



Bern, 27. November 2020

Monitoring Asylsystem

Bericht 2019

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 2019	4
2. Gesamtüberblick	5
3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2019	9
3.1. Asylgesuche	9
3.2. Dauer der Asylverfahren	11
3.3. Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige	13
3.4. Beschwerdequote	16
3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren	18
3.6. Nothilfebezug	20
3.7. Ausreisen und Rückführungen	22
3.8. Vollzugsdauer	24
3.9. Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen	26
3.10. Wirkung des Kompensationsmodells	29
3.11. Anmerkungen zur Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Bundes und der Kantone	30

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 Asylsystem 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/geschaefft?AffairId=20163478>

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

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

- Bis zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 wurde die Neustrukturierung des Asylbereichs geplant und vorbereitet. In dieser **Vorbereitungs- und Aufbauphase** diente das Monitoring Asylsystem u.a. dem Vergleich von Regel- und Testbetrieb (inkl. Pilotbetrieb Westschweiz). Durch die Fortführung der Kernanalysen der Evaluation des Testbetriebs über einen längeren Zeitraum liessen sich die Folgen der Neustrukturierung des Asylbereichs besser abschätzen und vorbereiten.
- Seit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 werden die neuen Verfahren für alle neu eingehenden Asylgesuche angewendet. In einer **Übergangsphase**, die bis zum Abschluss aller altrechtlichen Fälle andauert, soll das Monitoring Asylsystem aufzeigen, ob die neuen Verfahren ihre Wirkung wie geplant entfalten können und ob das Kompensationsmodell funktioniert. In dieser Phase sind auf Grundlage des Monitorings und weiterer Qualitätssicherungsinstrumente rasche Verbesserungen anzustreben, falls unerwünschte Entwicklungen eintreten sollten.
- Wenn nach Abschluss dieser Übergangsphase alle altrechtlichen Pendenzen abgebaut wurden und sich das **neue System „eingeschwungen“** hat, treten im Monitoring Asylsystem andere Fragen 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 2019

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2019. Folgende zwölf Kernindikatoren werden betrachtet:

- 1) Asylgesuche (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 2) Dauer der Asylverfahren (*neurechtliche Fälle*)
- 3) Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 4) Beschwerdequote (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 5) Belegungsgrad der Bundesasylzentren (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 6) Nothilfebezug (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 7) Ausreisen und Rückführungen (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 8) Vollzugsdauer (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 9) Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen in ihrem fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 10) Wirkung des Kompensationsmodells (*neurechtliche Fälle und Modellrechnung*)
- 11) Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Bundes (*Staatsrechnung des Bundes*)
- 12) Wirtschaftlichkeit aus Sicht der Kantone (*Modellrechnung*)

2. Gesamtüberblick

Am 1. März 2019 ist das neue Asylgesetz in Kraft getreten. Seither werden Asylgesuche beschleunigt behandelt. Die erste Bilanz ist positiv: Die erwartete Verfahrensbeschleunigung wird im Wesentlichen erreicht. Es sind keine Entwicklungen festzustellen, die die Neustrukturierung des Asylbereichs nachhaltig gefährden. Einige Teilbereiche – speziell die Entwicklung der Asylgesuche und der Beschwerdequote – sind aber weiterhin genau zu beobachten. Grundsätzlich ist bei den Ergebnissen zum Jahr 2019 zu beachten, dass es sich um ein Übergangsjahr handelt, in welchem sowohl altrechtliche als auch neurechtliche Fälle behandelt wurden.

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2019 lag mit 14'269 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.⁴

Die neuen, deutlich verkürzten erstinstanzlichen Verfahrensfristen konnten weitgehend eingehalten werden. Die Dublin-Verfahren konnten seit der Systemumstellung in den Bundesasylzentren mit 35.6 Tagen wesentlich schneller abgeschlossen werden als zuvor. Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 49.1 Tagen abgeschlossen werden. Die Dauer der erweiterten Verfahren betrug durchschnittlich 109.3 Tage.

Vier von fünf neurechtlichen Asylgesuchen wurden im Jahr 2019 im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren behandelt. Die Asylsuchenden halten sich während dieser Zeit in einem Bundesasylzentrum auf. Nur bei einem Fünftel aller Gesuche war ein erweitertes Verfahren nötig. In diesen Fällen werden die Asylsuchenden einem Kanton zugewiesen.

Die Schutzquote der im Jahr 2019 entschiedenen alt- und neurechtlichen Fälle lag mit 59.3% über den mittel- bis langfristigen Durchschnittswerten. 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. Weiterhin ist die vergleichsweise hohe Schutzquote auf den starken Abbau altrechtlicher Pendenzen im Jahr 2019 zurückzuführen: So wurden 65.3% der Entscheide des Jahres 2019, welche die Bezugsgrösse der Schutzquote bilden, noch nach dem alten Asylgesetz entschieden. Gemäss der Behandlungsstrategie des SEM wurden diejenigen Fälle zurückgestellt, die über hohe Bleibechancen verfügten; entsprechend führte der Abbau dieser Altfälle zu einem Anstieg der Schutzquote.

Für Fälle, die im Jahr 2019 vom SEM erledigt wurden, lag die Beschwerdequote bei 35.3%. Ein Teil des Anstieges der Quote ist damit zu erklären, dass im Jahr 2019 prozentual mehr negative Entscheide mit einer Wegweisung gefällt wurden. Bei dieser Art von Entscheid ist die Beschwerdequote höher als bei einer vorläufigen Aufnahme oder einem Nichteintretensentscheid. Nach einer Gesetzesrevision nimmt die Rechtssicherheit in der Regel ab, da viele Fragen noch nicht höchstrichterlich geklärt worden sind und sich juristische Abläufe erst einspielen müssen. Deshalb kommt es bei veränderten Rechtssituationen häufig zu einem vorübergehenden Anstieg der Beschwerden. Die Entwicklung der Beschwerdequote ist weiter genau zu beobachten. Sie ist aktuell auch Gegenstand einer externen Evaluation, die u.a. den Rechtsschutz und die Entscheidqualität im neu strukturierten Asylbereich untersucht.

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.

Trotz der Herausforderungen der Einführungsphase bewährt sich der unentgeltliche Rechtsschutz weiterhin hinsichtlich der Akzeptanz der Asylentscheide. Da die Asylsuchenden von ihren Rechtsvertreterinnen und -vertretern über das Schweizerische Asylsystem und über ihre Chancen informiert werden, sind viele von ihnen bereit, auch negative Entscheide des SEM zu akzeptieren.

Aufgrund der tiefen Asylgesuchszahlen im Jahr 2019 wurden weitere Unterbringungsstrukturen des Bundes teilweise oder ganz temporär stillgelegt. Diese Stilllegungen betrafen sowohl temporäre Strukturen wie auch definitive Standorte. Damit können die Betriebskosten reduziert werden und die Auslastung steigt. Sie lag im Jahresdurchschnitt bei 58%, wobei sie im vierten Quartal 2019 aufgrund der temporären Kapazitätsreduktionen deutlich höher (bei 81%) lag. Sollten die Gesuchszahlen wieder steigen, so können die vorübergehend aufgehobenen Unterbringungsplätze innerhalb von vier bis zwölf Wochen reaktiviert werden. Die Schwankungstauglichkeit bleibt also gewährleistet.

Gleichzeitig mit der Asylgesetzrevision wurde ein neues Pauschalsystem für die Abgeltung der Nothilfekosten eingeführt. Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 3.1 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 683 000 Franken. Bei allen Fallkategorien ist der Saldo positiv; insgesamt beträgt er 2.4 Millionen Franken.

Im Jahr 2019 ist die Gesamtzahl der Ausreisen und Abgänge aus dem Asylprozess und aus der Vollzugsunterstützung nach Asylverfahren im Vergleich zu den Vorjahren weiter zurückgegangen, wobei alle Abgangsarten vom Rückgang betroffen sind. Dies ist eine Folge des weiteren Rückgangs der Asylgesuche und der weiterhin hohen Schutzquote. Im Vergleich zum Vorjahr konnte die Anzahl der unkontrollierten Abreisen im Jahr 2019 jedoch gesenkt werden, wodurch die Ausreisequote wieder etwas angestiegen ist. Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich will das SEM die Zusammenarbeit mit den Kantonen beim Wegweisungsvollzug weiter verstärken. Hierzu bauen das SEM und die Kantone ein verstärktes Case Management auf. Zudem wird das Netz der Immigration Liaison Officers (ILO), welche die Rückführungen vor Ort unterstützen können, weiter ausgebaut.

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs haben sich die beschleunigten Verfahren auch im Rückkehrbereich positiv auf die Dauer des Wegweisungsvollzugs ausgewirkt. So wird bei Asylgesuchen, die im beschleunigten Verfahren in den Bundesasylzentren behandelt werden, der Vollzugsprozess unmittelbar nach einem negativen Asylentscheid ohne Bleiberecht eingeleitet. Hingegen war die Bearbeitungsdauer bei den altrechtlichen Fällen im Jahr 2019 länger und erreichte 238 Tage.

Die durchschnittliche Erwerbsquote der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d.h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2019 mit 40.7% einen neuen Höchstwert. Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann mittelfristig erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigung weiter verbessert. Der Effekt auf die Erwerbsintegration dürfte umso stärker ausfallen, desto mehr die Kantone ihre Strukturen auf die neuen Asylverfahren ausrichten und desto früher sie die Integrationsförderung gemäss der Integrationsagenda aufnehmen.

