

Der Asylbereich im Jahr 2016 zeigte sich insgesamt ausgeglichen. Es sind keine Entwicklungen festzustellen, die die Neustrukturierung des Asylbereichs nachhaltig gefährden. Der untenstehende Gesamtüberblick in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2016 zusammen.

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2016



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 2016 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.

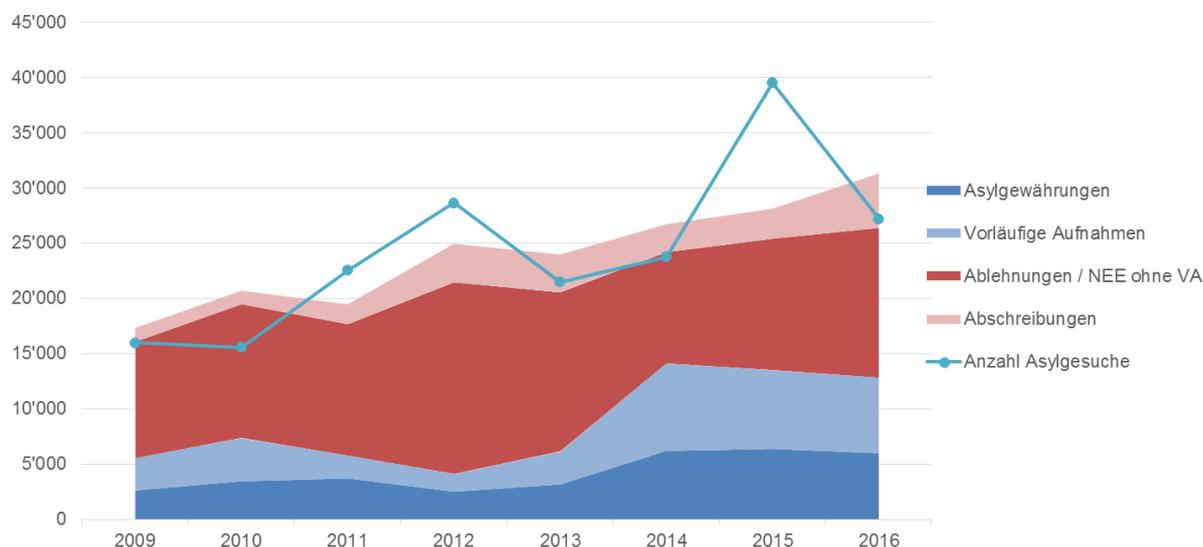
Der Nothilfebezug wird zwar im Rahmen dieses Monitoring-Berichts analysiert, aber nicht bewertet; wegen des Systemwechsels bei den Nothilfepauschalen wird hier erst nach dem Inkrafttreten der Neustrukturierung eine Bewertung vorgenommen werden. Da das künftige Kompensationsmodell noch nicht in Kraft 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, sobald das neue, zusammengeführte und erweiterte Wirtschaftlichkeitsmodell von Bund und Kantonen vorliegt (vgl. Anmerkungen am Ende dieses Berichts).

3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2016

3.1. Asylgesuche

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2016 lag mit 27'207 über der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.⁴ Hauptgrund für diese relativ hohe Zahl ist das Fortbestehen der zahlreichen Krisen- und Konfliktherde im Nahen Osten und auf dem afrikanischen Kontinent. Gegenüber dem Vorjahr ging die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz aber um fast ein Drittel (31%) zurück. Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen ist seit 2012 kontinuierlich gesunken. Er hat 2016 einen Tiefststand von 2.1% erreicht. 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.⁵

Abbildung 2: Entwicklung der Asylgesuche und Erledigungen



Quelle: Asylstatistik SEM

Im Jahr 2016 konnte die Zahl der erstinstanzlichen Erledigungen gegenüber dem Vorjahr um 3'181 (11%) auf 31'299 gesteigert werden. Der Bestand im Verfahrensprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2016 gegenüber dem Stand von Ende 2015 (29'805) um 2'094 (7%) auf 27'711 Personen ab. Die hohe Zahl der Abschreibungen ist darauf zurückzuführen, dass insbesondere während den Sommermonaten 2016 zahlreiche Personen ihr Asylverfahren in einem frühen Stadium abbrechen, indem sie die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) bzw. den Testbetrieb unkontrolliert verliessen oder sich für eine freiwillige Rückkehr entschieden.

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.