Bei den effektiven Kantonszuweisungen von Asylsuchenden ist es im Jahr 2019 (März bis Dezember) zu grösseren Abweichungen von den kalkulierten Soll-Werten gemäss Verteil-

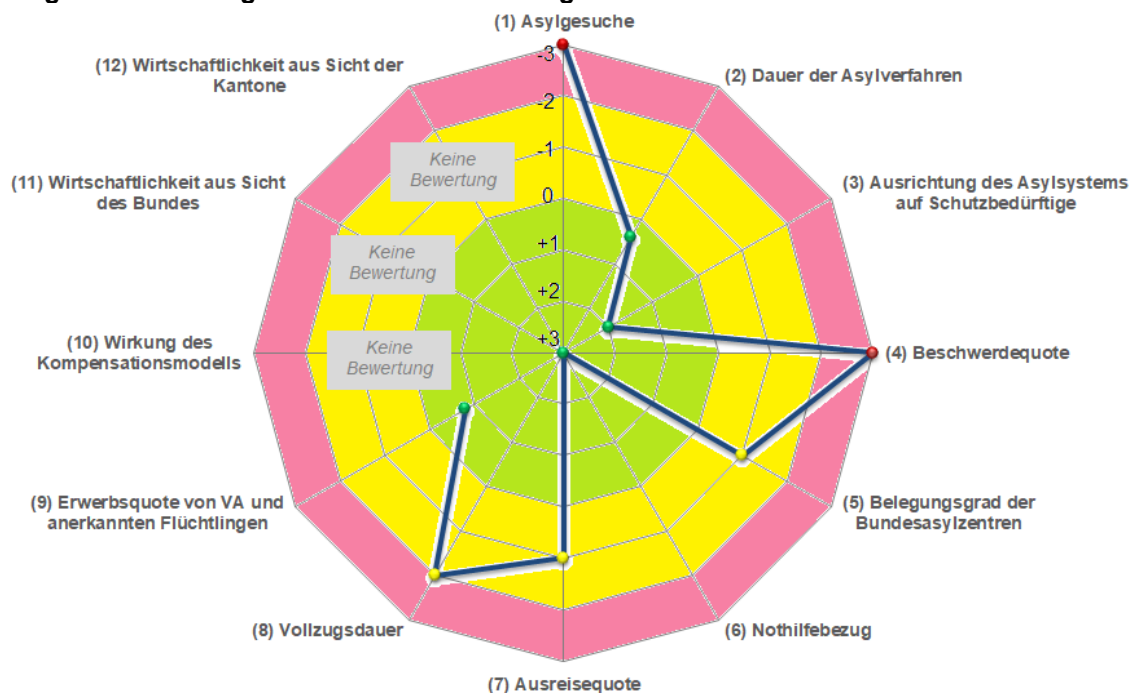
schlüssel und Kompensationsmodell gekommen. Dies ist auf einen Fehler in der Programmierung der elektronischen Verteilapplikation des SEM zurückzuführen, der im Spätsommer 2019 festgestellt wurde. Dieser hatte zur Folge, dass die Kompensationsleistungen der Kantone in zu geringem Umfang berücksichtigt wurden. So wurden einigen Kantonen zu viele und anderen zu wenige Asylsuchende zugewiesen. Die technische Ursache dieser Abweichung wurde im Dezember 2019 korrigiert. Im Rahmen von ausserordentlichen Überträgen sollen die Abweichungen so rasch wie möglich wieder ausgeglichen werden.

Die durchgeführte Simulation des Kompensationsmodells veranschaulicht, dass das Modell grundsätzlich die beabsichtigte Wirkung entfalten kann. Die Analyse und Bewertung der effektiven Wirkung des Kompensationsmodells in der Praxis werden erst vorgenommen werden, wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.

Bei der Neustrukturierung des Asylbereichs handelt es sich um ein komplexes, mittelfristiges Reorganisations- und Investitionsprojekt, welches sämtliche Staatsebenen betrifft. Das Projekt wird in einem Bereich umgesetzt, der seit jeher wesentlichen Schwankungen unterworfen ist, namentlich bei der Anzahl und Zusammensetzung der Asylgesuche. Diese besondere Ausgangslage führt dazu, dass kurze Zeit nach der Systemumstellung noch keine umfassende Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs vorgenommen werden kann. Es liegen aktuell noch unzureichende Kennzahlen und Messreihen vor, um Wirtschaftlichkeitsanalysen und -prognosen auf ein solides Fundament zu stellen. Umfassende und robuste Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des neu strukturierten Asylbereichs werden erst in einigen Jahren getroffen werden können, wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.

Der untenstehende Gesamtüberblick in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2019 zusammen.

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2019



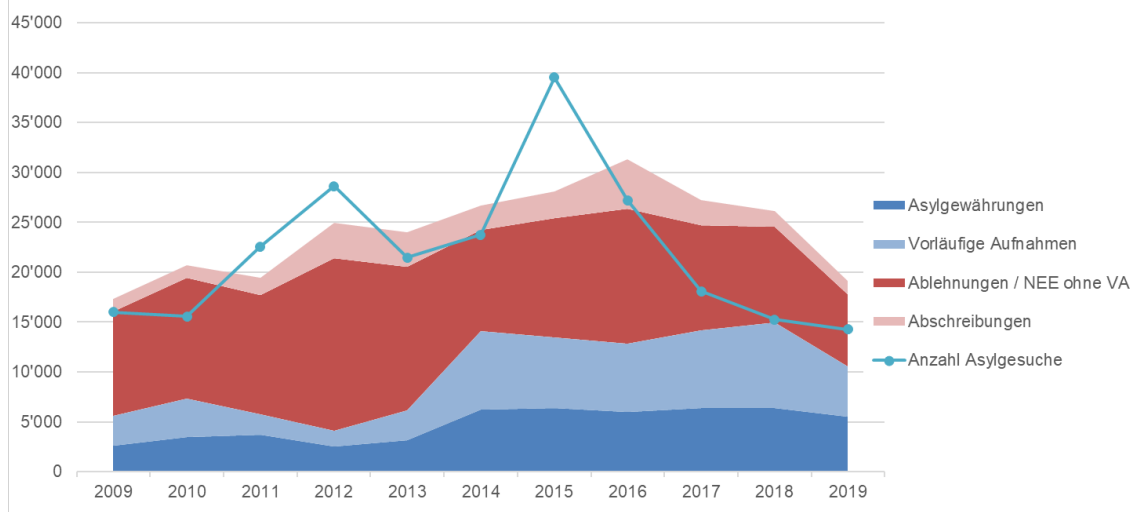
Lesehilfe: Das obenstehende Netzdiagramm bedient sich einer siebenstufigen Bewertungsskala, die eine rasche Einschätzung aller im Monitoring untersuchten Bereiche ermöglicht. Das Diagramm enthält insgesamt zwölf Monitoring-Indikatoren. Grundsätzlich gilt: Je höher die Bewertung eines Monitoring-Indikators 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 2019 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. Eine Analyse und Bewertung der Wirkung des Kompensationsmodells sowie der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs aus Sicht des Bundes und der Kantone wird erst in einigen Jahren vorgenommen werden können, wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.

3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2019

3.1. Asylgesuche

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2019 lag mit 14'269 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.⁵ Gegenüber dem Vorjahr sank die Zahl der Asylgesuche um 986 (-6.5%). Es ist der tiefste Wert seit dem Jahr 2007 (10'844 Gesuche). Für die Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz im Jahr 2019 waren primär die weiterhin rückläufige Migration über das zentrale Mittelmeer und das Fortbestehen des EU-Türkei-Abkommens massgebend. Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen lag im Jahr 2019 bei rund 2.0%, 0.4% tiefer als 2018. Der Anteil von 2.0% ist der tiefste Wert seit dem Ende des Kalten Krieges. Die Behandlungsstrategie des SEM trägt dazu bei, dass der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen tief ist, u.a. durch die vergleichsweise schnellen Verfahren für Personen aus Ländergruppen mit geringer Anerkennungsquote (Balkan, Nord- und Westafrika), die konsequente Dublin-Praxis und den konsequenten 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 2019 hat das SEM 19'140 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt. Der Bestand im Asylentscheidungsprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2019 gegenüber dem Stand von Ende 2018 (11'594) um 3'217 auf 8'377 Personen (-27.7%) 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 2019	
Modell-an-nahme*	Abweichung von der Modell-an-nahme (nach unten <u>oder</u> oben)			Starke Abweichung von der Modell-an-nahme (nach unten <u>oder</u> oben)			Wert im Jahr 2019	Bewertung gemäss Raster
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
24'000 (+/- 500)	23'000 (+/- 500) <u>oder</u> 25'000 (+/- 500)	22'000 (+/- 500) <u>oder</u> 26'000 (+/- 500)	21'000 (+/- 500) <u>oder</u> 27'000 (+/- 500)	20'000 (+/- 500) <u>oder</u> 28'000 (+/- 500)	19'000 (+/- 500) <u>oder</u> 29'000 (+/- 500)	<18'500 <u>oder</u> >29'500	14'269 Asyl-gesuche	-3