⁵ Daneben ist der besonders tiefe Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen im Jahr 2016 auch darauf zurückzuführen, dass in Deutschland viele Asylgesuche von im Jahr 2015 eingetroffenen Personen erst 2016 registriert wurden.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (1) ASYLGESUCHE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2016	
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 2016	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	27'207 Asyl- gesuche	0
	<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)	<u>oder</u> >29'500		

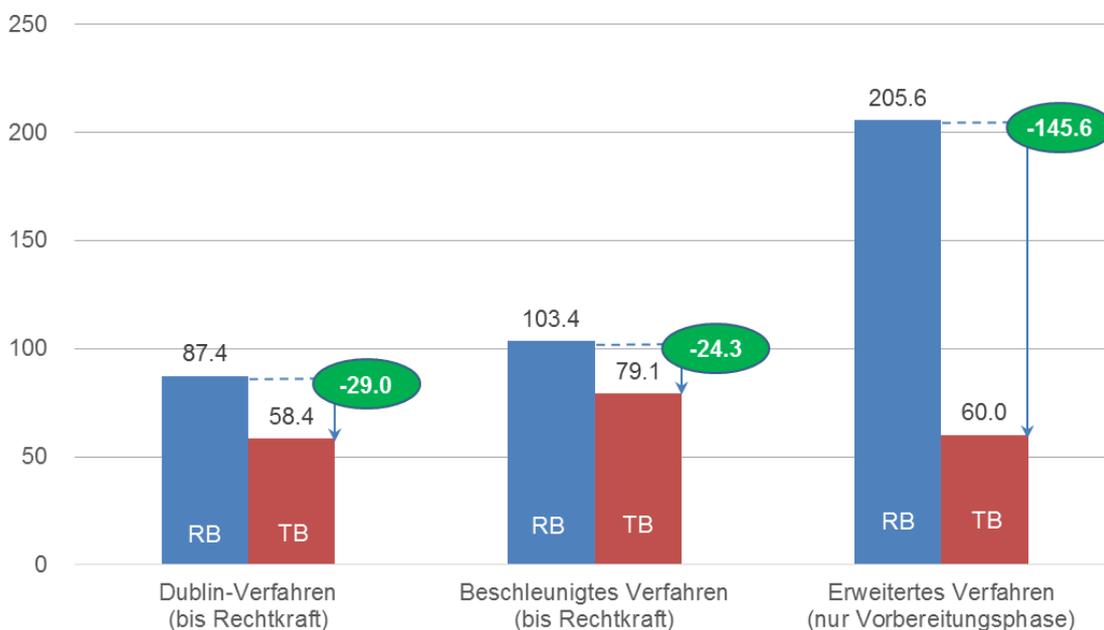
* im Sinne eines Planwerts
Hinweis: Bei den Asylgesuchen handelt es sich um eine vorrangig exogen bestimmte Grösse (Rahmenbedingung) und daher kein Ziel im engeren Sinne. Die Modellannahme von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Abweichungen 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 2014-2016 bestätigt, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden kann. Die durchschnittliche Beschleunigungswirkung des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb liegt mit 29.0 Tagen im Dublin-Verfahren und 145.6 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 Rückgang der gemessenen durchschnittlichen Beschleunigungswirkung von 28.4 Tagen auf 24.3 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 2014-2016 ohne Gewichtung am 31.12.2016)



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.)

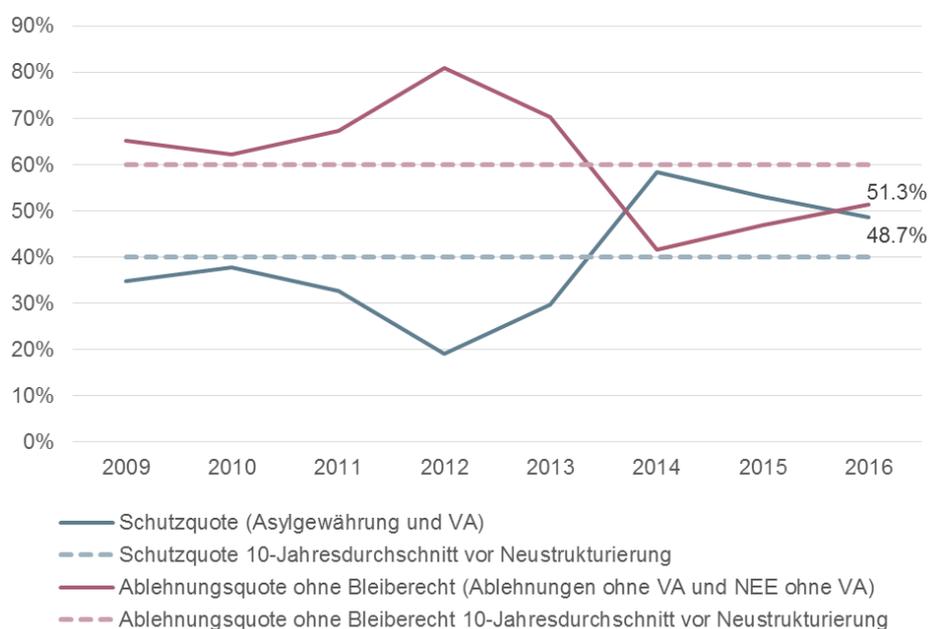
Einordnung für den Gesamtüberblick: (2) DAUER DER ASYLVERFAHREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK						ERGEBNIS IM JAHR 2016		
Optimaler Zustand			Sollzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2016	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Sehr hohe Beschleunigungswirkung			Beschleunigungswirkung wie bei Evaluation des Testbetriebs: Dublin-Verf.: 21 Tage Beschl. Verf.: 28 Tage Erw. Verf. 127 Tage			Keine Beschleunigungswirkung	Beschleunigungswirkung des Testbetriebs von 29.0 Tagen im Dublin-Verfahren, 24.3 Tagen im beschleunigten Verfahren, 145.6 Tage im erweiterten Verfahren	+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 2016 mit 48.7% über dem 10-Jahres-Durchschnittswert (2007-2016) von 40% und wesentlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2016) 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.

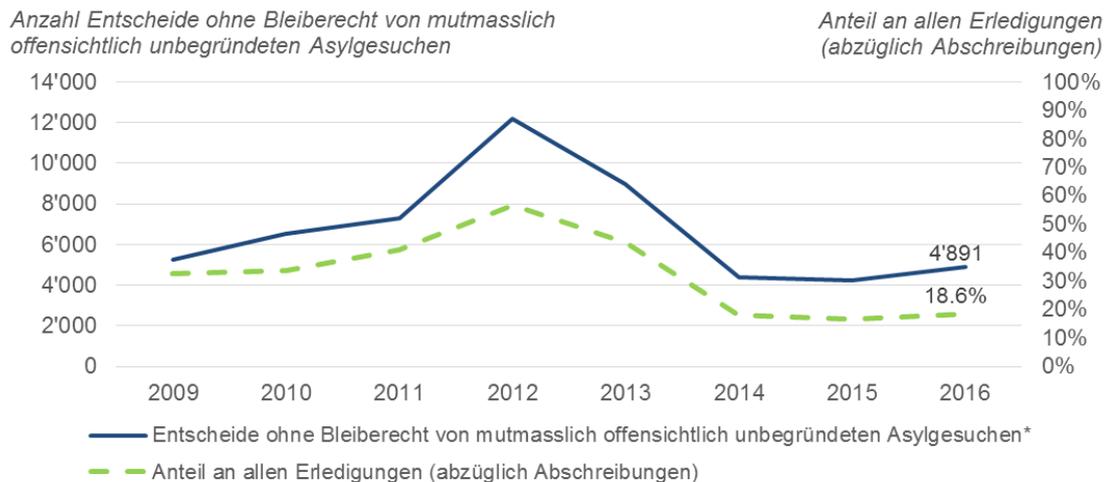
⁶ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

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 2016 wurden insgesamt 4'891 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 2016 18.6%. 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 2016	
Optimaler Zustand			Normalzustand			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2016	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%	48.7%	+2
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%	18.6%	0
Gesamtbewertung der Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige								+1
<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</i>) <i>offensichtlich</i> unbegründet sind.</p>								

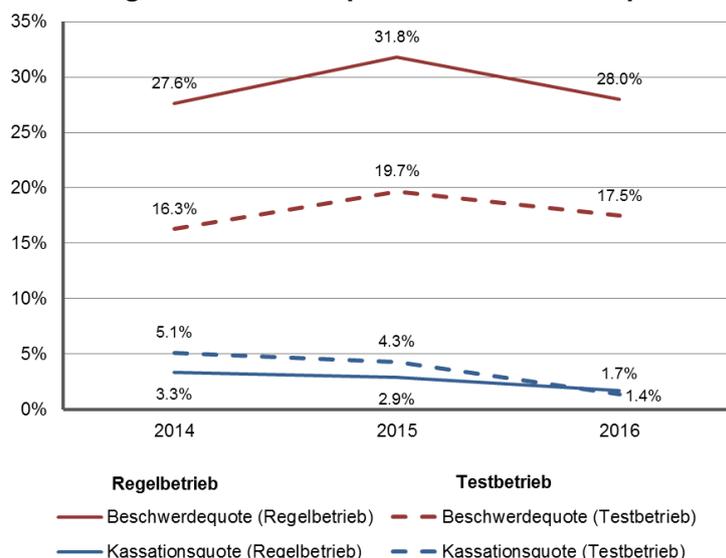
** Schwellenwerte (z.B. Schutzquote von exakt 28.0%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. 0).

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 (NEE) aus allen Verfahrensarten). Die Kassationsquote erhebt den Anteil der Kassationen an allen vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) erledigten Beschwerden.

Die Entwicklung der Beschwerdequote im Jahr 2016 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. 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. 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. Die niedrige und tendenziell sinkende Kassationsquote in Regel- und Testbetrieb zeugt von der hohen Qualität der Entscheide des SEM.

Abbildung 6: Beschwerdequote und Kassationsquote



Quelle: SEM (Stand ZEMIS vom 23.01.2017)

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 2016, die mit einem Jahr eine sehr kurze Messdauer aufweist.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEQUOTE							ERGEBNIS IM JAHR 2016	
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**								
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2016	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10%	12% (+/- 2%)	16% (+/- 2%)	20% (+/- 2%)	24% (+/- 2%)	28% (+/- 2%)	>30%	17.5% im TB (28.0% im RB)	+1