* im Sinne eines Planwerts

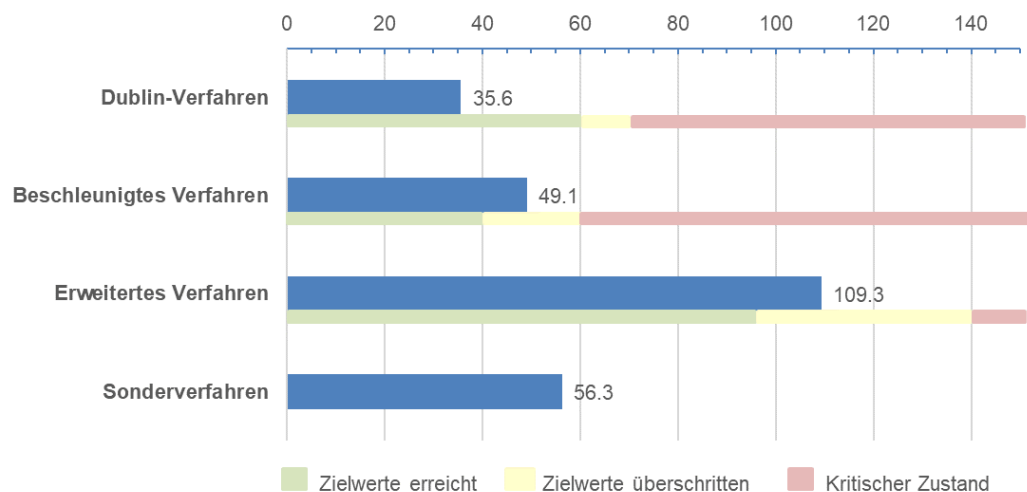
Hinweis: Bei den Asylgesuchen handelt es sich um eine vorrangig exogen bestimmte Grösse (Rahmenbedingung) und daher kein Ziel im engeren Sinne. Die Modellannahme von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Abweichungen von der Planungsgrösse – 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 Asylverfahren⁶

Am 1. März 2019 ist das neue Asylgesetz in Kraft getreten. Seither werden Asylgesuche beschleunigt behandelt. Die erste Bilanz ist positiv: Die Verfahrensbeschleunigung gemäss den neuen Ordnungsfristen wurde im Wesentlichen erreicht. Vier von fünf neurechtlichen Asylgesuchen wurden im Jahr 2019 im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren behandelt. Die Asylsuchenden halten sich während dieser Zeit in einem Bundesasylzentrum auf. Nur bei einem Fünftel aller Gesuche war ein erweitertes Verfahren nötig. In diesen Fällen werden die Asylsuchenden einem Kanton zugewiesen.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer vom Asylgesuch bis zum erstinstanzlichen Entscheid, nach Verfahrensart (in Tagen) (ausschliesslich neurechtliche Fälle)⁷



Quelle: SEM

Die Dublin-Verfahren konnten seit der Systemumstellung in den Bundesasylzentren mit 35.6 Tagen wesentlich schneller abgeschlossen werden als zuvor. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Dauer der Dublin-Verfahren zu einem wesentlichen Teil von den angefragten Dublin-Staaten abhängt. Das SEM kann lediglich die Zeit bis zur Stellung eines Übernahmeersuchens sowie die Zeit zwischen der positiven Beantwortung durch den ersuchten Dublin-Staat und dem Dublin-Nichteintretensentscheid beeinflussen.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 49.1 Tagen abgeschlossen werden. Am meisten Probleme bestehen hier vor allem bei der Einhaltung der Frist für die Vorbereitungsphase von maximal 21 Tagen. Hauptverantwortlich dafür sind anspruchsvolle medizinische Abklärungen sowie Abklärungen im Sicherheitsbereich.

Auch die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 109.3 Tagen ist darauf zurückzuführen, dass es sich hier teilweise um Konstellationen handelte, für die das SEM zuerst eine Praxis entwickeln musste (z.B. Asylgesuche aus der Türkei).

⁶ Es werden in diesem Kapitel ausschliesslich neurechtliche Verfahren betrachtet.

⁷ Sonderverfahren umfassen Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche sowie Familienasyl und Familiennachzug.

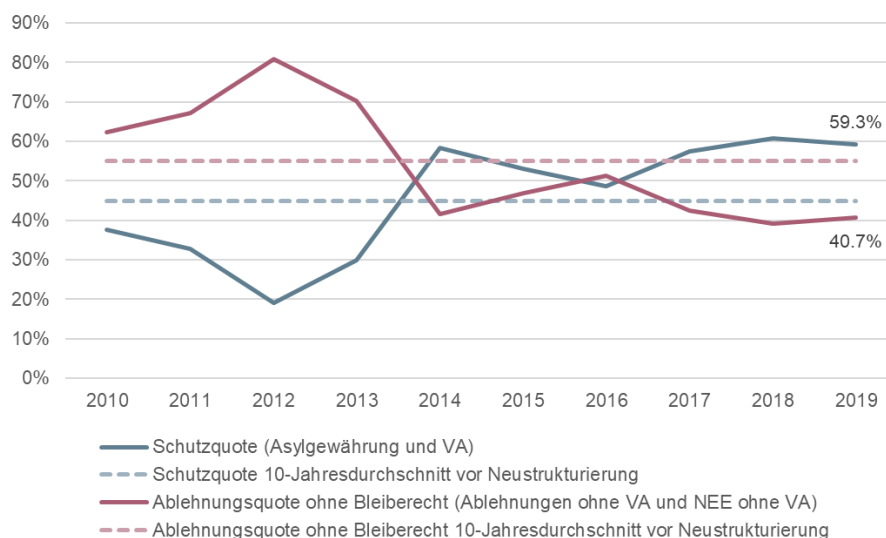
Einordnung für den Gesamtüberblick: (2) DAUER DER ASYLVERFAHREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2019	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2019	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Dauer des Dublin-Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid) (Gewichtung: 35%)								
<52 Tage	52-53 Tage	54-55 Tage	56-59 Tage	60-64 Tage	65-70 Tage	> 70 Tage	35.6 Tage	+3
Dauer des beschleunigten Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid) (Gewichtung: 35%)								
<31 Tage	31-32 Tage	33-34 Tage	35-39 Tage	40-49 Tage	50-60 Tage	> 60 Tage	49.1 Tage	-1
Dauer des erweiterten Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid) (Gewichtung: 30%)								
<75 Tage	75-79 Tage	80-82 Tage	83-89 Tage	90-119 Tage	120-140 Tage	>140 Tage	109.3 Tage	-1
Gesamtbewertung der Dauer der Asylverfahren (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)								0.4
* im Sinne eines Zielwerts								
Hinweis: Die Dauer der Asylverfahren wird bereits im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als Indikator geführt. Die Definition der Zielvorgaben erfolgte analog zum IAFP basierend auf den gesetzlichen Ordnungsfristen, historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellen ehrgeizige, aber dennoch realistische und erreichbare Ziele dar.								

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 Schutzquote⁸ der im Jahr 2019 entschiedenen alt- und neurechtlichen Fälle lag mit 59.3% über dem 10-Jahres-Durchschnittswert (2010-2019) von rund 45% und wesentlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2019) 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

Weiterhin ist die vergleichsweise hohe Schutzquote auf den starken Abbau altrechtlicher Pendenzen im Jahr 2019 zurückzuführen: So wurden 65.3% der Entscheide des Jahres 2019, welche die Bezugsgrösse der Schutzquote bilden, noch nach dem alten Asylgesetz entschieden. Gemäss der Behandlungsstrategie des SEM wurden diejenigen Fälle zurückgestellt, die über hohe Bleibechancen verfügten; entsprechend führte der Abbau dieser Altfälle zu einem Anstieg der Schutzquote.

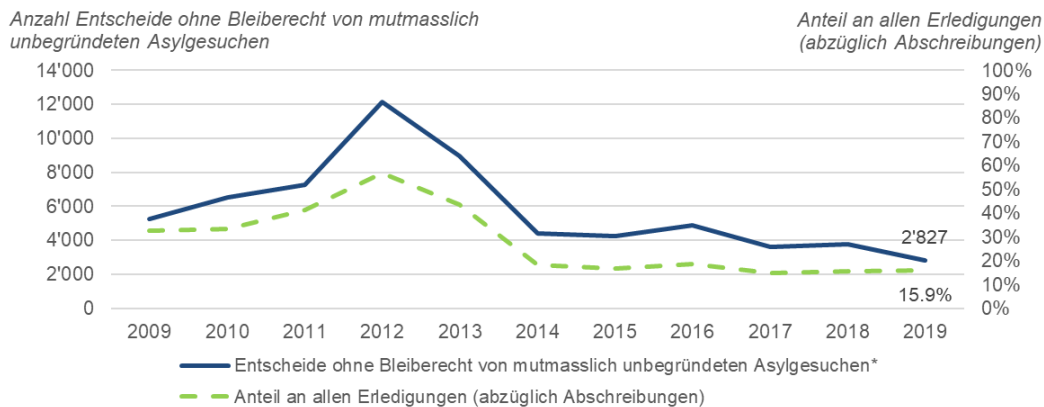
Wie viele der unbegründeten Asylgesuche, welche letztlich in die oben ausgewiesene Ablehnungsquote ohne Bleiberecht einfliessen, *offensichtlich* unbegründet waren, lässt sich anhand der Asylstatistik nicht endgültig ermitteln. Als Annäherung an die *offensichtlich* unbegründeten Asylgesuche können diejenigen Ablehnungen und NEE ohne Bleiberecht ausgewertet werden, die auf Asylgesuche von Personen aus EU/EFTA-Staaten, aus für den Schengen-Raum

⁸ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

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

visumsbefreite Staaten⁹, aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten¹⁰ sowie aus weiteren Staaten mit tiefer Schutzquote und einer grösseren Zahl von Asylgesuchen (Algerien, Gambia, Guinea, Marokko, Nigeria, Tunesien) zurückgehen. Sie werden im Folgenden als „*mutmasslich* unbegründete Asylgesuche“ bezeichnet.

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



* Ablehnungen und NEE von Personen aus EU/EFTA-Staaten, für den Schengen-Raum visumsbefreite Staaten, verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten gemäss Anhang 2 AsylV1 (Albanien, Benin, Bosnien und Herzegowina, Burkina Faso, Georgien, Ghana, Indien, Kosovo, Moldova, Mongolei, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Senegal), sowie weitere Staaten mit tiefer Schutzquote und einer grösseren Zahl von Asylgesuchen (Algerien, Gambia, Guinea, Marokko, Nigeria, Tunesien).

Quelle: SEM

Seit der Einführung der 48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren im Jahr 2012 sind sowohl Anzahl als auch Anteil der *mutmasslich* unbegründeten Asylgesuche rückläufig bis stabil, was den Erfolg der Behandlungsstrategie des SEM verdeutlicht.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 hat das SEM seine Behandlungsstrategie an die neuen Verfahrenstypen angepasst.¹¹ So geniessen Asylgesuche, die in einem beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren erledigt werden können, bei nicht ausreichenden Ressourcen eine höhere Priorität als Gesuche, bei denen voraussichtlich ein erweitertes Verfahren nötig ist. Gesuche, die vorher in 48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren behandelt wurden, sind nun Teil der beschleunigten Verfahren und werden dementsprechend auch weiterhin mit höchster Priorität behandelt und rasch abgeschlossen. Asylsuchende Personen aus visumsbefreiten Staaten erhalten wie bisher weder Taschengeld noch Rückkehrhilfe und können mit einem Einreiseverbot belegt werden.

Im Jahr 2019 wurden insgesamt 2'827 *mutmasslich* unbegründete Asylgesuche mit einer Ablehnung oder einem NEE ohne Bleiberecht entschieden. Der Anteil dieser Gesuche an allen Erledigungen (abzüglich Abschreibungen) betrug im Jahr 2019 15.9%.

In der untenstehenden Tabelle werden die beiden Indikatoren zur Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige zu einem Indexwert zusammengefasst.

⁹ Vgl. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹⁰ Vgl. Anhang 2 der Asylverordnung 1 (SR 142.311)

¹¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Einordnung für den Gesamtüberblick: (3) AUSRICHTUNG DES ASYLSYSTEMS AUF SCHUTZBEDÜRFTIGE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2019	
Optimaler Zustand			Normal-zu-stand			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2019	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%	59.3%	+3
Anteil der mutmasslich unbegründeten Asylgesuche (Gewichtung 50%)								
<7.5%	10% (+/- 2.5%)	15% (+/- 2.5%)	20% (+5%; -2.5%)	30% (+/- 5%)	40% (+/- 5%)	>45%	15.9%	+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</i> unbegründeten Asylgesuchen entspricht den unbegründeten Asylgesuchen, die allerdings nicht (<i>mutmasslich</i>) unbegründet sind.</p>								

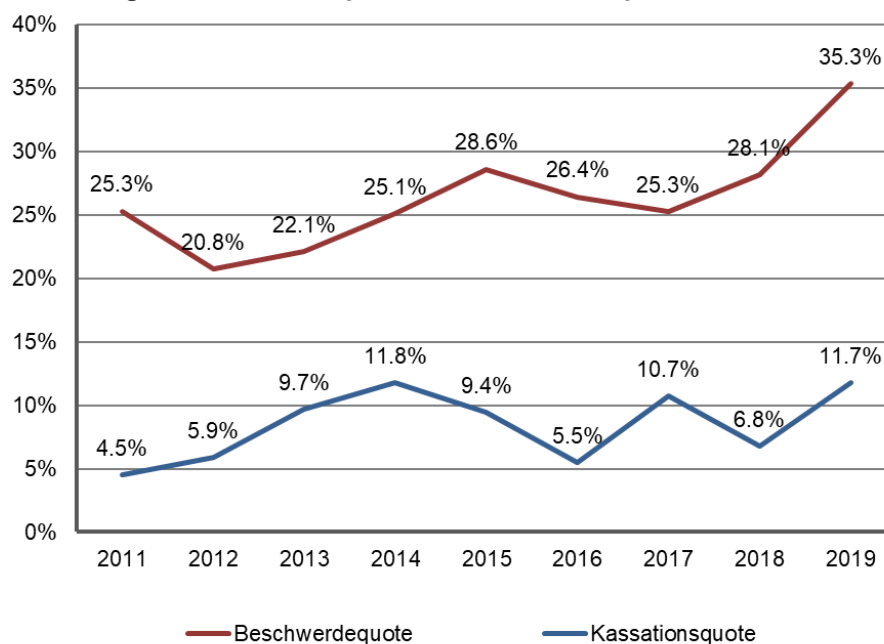
** Schwellenwerte (z.B. Schutzquote von exakt 28.0%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. 0).

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 (ohne Abzüge). Die Kassationsquote misst also, wie häufig die erhobenen Beschwerden aus Sicht des Beschwerdeführers bzw. der Beschwerdeführerin erfolgreich sind.

Für Fälle, die im Jahr 2019¹² vom SEM erledigt wurden, lag die Beschwerdequote bei 35.3% (12'221 anfechtbare Verfügungen, dazu 4'320 Beschwerden). Die Kassationsquote betrug 11.7% (4'264 Erledigungen des BVGer (ohne Abzüge), davon 501 Kassationen).

Abbildung 6: Beschwerdequote und Kassationsquote



Quelle: SEM (Stand ZEMIS vom 22.01.2020)

Die Beschwerdequote kann das SEM nur teilweise beeinflussen. Ein Teil des Anstieges der Quote ist damit zu erklären, dass im Jahr 2019 prozentual mehr negative Entscheide mit einer Wegweisung gefällt wurden. Bei dieser Art von Entscheidung ist die Beschwerdequote höher als bei einer vorläufigen Aufnahme oder einem Nichteintretensentscheid. Nach einer Gesetzesrevision nimmt die Rechtssicherheit in der Regel ab, da viele Fragen noch nicht höchstrichterlich geklärt worden sind und sich juristische Abläufe erst einspielen müssen. Deshalb kommt es bei veränderten Rechtssituationen häufig zu einem vorübergehenden Anstieg der Beschwerden.

In der Einführungsphase sah sich das SEM bei der Anwendung des neuen Asylgesetzes auch mit speziellen Herausforderungen konfrontiert, welche womöglich zu zusätzlichen Beschwerden geführt haben. So ist es eine anspruchsvolle Aufgabe, in allen Asylregionen genügend

¹² Stand ZEMIS am 22.01.2020. Je nach Auswertungszeitpunkt können die Ergebnisse variieren, weil z.B. hängige Beschwerden vom BVGer entschieden werden. 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 2019, die noch eine sehr kurze Messdauer aufweist.

Ärztinnen und Ärzte zu finden, die innerhalb der knappen Fristen vertiefte medizinische Abklärungen vornehmen können. Bei der Zusammenarbeit mit den Rechtsvertreterinnen und -vertretern gilt es, die Abläufe und Prozesse weiter einzuspielen und zu optimieren.

Trotz der Herausforderungen der Einführungsphase bewährt sich der unentgeltliche Rechtsschutz weiterhin hinsichtlich der Akzeptanz der Asylentscheide. Da die Asylsuchenden von ihren Rechtsvertreterinnen und -vertretern über das Schweizerische Asylsystem und über ihre Chancen informiert werden, sind viele von ihnen bereit, auch negative Entscheide des SEM zu akzeptieren.

Eine hohe Kassationsquote ist ein Zeichen dafür, dass die Rechtsvertretung und Beratung vor allem in berechtigten Fällen Beschwerde erhebt und ihre Rolle somit korrekt wahrnehmen kann. Bei den vom Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2019 an das SEM zurückgewiesenen Fällen betrafen die identifizierten Qualitätsdefizite vor allem die Abklärung des medizinischen Sachverhalts bei Dublin-Fällen sowie die Falltriage in das beschleunigte und das erweiterte Verfahren. Die Klärung dieser prozessualen Fragen trägt dazu bei, dass sich die praktischen Abläufe bei der Anwendung des revidierten Asylgesetzes verbessern und die Rechtssicherheit steigt.

Zur vertieften Analyse der qualitativen Umsetzung des neuen Asylsystems unterzieht das SEM u.a. auch den Rechtsschutz und die Entscheidqualität einer externen Evaluation.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEQUOTE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2019	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2019	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10%	12%	16%	20%	24%	28%	>30%	35.3%	-3
	(+/- 2%)	(+/- 2%)	(+/- 2%)	(+/- 2%)	(+/- 2%)			

* 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).