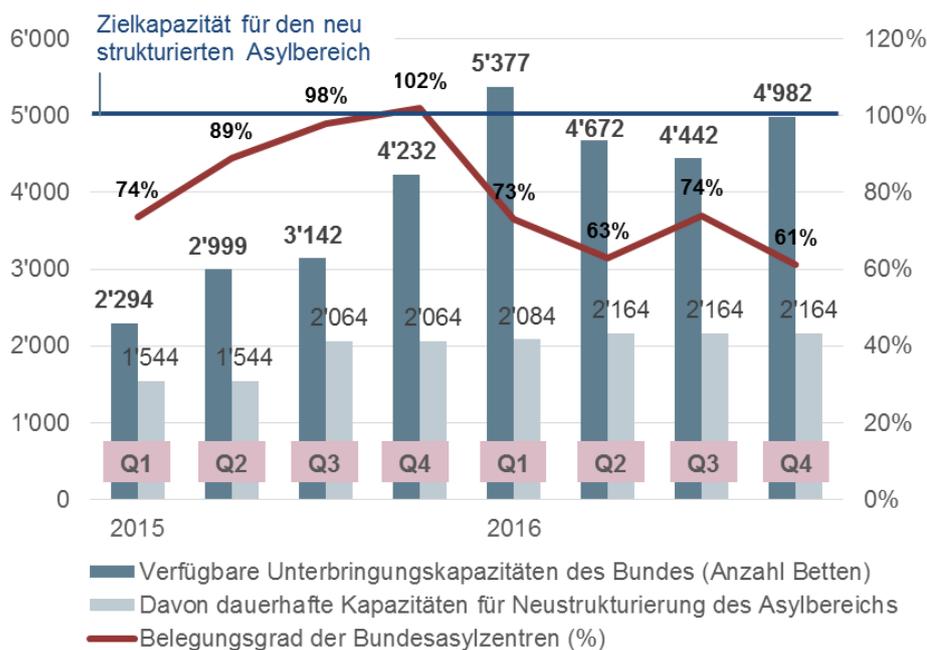
* im Sinne eines Zielwerts
Hinweis: Bei der Beschwerdequote werden im Bewertungsraster die Erfahrungswerte aus Regel- und Testbetrieb angesetzt.

** 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 2016 verfügte der Bund über rund 5'000 Unterbringungsplätze, was der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich entspricht. Davon befanden sich allerdings nur rund 2'100 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. Mit dem Rückgang der Asylgesuche im Jahr 2016 gegenüber 2015 und dem gleichzeitigen Ausbau der verfügbaren Unterbringungskapazitäten des Bundes ist die Auslastung im Jahr 2016 auf durchschnittlich 68% zurückgegangen. 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 2016		
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 2016	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%	68% im Jahres- durch- schnitt	0

* 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.

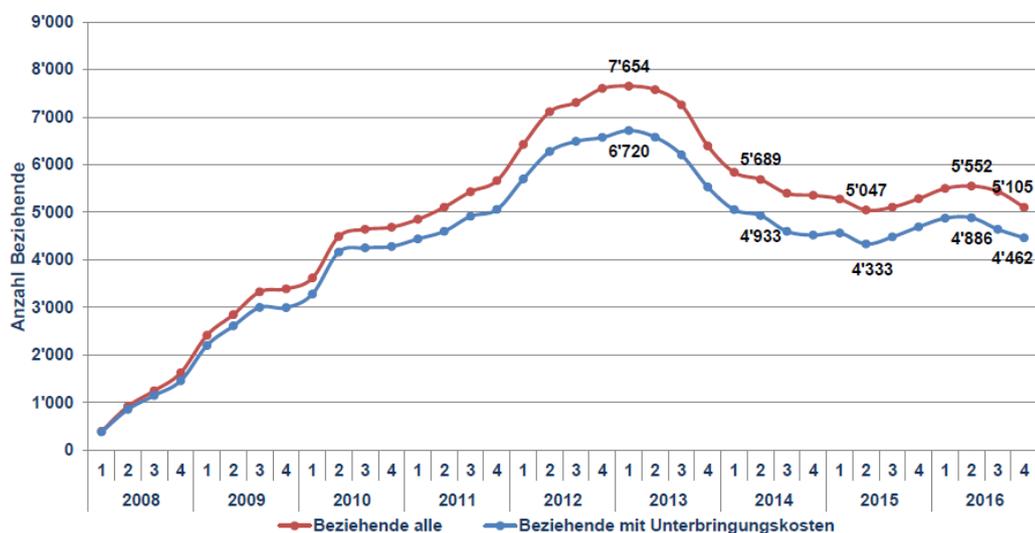
** Schwellenwerte (z.B. Belegung zu exakt 87.5%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. +3).

3.6. Nothilfebezug

Die folgenden Ausführungen fassen die Kernergebnisse des Berichts *Monitoring Sozialhilfestopp der Berichtsperiode 2016* zusammen.⁹

Während zwei Jahren – zwischen dem ersten Quartal 2013 und dem zweiten Quartal 2015 – ging die Anzahl Nothilfebeziehende stetig zurück. Seit dem zweiten Quartal 2015 ist wieder eine Zunahme der Anzahl Nothilfebeziehender zu beobachten. Ein Grund für diese erneute Zunahme ist, dass ab dem vierten Quartal 2015 und bis Ende 2016 deutlich mehr Entscheide rechtskräftig wurden (mit Wegweisung und Ausreisefrist). Seit dem zweiten Quartal 2016 geht die Zahl der Nothilfebeziehenden erneut zurück. Der sehr hohe Prozentsatz (über 77 %) der im vierten Quartal 2015 und im ersten Halbjahr 2016 rechtskräftig gewordenen Dublin-NEE an der Gesamtzahl der Entscheide erklärt diesen Rückgang teilweise. Die Nothilfebeziehenden mit Dublin-NEE weisen eine viel kürzere Bezugsdauer auf als Beziehende mit NEE oder mit einem negativen Entscheid.