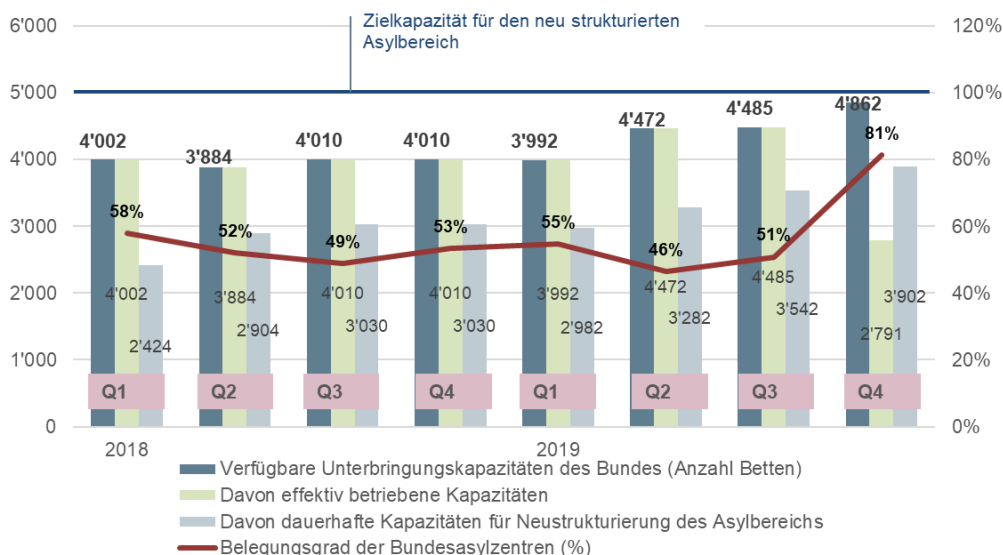
3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren

Ende des Jahres 2019 verfügte der Bund über 4'862 Unterbringungsplätze, was rund 97% der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich (5'000 Plätze) entspricht. Davon befanden sich 3'902 Plätze in dauerhaften Bundesasylzentren, die zur dauerhaften Kapazitätsplanung für die Neustrukturierung des Asylbereichs gehören.

Die regionale Verteilung dieser Strukturen entspricht aktuell nicht der bevölkerungsproportionalen Verteilung, die mit der Neustrukturierung des Asylbereichs angestrebt wird. Falls einige Strukturen übergangsweise genutzt werden müssten, weil gesamtschweizerisch 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 der tiefen Asylgesuchszahlen im Jahr 2019 wurden weitere Unterbringungsstrukturen des Bundes teilweise oder ganz temporär stillgelegt. Dies erfolgte ab Herbst bis Ende Dezember 2019. Der volle Effekt dieser Massnahme kann daher erst im Jahr 2020 sichtbar werden. Diese Stilllegungen betrafen sowohl temporäre Strukturen wie auch definitive Standorte. Es wurden zwei BAZ ohne Verfahrensfunktion – Muttenz BL und Kappelen BE – temporär vollständig stillgelegt. In mehreren weiteren BAZ erfolgten temporäre Teilstilllegungen. Konkret werden dabei die Betreuungs- und Sicherheitsressourcen nicht auf die ganze Unterbringungskapazität eines Standorts ausgerichtet, sondern nur auf eine verringerte Belegung. Damit können die Betriebskosten reduziert werden und die Auslastung steigt. Sie lag im Jahresdurchschnitt bei 58%, wobei sie im vierten Quartal 2019 aufgrund der temporären Kapazitätsreduktionen deutlich höher (bei 81%) lag. Sollten die Gesuchszahlen wieder steigen, so können die vorübergehend aufgehobenen Unterbringungsplätze innerhalb von vier bis zwölf Wochen reaktiviert werden. Die Schwankungstauglichkeit bleibt also gewährleistet.

Abbildung 7: Kapazitäten und Belegungsgrad der Bundesasylzentren (quartalsweise)



Quelle: SEM

Die Planung der Unterbringungsstrukturen des Bundes für den neu strukturierten Asylbereich ist aktuell noch nicht abgeschlossen. Das revidierte Asylgesetz konnte aber im Kontext der geringen Anzahl der im Jahr 2019 gestellten Asylgesuche dennoch umgesetzt werden.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (5) BELEGUNGSGRAD DER BUNDESASYLZENTREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						ERGEBNIS IM JAHR 2019		
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 2019	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%	58.4% 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. Bei länger andauernder starker Unterbelegung kann eine temporäre Schliessung von Bundesasylzentren wirtschaftlich sinnvoll sein und ist dann in einem tripartiten Prozess als Handlungsoption in Betracht zu ziehen.

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

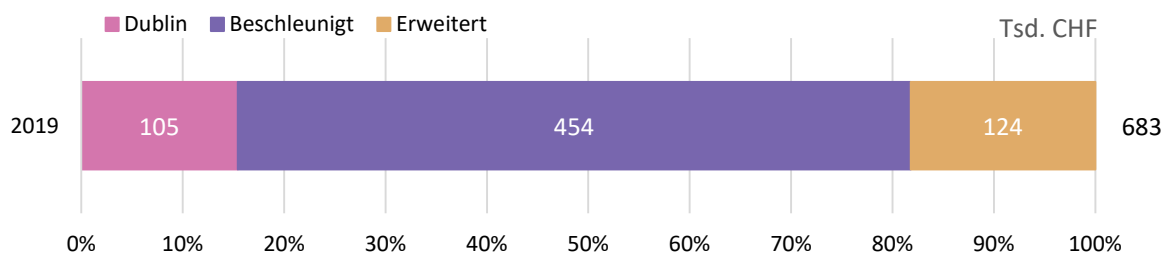
3.6. Nothilfebezug

Gleichzeitig mit der per 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision wurde ein neues Pauschalsystem für die Abgeltung der Nothilfekosten eingeführt. Seit dem 1. März 2019 richtet der Bund den Kantonen für allfällige Nothilfekosten je nach durchlaufenem Asylverfahren drei unterschiedlich hohe Pauschalen aus¹³. Diese Entschädigung basiert auf Tageskosten in der Höhe von 50 Franken pro Tag und der spezifischen Bezugsdauer und Bezugsquote¹⁴ pro Verfahren:

- für Personen, die ein Dublin-Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 400 Franken;
- für Personen, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 2013 Franken;
- für Personen, die ein erweitertes Verfahren durchlaufen haben oder deren vorläufige Aufnahme aufgehoben worden ist, erhalten die Kantone 6006 Franken.

Für dieses neue Abgeltungssystem können aufgrund der kurzen Zeitspanne und der bislang geringen Fallzahl noch keine verlässlichen Aussagen gemacht werden – erste Analysen sind jedoch möglich und wurden im Bericht «*Monitoring Sozialhilfestopp Berichtsperiode 2019 | neurechtliche Fälle*» vorgenommen. Die nun folgenden Ausführungen basieren auf diesem Bericht.¹⁵ Ergebnisse, welche beispielsweise Merkmale der Beziehenden oder deren Bezugsdauer abbilden, sind momentan noch nicht aussagekräftig und werden deshalb nicht dargestellt.

Abbildung 8: Nothilfekosten nach Verfahren im Jahr 2019



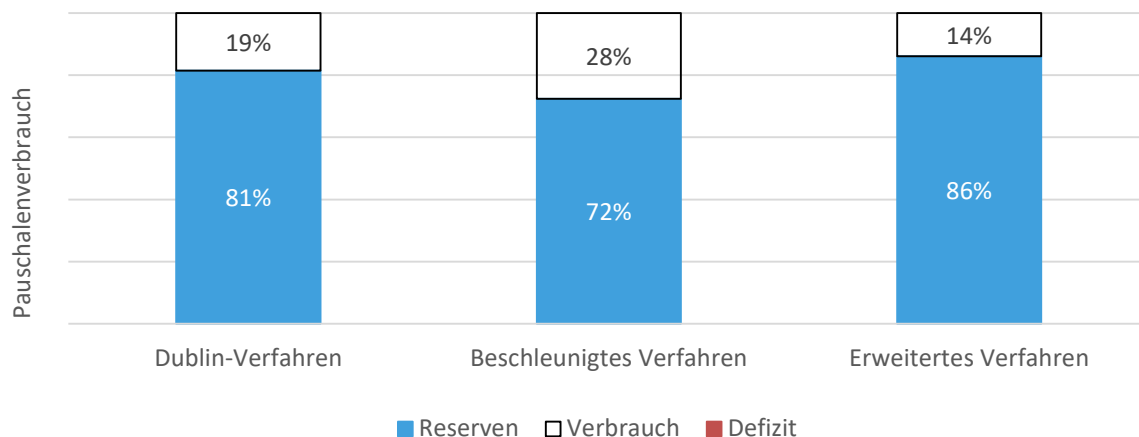
Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 3.1 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 683 000 Franken. Bei allen Kategorien ist der Saldo positiv; insgesamt beträgt er 2.4 Millionen Franken.

¹³ Für Personen, die vor dem Inkrafttreten der Änderung am 1. März 2019 ein Asylgesuch eingereicht haben, richten sich der Umfang und die Höhe der Nothilfepauschale noch nach altem Recht. Bis zum 28. Februar 2019 erhielten die Kantone – unabhängig vom Verfahren – eine Pauschale von 6000 Franken pro negativen Entscheid.

¹⁴ Die Bezugsdauer und die Bezugsquote pro Verfahren können dem Bewertungsraster entnommen werden.

¹⁵ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Abbildung 9: Pauschalverbrauch in Prozenten im Jahr 2019



Der Pauschalverbrauch zeigt, dass im gesamtschweizerischen Durchschnitt bei keiner der drei Kategorien ein Defizit resultiert. Bei den beschleunigten Verfahren wurden zwischen dem 1. März und dem 31. Dezember 2019 vergleichsweise die meisten Reserven verbraucht. Es ist zudem festzuhalten, dass kantonale Unterschiede existieren. Aufgrund der kurzen Geltungsdauer des neuen Systems sowie des Umstands, dass sich die neuen Regelungen erst festigen und konsolidieren müssen, wird an dieser Stelle auf eine detailliertere Analyse verzichtet.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2019	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2019	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Dublin-Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 (Bezugsquote von 10% * Bezugsdauer von 80 Tagen = 8,0)								
< -25%	-15% bis -25%	-5% bis -15%	-5% bis +5%	+5% bis +15%	+15% bis +25%	> +25%	-88.9 %	+3
Beschleunigtes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 (Bezugsquote von 33% * Bezugsdauer von 122 Tagen = 40,3)								
< -25%	-15% bis -25%	-5% bis -15%	-5% bis +5%	+5% bis +15%	+15% bis +25%	> +25%	-77.0 %	+3
Erweitertes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 (Bezugsquote von 66% * Bezugsdauer von 182 Tagen = 120,1)								
< -25%	-15% bis -25%	-5% bis -15%	-5% bis +5%	+5% bis +15%	+15% bis +25%	> +25%	-88.5 %	+3
Gewichtung der drei Verfahren gemäss Subventionsvolumen								+3
* im Sinne eines Zielwerts <u>Hinweis:</u> Die Bewertungsstufen der drei Verfahrenstypen ergeben sich aus der prozentualen Abweichung (in Schritten von 10 Prozentpunkten) gegenüber dem jeweiligen Normalzustand gemäss Artikel 29 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen. Für die Zusammenfassung der Bewertungen der einzelnen Verfahren zu einem Indexwert wird eine Gewichtung nach dem Subventionsvolumen vorgenommen. Die Überprüfung der Pauschalen findet jährlich im Rahmen des Monitorings Sozialhilfestopp statt. Eine allfällige Anpassung der Pauschalen würde sich grundsätzlich auf die Berechnung von Nothilfebeziehenden mit einem rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid (NEGE) oder Nichteintretensentscheid (NEE) der letzten sechs Rechtskraftjahre stützen.								

** Schwellenwerte (z.B. eine Abweichung von exakt -15.0%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. +2).

3.7. Ausreisen und Rückführungen¹⁶

Der Vollzug der Wegweisungen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Seit der Asylgesetzrevision vom März 2019 wird ein grosser Teil dieser Wegweisungen direkt ab den Bundesasylzentren vollzogen.

Im Jahr 2019 ist die Gesamtzahl der Abgänge aus dem Asylprozess im Vergleich zu den Vorjahren weiter zurückgegangen. Vom Rückgang sind alle Abgangsarten betroffen, vor allem aber die Rückführungen in den Heimatstaat und in den Dublin-Staat. Dies ist eine Folge des weiteren Rückgangs der Asylgesuche und der weiterhin hohen Schutzquote.

Der Anteil der unkontrollierten Abreisen ist auch nach Umsetzung der Asylgesetzrevision relativ hoch, was die primäre Ursache für die tiefe Ausreisequote¹⁷ im Jahr 2019 ist, bei welcher definitionsgemäss ausschliesslich kontrollierte Ausreisen angerechnet werden. So führt die Chancenberatung zum Asylverfahren als Teil des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren 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. Im Vergleich zum Vorjahr konnte die Anzahl der unkontrollierten Abreisen im Jahr 2019 jedoch gesenkt werden, wodurch die Ausreisequote wieder etwas angestiegen ist.

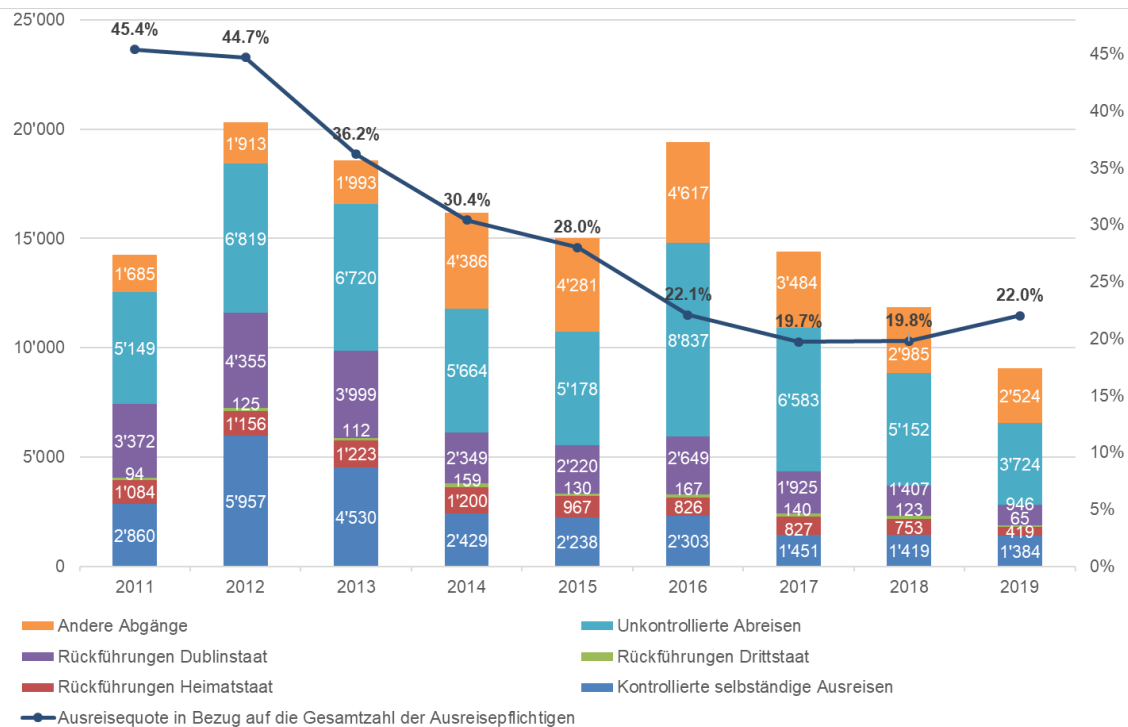
Sofern eine weggewiesene Person die Ausreisefrist unbenutzt verstreichen lässt oder sich auf andere Art und Weise dem Vollzug der Wegweisung entzieht oder widersetzt, kann die zuständige kantonale Behörde Zwangsmassnahmen – u.a. Administrativhaft – anordnen. Die Anzahl der entsprechenden Haftanordnungen ist im Jahr 2019 auf 2'921 zurückgegangen (2018: 3'284). Dies ist insbesondere auf den Rückgang der Anzahl Rückführungen infolge der weiterhin hohen Schutzquote zurückzuführen. Deshalb mussten die Kantone im Vergleich zum Vorjahr weniger ausreisepflichtige Personen inhaftieren, um den Vollzug der Wegweisung sicherzustellen. Die durchschnittliche Haftdauer ist mit 28 Tagen praktisch unverändert geblieben (2018: 27 Tage).

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich will das SEM die Zusammenarbeit mit den Kantonen beim Wegweisungsvollzug weiter verstärken. Hierzu bauen das SEM und die Kantone ein verstärktes Case Management auf. Die intensivere Zusammenarbeit von Bund und Kantonen hat sich bereits bei einem Pilotprojekt im Kontext Algerien bewährt. Die mit der Erarbeitung eines verstärkten Case-Management-Konzeptes beauftragte Arbeitsgruppe hat Ende Juni 2020 dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug einen Bericht zur Genehmigung unterbreitet. Die im Konzept vorgeschlagenen Prozesse sollen vorerst im Rahmen eines Pilotversuchs (September-Dezember 2020) geprüft und evaluiert werden. Das SEM plant, das Konzept im Januar 2021 umzusetzen. Zudem wird das Netz der Immigration Liaison Officers (ILO), welche die Rückführungen vor Ort unterstützen können, weiter ausgebaut.

¹⁶ Der Begriff «Rückführung» bezeichnet im vorliegenden Bericht nicht nur Rückführungen gemäss der Definition der EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), sondern auch Überstellungen in andere Dublin-Staaten.

¹⁷ 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.

Abbildung 10: Abgänge aus Asylprozess und aus Vollzugsunterstützung nach Asylverfahren



Quelle: SEM

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

Einordnung für den Gesamtüberblick: (7) AUSREISEQUOTE							ERGEBNIS IM JAHR 2019	
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2019	Bewertung gemäss Raster
Optimaler Zustand			Normalzustand*					
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	22.0%	-1
>40%	36-40%	31-35%	26-30%	21-25%	16-20%	<16%		

* im Sinne eines Zielwerts
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.

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

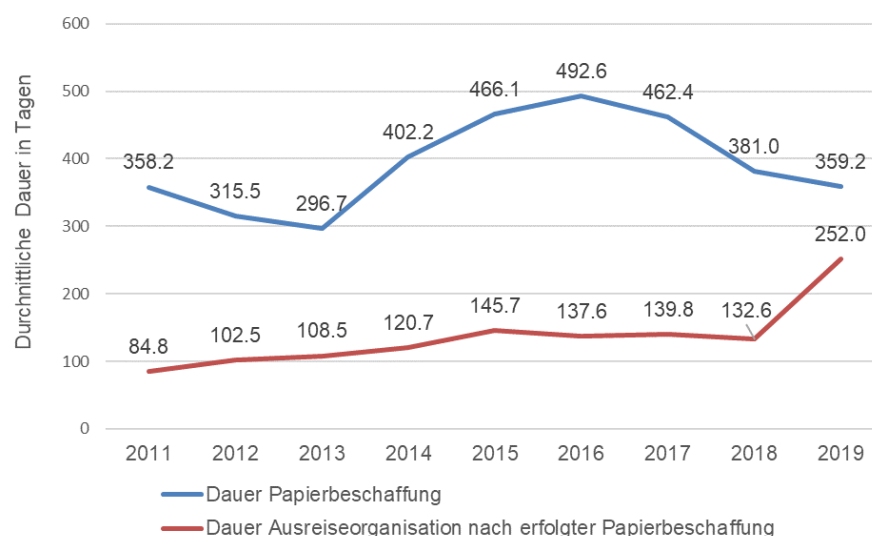
3.8. Vollzugsdauer

Im Jahr 2019 konnte die Dauer der Papierbeschaffung im Vergleich zum Vorjahr um 21.8 Tage bzw. 5.7% gesenkt werden. Hingegen erhöhte sich bei der Ausreiseorganisation im Jahr 2019 die durchschnittliche Dauer gegenüber dem Vorjahr um 119.3 Tage bzw. 89.9%. Betrachtet wurden dabei alle Abgangsarten.