Abbildung 8: Nothilfebeziehende nach Bezugsquartal



Quelle: Monitoring Sozialhilfestopp

Seit Anfang Januar 2014 testet das SEM im Testbetrieb Zürich neue beschleunigte Verfahrensabläufe. Im Jahr 2016 haben 103 Personen aus dem Testbetrieb im Durchschnitt 78 Tage Nothilfe beansprucht und rund 560'594 Franken Kosten 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. Zwischen Anfang 2014 und Ende 2016 haben insgesamt 171 Personen aus dem Testbetrieb im Durchschnitt 77 Tage Nothilfe bezogen. Das sind 11% aller weggewiesenen Personen, deren NEE oder negativer Entscheid in diesem Zeitraum im Testbetrieb rechtskräftig geworden ist. Im Regelbetrieb¹⁰ bezogen im gleichen Zeitraum 41% aller Personen mit einem rechtskräftigen NEE oder negativen Entscheid Nothilfe, und dies während durchschnittlich 56 Tagen.

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

¹⁰ Berücksichtigt wurden Personen, die ihr Asylgesuch ab 2014 gestellt und die einen negativen Entscheid oder NEE erhalten haben, dies nach einer Verfahrensdauer von weniger als 91 Tagen bis zum Eintritt der Rechtskraft, und ausserdem alle Personen mit einem Dublin-NEE, die ihr Asylgesuch ab 2014 gestellt haben.

Über die Gesamtperiode 2008 bis 2016 hinweg gesehen sind pro Entscheid durchschnittlich Kosten in der Höhe von 5'299 CHF (inkl. Mehrfachgesuche 5'486 CHF) angefallen. Im gleichen Zeitraum wurde pro Entscheid eine Pauschale von durchschnittlich 6'092 CHF ausbezahlt. Die Höhe der Nothilfepauschale reicht damit bisher insgesamt aus, um ausschliesslich die gesetzlich vorgesehenen Nothilfekosten zu decken.¹¹

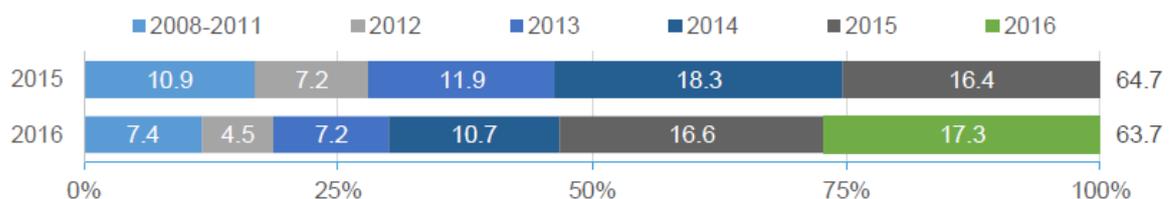
Tabelle 1: Pauschalenverbrauch pro Rechtskraftjahr

Rechtskraft-jahr	Nothilfepauschalen (inkl. Ausgleichsanteil) (1)	Gesetzlich vorgesehene Nothilfekosten Total 2008-2016 (2)	Saldo: Nothilfepauschalen minus Nothilfekosten (3) = (1) - (2)	Deckungsgrad (4) = (1) / (2)
2008	27'400'000 CHF	40'400'000 CHF	-13'000'000 CHF	68%
2009	42'100'000 CHF	68'400'000 CHF	-26'300'000 CHF	62%
2010	64'600'000 CHF	70'900'000 CHF	-6'300'000 CHF	91%
2011	62'900'000 CHF	60'000'000 CHF	2'900'000 CHF	105%
2012	99'000'000 CHF	83'200'000 CHF	15'800'000 CHF	119%
2013	85'400'000 CHF	70'100'000 CHF	15'300'000 CHF	122%
2014	52'000'000 CHF	45'300'000 CHF	6'700'000 CHF	115%
2015	58'800'000 CHF	33'100'000 CHF	25'700'000 CHF	178%
2016	69'100'000 CHF	17'300'000 CHF	51'800'000 CHF	399%
Alle Jahre	561'300'000 CHF	488'700'000 CHF	72'600'000 CHF	115%

Quelle: Monitoring Sozialhilfestopp

Die Kosten für die Nothilfe betragen im Jahr 2016 insgesamt 63.7 Mio. CHF. Davon entfielen 17.3 Mio. CHF auf Personen, deren Entscheide im Jahr 2016 in Rechtskraft erwachsen sind.

Abbildung 9: Nothilfekosten in den Jahren 2015 und 2016 nach Rechtskraftjahr



Das Phänomen des Nothilfelangzeitbezugs wird im Bericht *Monitoring Sozialhilfestopp*¹² detailliert untersucht. Für alle ab der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs (voraussichtlich im Frühjahr 2019) neu in die Nothilfe eintretenden Fälle wird der Langzeitbezug zusätzlich im Rahmen des Monitorings Asylsystem untersucht werden.