Gründe für diese Erhöhung sind sowohl die unzureichende oder fehlende Bereitschaft gewisser Herkunftsstaaten, zwangsweise Rückführungen zu akzeptieren, als auch medizinische und familiäre Gründe, die dazu führen, dass sich Ausreisen aus der Schweiz verzögern. Die Tatsache, dass die Papiere erfolgreich beschafft werden können, bedeutet nicht zwingend, dass die betroffenen Personen tatsächlich ausreisen. Ein weiterer Grund für die Zunahme der Dauer bei der Ausreiseorganisation sind unkontrollierte Abreisen, die kurz vor dem geplanten Abflugdatum der Rückführung stattfinden. In diesen Fällen wird das geplante Abflugdatum als Zeitpunkt der unkontrollierten Abreise erfasst. Weitere Gründe für die starke Zunahme bei der Dauer dürften die Systemumstellung bei der Erfassung der Daten im Rückkehrbereich und die Bereinigungsaktion im Rahmen des Monitorings Wegweisungsvollzug im Asylbereich 2019 gewesen sein. Die Altfälle, die dabei abgeschrieben wurden, fielen mehrheitlich durch eine überdurchschnittlich lange Zeitdauer beim Abschluss des Rückkehrunterstützungsprozesses auf.

Grundsätzlich ist die Dauer des Wegweisungsvollzugs – neben technischen Gründen – von der Kooperation der Herkunftsländer bzw. dem Verhalten der ausreisepflichtigen Personen abhängig. So wirken sich z.B. Beschränkungen der Herkunftsstaaten bei den zwangsweisen Rückführungen oder die Verweigerung der freiwilligen Ausreise durch ausreisepflichtige Personen auf die Zeitdauer aus. Diese Faktoren können kaum durch das SEM beeinflusst werden. Im Allgemeinen funktioniert die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit vielen Herkunftsstaaten gut. Bisher konnte die Schweiz mit 65 Staaten ein Abkommen im Rückkehrbereich abschliessen. Mit vielen Herkunftsstaaten funktioniert die Rückkehrzusammenarbeit aber auch ohne Abkommen reibungslos. Mit gewissen Herkunftsstaaten bestehen jedoch seit Jahren Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, was sich in höheren Pendenzzahlen bei der Rückkehrunterstützung widerspiegelt.

Abbildung 11: Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation



Quelle: SEM

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs haben sich die beschleunigten Verfahren auch im Rückkehrbereich positiv auf die Dauer des Wegweisungsvollzugs ausgewirkt. So wird bei Asylgesuchen, die im beschleunigten Verfahren in den Bundesasylzentren behandelt werden, der Vollzugsprozess unmittelbar nach einem negativen Asylentscheid ohne Bleiberecht eingeleitet. Bei diesen Fällen findet innerhalb von 24 Stunden das Ausreisegespräch statt und im direkten Anschluss beginnt die Rückkehrunterstützung mit der Identifikation bzw. Papierbeschaffung. Hingegen war die Bearbeitungsdauer bei den altrechtlichen Fällen im Jahr 2019 länger und erreichte 238 Tage. Der Grund dafür ist insbesondere das vermehrte Einreichen von Beschwerden. In diesen Fällen warten die Kantone die entsprechenden Beschwerdeverfahren und die Rechtskraft der Asylentscheide ab, bevor sie ein Gesuch um Rückkehrunterstützung einreichen.

Bei den erweiterten Verfahren und beim Vollzugsprozess (Identifikation bzw. Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation) selbst ist eine Beschleunigungswirkung nur dann gegeben, wenn das SEM die Rückkehrunterstützung selbst einleitet. Das SEM hat deshalb mit den Kantonen Anpassungen der Prozesse geprüft, damit das SEM auch in allen Fällen aus dem erweiterten Verfahren von sich aus die Rückkehrunterstützung einleiten kann. Die entsprechenden Prozessanpassungen sollen im Laufe des Jahres 2020 umgesetzt werden.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2019	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2019	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	359.2 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	252.0 Tage	-3
Gesamtbewertung der Vollzugsdauer								-2
<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 stärker (75%) als die Papierbeschaffung (25%) gewichtet wird.</p>								

3.9. Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen

Die durchschnittliche Erwerbsquote der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen¹⁸ und anerkannten Flüchtlinge (d.h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2019 mit 40.7% einen neuen Höchstwert in der hier betrachteten Periode ab dem Jahr 2010.¹⁹ Seit dem Jahr 2013 konnte die Zahl der *erwerbstätigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 6'600 auf rund 24'000 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. Ebenso dürfte die positive Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarktes zu dieser Entwicklung beigetragen haben. Im gleichen Zeitraum ist der Bestand der *erwerbsfähigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 20'300 auf rund 59'000 Personen gestiegen. Ende 2019 waren damit rund 35'000 erwerbsfähige Personen aus dem Asylbereich *erwerbslos*. Eine Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration ist damit unabdingbar. Nach wie vor besteht ein Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit sowie zu einer vermehrten nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe.

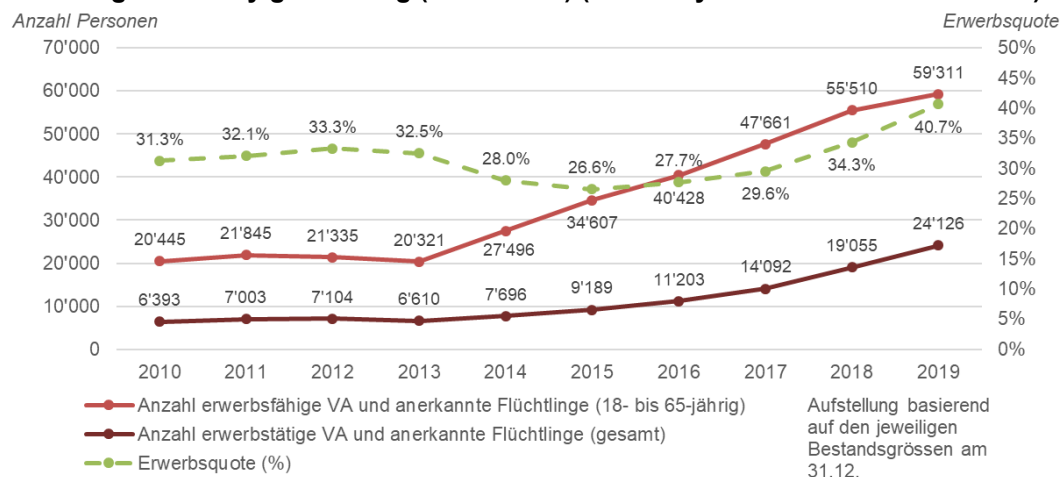
Im Jahr 2019 startete die Integrationsagenda Schweiz (www.integrationsagenda.ch). Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit wurde vereinbart, dass sieben Jahre nach Einreise die Hälfte (50%) aller erwachsenen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert sein sollen. Zudem wurde das Wirkungsziel vereinbart, dass sich fünf Jahre nach Einreise zwei Drittel aller vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung befinden sollen; dies mit der Absicht, Jugendliche und junge Erwachsene wenn möglich an einer nachobligatorischen Bildung teilhaben zu lassen, um die Chancen auf eine nachhaltige Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Mittelfristig soll im Rahmen der Umsetzung des Monitorings zur Integrationsagenda Schweiz die Beurteilung der Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen durch ein umfassendes Monitoring verbessert werden. Das Detailkonzept zum Monitoring Integrationsagenda Schweiz wird im Jahr 2020 finalisiert. Vorgesehen ist die Erhebung von Kennzahlen und die Erfassung von Longitudinaldaten zu Integrationsverläufen von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Sobald das Monitoring Integrationsagenda Schweiz vorliegt, können dessen Kerninformationen in das Monitoring Asylsystem übertragen werden.

Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann mittelfristig erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigung weiter verbessert. Der Effekt auf die Erwerbsintegration dürfte umso stärker ausfallen, desto mehr die Kantone ihre Strukturen auf die neuen Asylverfahren ausrichten und desto früher sie die Integrationsförderung gemäss der Integrationsagenda aufnehmen.

¹⁸ Die Gruppe der vorläufig Aufgenommenen umfasst bei allen Auswertungen zur Erwerbsintegration im Rahmen dieses Monitoring-Berichts jeweils auch die Teilgruppe der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge.

¹⁹ Die Aussagekraft der Erwerbsquote ist jedoch aufgrund der folgenden Faktoren eingeschränkt: Erstens ist eine erfolgreiche Integration vor allem davon abhängig, wie hoch die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts zum jeweiligen Zeitpunkt ist. Zweitens sinkt die Quote durch neu ankommende Personen mit Bleiberecht, welche die nötigen Voraussetzungen für eine Anstellung noch nicht mitbringen. Drittens erscheinen niedergelassene Flüchtlinge (C-Ausweis) und vorläufig aufgenommenen Personen, die bereits über eine Härtefall-Regelung eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) erhalten haben, nicht mehr in der Statistik; bei ihnen ist davon auszugehen, dass sie die Anforderungen bezüglich Arbeitsmarktintegration erfüllen.

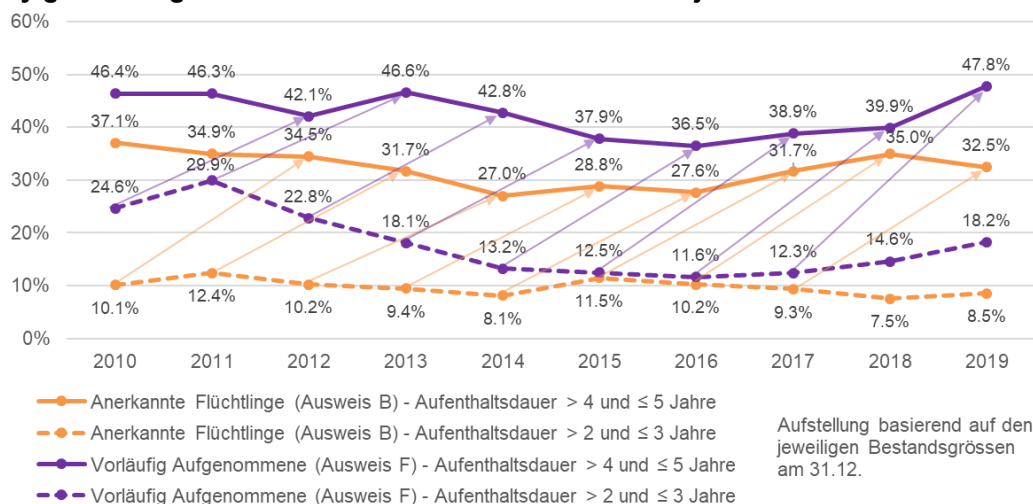
Abbildung 12: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)



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

Die oben ausgewiesene Anzahl erwerbstätiger Personen (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 2019 betrug die Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 8.5%, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 32.5%. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbsquote von 18.2% auf; bei fünfjährigem Aufenthalt lag die Erwerbsquote bei 47.8%.

Abbildung 13: Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz²⁰



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

²⁰ 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).

Die Sozialhilfequote von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verblieb in den vergangenen Jahren auf hohem Niveau – dies trotz der steigenden Erwerbsquote. So betrug die Sozialhilfequote im Jahr 2018 bei vorläufig Aufgenommenen 87.0%, bei anerkannten sowie vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 85.1%. Dies kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass die erzielte Erwerbsintegration in vielen Fällen prekär ist (geringe Einkommen, geringe Beschäftigungsgrade, befristete Arbeitsverhältnisse, etc.) und nicht zu einer vollständigen und nachhaltigen Ablösung aus der Sozialhilfe führt. Weiterhin ist anzuführen, dass die meisten Kantone insbesondere bei jungen Personen aus dem Asylbereich die berufliche Qualifizierung (berufliche Grundbildung, Lehre) fördern, welche einige Jahre in Anspruch nimmt. Daher bleibt die Sozialhilfequote während der Anfangsphase («Erstintegrationsprozess»), welche sich in etwa mit der Phase der Bundeszuständigkeit für die Finanzierung der Sozialhilfe deckt, relativ hoch. Studien zeigen, dass mittel- und längerfristig eine auf Qualifizierung setzende Integrationsförderung sich hinsichtlich Einsparungen künftiger Sozialhilfekosten auszahlt.²¹

Einordnung für den Gesamtüberblick: (9) ERWERBSQUOTE VON VA UND ANERKANNTEN FLÜCHTLINGEN IN IHREM FÜNFTEN AUFENTHALTSJAHR IN DER SCHWEIZ								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK***							ERGEBNIS IM JAHR 2019	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert Ende des Jahres 2019	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Erwerbsquote der vorläufig Aufgenommenen im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 60%)**								
>52.5%	50% (+/- 2.5%)	45% (+/- 2.5%)	40% (+/- 2.5%)	35% (+/- 2.5%)	30% (+/- 2.5%)	<27.5%	47.8%	+2
Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge mit Asylgewährung im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 40%)**								
>52.5%	50% (+/- 2.5%)	45% (+/- 2.5%)	40% (+/- 2.5%)	35% (+/- 2.5%)	30% (+/- 2.5%)	<27.5%	32.5%	-1
Gesamtbewertung der Erwerbsquote								+0.8
* 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.								
** Die Gewichtung erfolgt gemäss den Fallzahlen (Erwerbsfähige im fünften Aufenthaltsjahr) in der Berichtsperiode.								

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

²¹ Vgl. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/integration/studien.html>

3.10. Wirkung des Kompensationsmodells

Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt nach einem gesetzlich definierten Verteilschlüssel (Art. 27 AsylG; Art. 21, 22, 23 und 34 AsylV 1). Dieser richtet sich nach dem Bevölkerungsanteil des jeweiligen Kantons an der Gesamtbevölkerung der Schweiz. Für besondere Leistungen erhalten die Kantone Kompensationen in Form einer reduzierten Zuweisung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren (Kompensationsmodell). Basierend auf dem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel und den aktuellen besonderen Leistungen wird jeweils die jährliche Zuweisungsquote berechnet.

Bei den effektiven Kantonszuweisungen ist es im Jahr 2019 (März bis Dezember) zu grösseren Abweichungen von den kalkulierten Soll-Werten gekommen. Dies ist auf einen Fehler in der Programmierung der elektronischen Verteilapplikation des SEM zurückzuführen, der im Spätsommer 2019 festgestellt wurde. Dieser hatte zur Folge, dass die Kompensationsleistungen der Kantone in zu geringem Umfang berücksichtigt wurden. So wurden einigen Kantonen zu viele und anderen zu wenige Asylsuchende zugewiesen. Die technische Ursache dieser Abweichung wurde im Dezember 2019 korrigiert. Der Jahresabschluss konnte dann in der Folge korrekt berechnet werden. Da jedoch die Unregelmässigkeit über mehrere Monate andauerte und die Programmanpassungen erst kurz vor Ende des Kalenderjahres vorgenommen werden konnten, vermögen die im Jahr 2019 erfolgten Zuweisungen im erweiterten Verfahren den verschiedenen Kriterien für die Verteilung nicht zu entsprechen. Es wurde daher ein ausserordentlicher Übertrag beschlossen, welcher in die Berechnungsgrundlagen für das Jahr 2020 aufgenommen wurde. Für die Kantone bedeutet dies konkret, dass im Verlauf des Jahres 2020 zusätzliche oder weniger Asylsuchende zugewiesen werden. Falls jedoch die Asylgesuchszahlen unverändert bleiben, kann es sein, dass eine vollständige Kompensation des Fehlers nicht für alle Kantone bis Ende 2020 möglich ist. Das SEM prüft verschiedene Möglichkeiten und sucht mit den Kantonen nach Lösungen.

Um die Verteil- und Kompensationswirkungen des neu strukturierten Asylbereichs für die Kantone zu veranschaulichen, hat das SEM eine aktualisierte Simulation erstellt (theoretische Modellrechnung). Grundsätzlich basiert die Simulation auf den gleichen Annahmen, welche auch dem Kompensationsmodell der AGNA aus dem Jahr 2014 zugrunde gelegt wurden.²² In der neuen Simulation wurden zusätzlich jüngste Erfahrungswerte und Informationen (z.B. Standortinformationen, Anzahl der Asylgesuche, Zusammensetzung der Asylgesuche nach Verfahrenstyp, Schutzquote) mitberücksichtigt. Detaillierte Informationen zur Simulation und zu den Ergebnissen für die einzelnen Kantone sind in den jeweiligen Kantonsfaktenblättern zur Neustrukturierung des Asylbereichs enthalten. Die im Februar 2020 aktualisierten Faktenblätter sind verfügbar unter:

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html>

Die durchgeführte Simulation des Kompensationsmodells veranschaulicht, dass das Modell grundsätzlich die beabsichtigte Wirkung entfalten kann. Die Analyse und Bewertung der effektiven Wirkung des Kompensationsmodells in der Praxis werden erst vorgenommen werden, wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.

²² Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>.

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

Bei der Neustrukturierung des Asylbereichs handelt es sich um ein komplexes, mittelfristiges Reorganisations- und Investitionsprojekt, welches sämtliche Staatsebenen betrifft. Das Projekt wird in einem Bereich umgesetzt, der seit jeher wesentlichen Schwankungen unterworfen ist, namentlich bei der Anzahl und Zusammensetzung der Asylgesuche. Die Folgen der Covid-19-Pandemie verstärken die Volatilität des Systems zusätzlich. Diese besondere Ausgangslage führt dazu, dass kurze Zeit nach der Systemumstellung noch keine umfassende Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs vorgenommen werden kann. Es liegen aktuell noch unzureichende Kennzahlen und Messreihen vor, um Wirtschaftlichkeitsanalysen und -prognosen auf ein solides Fundament zu stellen. Umfassende und robuste Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des neu strukturierten Asylbereichs werden erst in einigen Jahren getroffen werden können, wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.