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>

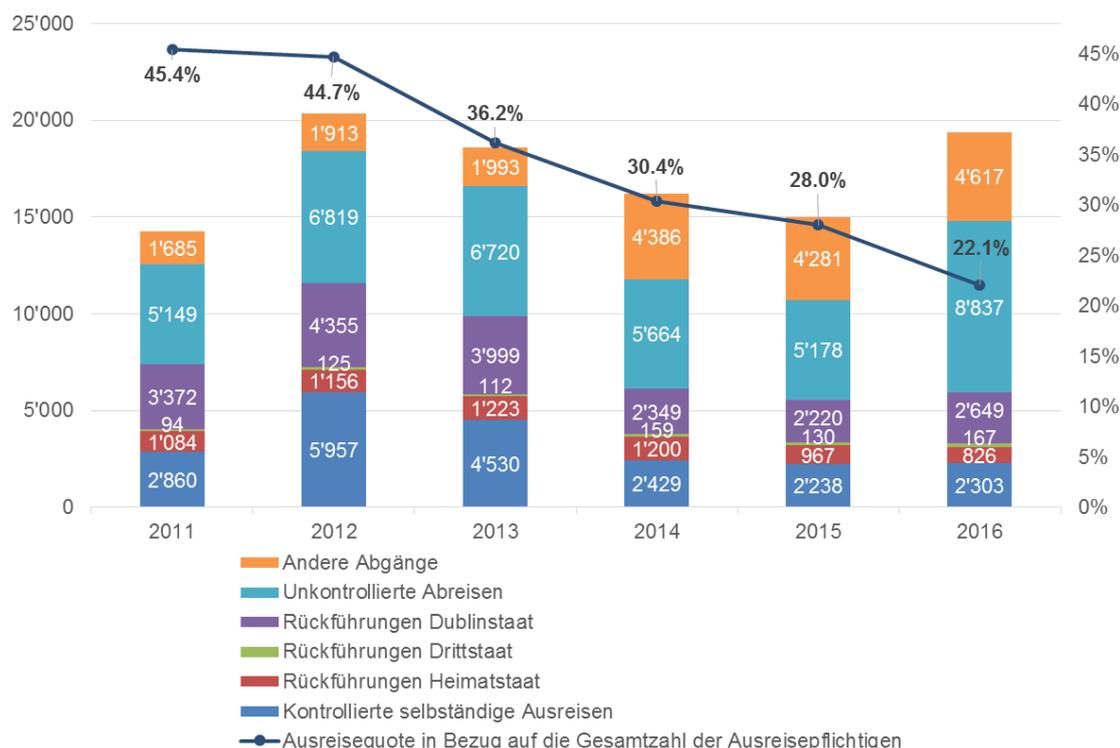
Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK						ERGEBNIS IM JAHR 2016		
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2016	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Zu definieren			Ab 2019 gemäss revidierter AsylV 2: <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
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><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 dem Vernehmlassungsentwurf zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) vom 30.08.2017. Diese basieren auf historischen Daten sowie auf Annahmen bzgl. der Wirkung der Neustrukturierung des Asylbereichs auf den Nothilfebezug.</p>								

¹³ Vgl. Vernehmlassungsentwurf zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) vom 30.08.2017, https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2017/ref_2017-08-300.html

3.7. Ausreisen und Rückführungen

Der Vollzug der Wegweisungen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Die Zahl der kontrollierten Ausreisen und Rückführungen aus dem Asylbereich liegt seit dem Jahr 2014 relativ stabil bei rund 6'000 Personen pro Jahr. Hingegen ist im Jahr 2016 ein starker Anstieg bei den unkontrollierten Abreisen festzustellen. Dieser Anstieg ist primäre Ursache für den Rückgang der Ausreisequote¹⁴ im Jahr 2016, 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 Asylverfahren bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchstellenden aufgrund des getakteten Verfahrens in der Regel besser, wann der Entscheid gefällt wird. 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 10: Abgänge aus dem Asylprozess u. aus Vollzugsunterstützung nach Asylverfahren



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

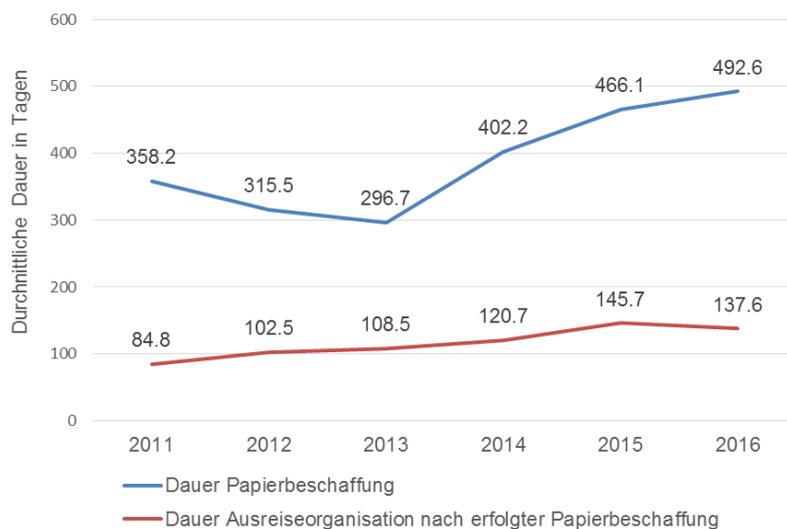
¹⁴ Die hier betrachtete Ausreisequote entspricht dem Anteil der kontrolliert ausgereisten Personen im Referenzjahr (d.h. freiwillig Ausreisende und Zurückgeführte) an der Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen (mit rechtskräftig abgelehnten Asylgesuchen) und der Ausreisewilligen.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (7) AUSREISEQUOTE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2016	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2016	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40%	36-40%	31-35%	26-30%	21-25%	16-20%	<16%	22.1%	-1
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> 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>								

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 11: 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. 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 lanciert werden. Im aktuellen Regelbetrieb fällt nach wie vor auf, dass nach der Rechtskraft eines negativen Entscheids mit Ausreisepflicht noch durchschnittlich rund 117 Tage vergehen, bis die Kantone beim SEM ein Gesuch auf Vollzugsunterstützung stellen. Diese Liegezeit wird mit der Neustrukturierung des Asylbereichs wegfallen, 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.

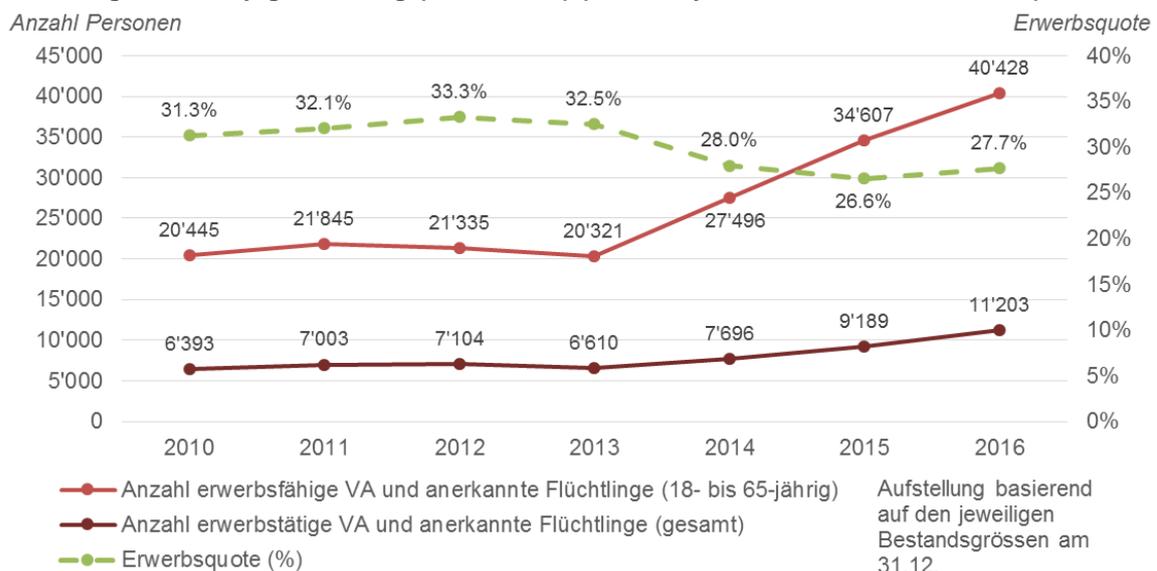
Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2016	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2016	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Dauer der Papierbeschaffung (Gewichtung: 25%)								
<301 Tage	301-350 Tage	351-400 Tage	401-450 Tage	451-500 Tage	501-550 Tage	>550 Tage	492.6 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	137.6 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%. Seit dem Jahr 2013 konnte die Zahl der *erwerbstätigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 6'600 auf rund 11'200 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 40'400 Personen gestiegen. Ende 2016 waren damit rund 29'200 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. Diesbezüglich soll die im Jahr 2017 als gemeinsamer Prozess von EJPD, WBF, KdK, EDK und SODK lancierte „Integrationsagenda“ ein koordiniertes Vorgehen der zuständigen Akteure sicherstellen. 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.

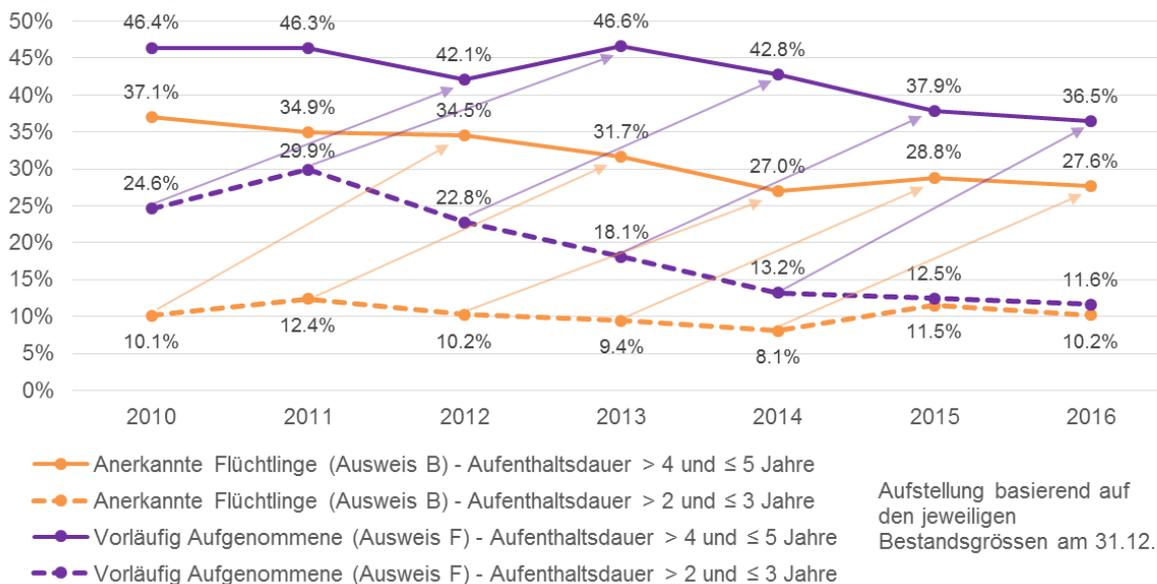
Abbildung 12: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)



Quelle: SEM (Hinweis: Die Erwerbsquote bezieht sich auf alle vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge, unabhängig von einer allfälligen finanziellen Bundeszuständigkeit)

Die oben ausgewiesene durchschnittliche Erwerbsquote 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 2016 betrug die Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 10.2%, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 27.6%. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbsquote von 11.6% auf; bei fünfjährigem Aufenthalt lag die Erwerbsquote bei 36.5%.

Abbildung 13: 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)

Der Rückgang der Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen mit dreijährigem und fünfjährigem Aufenthalt im Zeitverlauf 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

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).

Einordnung für den Gesamtüberblick: (9) ERWERBSQUOTE VON VA UND ANERKANNTEN FLÜCHTLINGEN IN IHREM FÜNFTEN AUFENTHALTSJAHR IN DER SCHWEIZ								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2016	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2016	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: 32.2%	-2

* im Sinne eines Zielwerts
Hinweis: Die Definition der Zielvorgabe im Bewertungsraaster 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 Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich erarbeitet. Die entsprechenden Zielwerte werden aktuell von Bund und Kantonen beraten. Sobald die entsprechenden Grundlagen und Zielwerte 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

Die Verteil- und Kostenwirkung des Kompensationsmodells wird im Rahmen dieses ersten Monitoring-Berichts 2016 nicht bewertet. 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

Die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs aus Sicht des Bundes und der Kantone wird im Rahmen dieses ersten Monitoring-Berichts 2016 nicht bewertet.

Die bestehenden Wirtschaftlichkeitsmodelle des Bundes¹⁶ und der Kantone¹⁷ sollen für eine solche Bewertung zunächst zusammengeführt werden, um damit eine umfassende und kohärente Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs zu ermöglichen. Zudem sind verschiedene Modellerweiterungen zu entwickeln, zum Beispiel um die gemäss des Vernehmlassungsentwurfs der Asylverordnung 2¹⁸ neu nach Verfahrensarten differenzierten Nothilfepauschalen korrekt abzubilden. Zu verschiedenen Modellannahmen – bspw. zu den Verfahrensdauern und dem Investitionsprogramm – liegen inzwischen genauere Angaben vor, die ebenfalls in das zusammengeführte Modell zu integrieren sind.

Das neue zusammengeführte Wirtschaftlichkeitsmodell wird – wie das bestehende Modell der Kantone („Modell eAGNA“) – auf einer Durchschnittskostenrechnung basieren, die eine Gesamteinschätzung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs aus Sicht der Kantone ermöglicht – nicht jedoch eine kantonsspezifische Wirtschaftlichkeitsanalyse. Die Durchschnittskostensätze werden aus dem Modell eAGNA übernommen, sofern nicht neue Abgeltungspauschalen (insbesondere Nothilfe, Verwaltungskosten) zur Anwendung kommen. Bei Bedarf können zu einem späteren Zeitpunkt Vertiefungsstudien zur Überprüfung und Aktualisierung der Kostensätze in Auftrag gegeben werden.

Sobald das neue, zusammengeführte und erweiterte Wirtschaftlichkeitsmodell vorliegt, kann entschieden werden, in welcher Form die Wirtschaftlichkeitsmodellierung in die Monitoring-Berichte zum Asylsystem aufgenommen wird.

¹⁶ Vgl. Mandat 1 der Evaluation des Testbetriebs, [https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-
eval-testbetrieb-mandat1-d.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-eval-testbetrieb-mandat1-d.pdf)

¹⁷ Modell eAGNA, vgl. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014.

¹⁸ Vernehmlassungsentwurf zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) vom 30.08.2017, vgl. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2017/ref_2017-08-300.html