



17. Oktober 2019

Monitoring Asylsystem

Bericht 2018

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 2018	4
2. Gesamtüberblick	5
3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2018	8
3.1. Asylgesuche	8
3.2. Dauer der Asylverfahren	10
3.3. Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige	11
3.4. Beschwerdequote	13
3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren	15
3.6. Nothilfebezug	17
3.7. Ausreisen und Rückführungen	20
3.8. Vollzugsdauer	22
3.9. Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen	24
3.10. Verteil- und Kostenwirkung des Kompensationsmodells	28
3.11. Anmerkungen zur Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Bundes und der Kantone	29

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/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:

- Bis Februar 2019 wird die Neustrukturierung des Asylbereichs vorbereitet, die Standorte der Bundesasylzentren werden bestimmt, rechtliche und operationelle Fragen werden geklärt. In dieser **Vorbereitungs- und Aufbauphase**, die bis zur Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 läuft, dient das Monitoring u.a. dem Vergleich von Regel- und Testbetrieb. Der Pilotbetrieb in der Westschweiz, der im April 2018 angelaufen ist, wird dabei in die Vergleichsrechnung aufgenommen und dem Testbetrieb zugerechnet. 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 bis zum Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes 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 2018

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2018. 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 fünften 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*)

2. Gesamtüberblick

Der Asylbereich im Jahr 2018 zeigte sich – abgesehen von der im Verhältnis zur Plangrösse deutlich tieferen Anzahl der Asylgesuche – insgesamt ausgeglichen. Es sind keine Entwicklungen festzustellen, die die Neustrukturierung des Asylbereichs nachhaltig gefährden.

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2018 lag mit 15'255 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.⁴

Die Auswertung der Verfahrensdauern des Regel- und Testbetriebs in den Jahren 2014-2018 bestätigt weiterhin, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden kann.

Die Schutzquote lag im Jahr 2018 mit 60.8% 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.

Die Entwicklung der Beschwerdequote im Jahr 2018 bestätigt die Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs, wonach die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. der ausgebauten Rechtsschutz im Testbetrieb diese noch fördert. Die Beschwerdequote liegt im Testbetrieb signifikant tiefer als im Regelbetrieb. Allerdings ist ein Anstieg der Beschwerdequote des Testbetriebs von 14.4% im Jahr 2017 auf 22.6% im Jahr 2018 zu verzeichnen. Die Entwicklung der Beschwerdequote wird im neu strukturierten Asylbereich genau zu beobachten sein und ab 2019 auch Gegenstand einer externen Evaluation der Beratung und Rechtsvertretung sein.

Aufgrund des Rückgangs der Asylgesuche im Jahr 2018 konnten temporäre Unterbringungsstrukturen des Bundes geschlossen werden; die Auslastung der Zentren des Bundes lag im Jahresdurchschnitt bei 53%.

Auch im Jahr 2018 zeigte sich, dass Personen, die im Test- oder Pilotbetrieb ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, deutlich seltener Nothilfe beziehen als Personen mit einem Verfahren im Regelbetrieb (12% vs. 38% der weggewiesenen Personen). Die Dauer des Nothilfebezugs war mit durchschnittlich 95 Tagen im Test- oder Pilotbetrieb allerdings länger als im Regelbetrieb (65 Tage).⁵ Neben der Verfahrensbeschleunigung wirken sich eine gezielt eingesetzte Rückkehr-, Chancen- und Rechtsberatung positiv auf die Ausreisebereitschaft bzw. auf die Inanspruchnahme der Nothilfe aus.

Im Jahr 2018 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. Der Anteil der unkontrollierten Abreisen ist weiterhin relativ hoch, was die primäre Ursache für die tiefe Ausreisquote im Jahr 2018 ist, bei welcher definitionsgemäss ausschliesslich kontrollierte Ausreisen angerechnet werden.

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 Betrachtet werden jeweils die Fälle der Jahre 2014 bis 2018.

Die durchschnittliche Dauer des Vollzugs der Wegweisungen (Identifikation bzw. Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation) konnte im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 88.6 Tage bzw. 14.7% gesenkt werden. Die Neustrukturierung des Asylbereichs wird durch die unmittelbare Einleitung des Vollzugsprozesses nach einem negativen Asylentscheid ohne Bleiberecht dazu führen, dass sich der Gesamtprozess um durchschnittlich rund 100 Tage verkürzen wird.

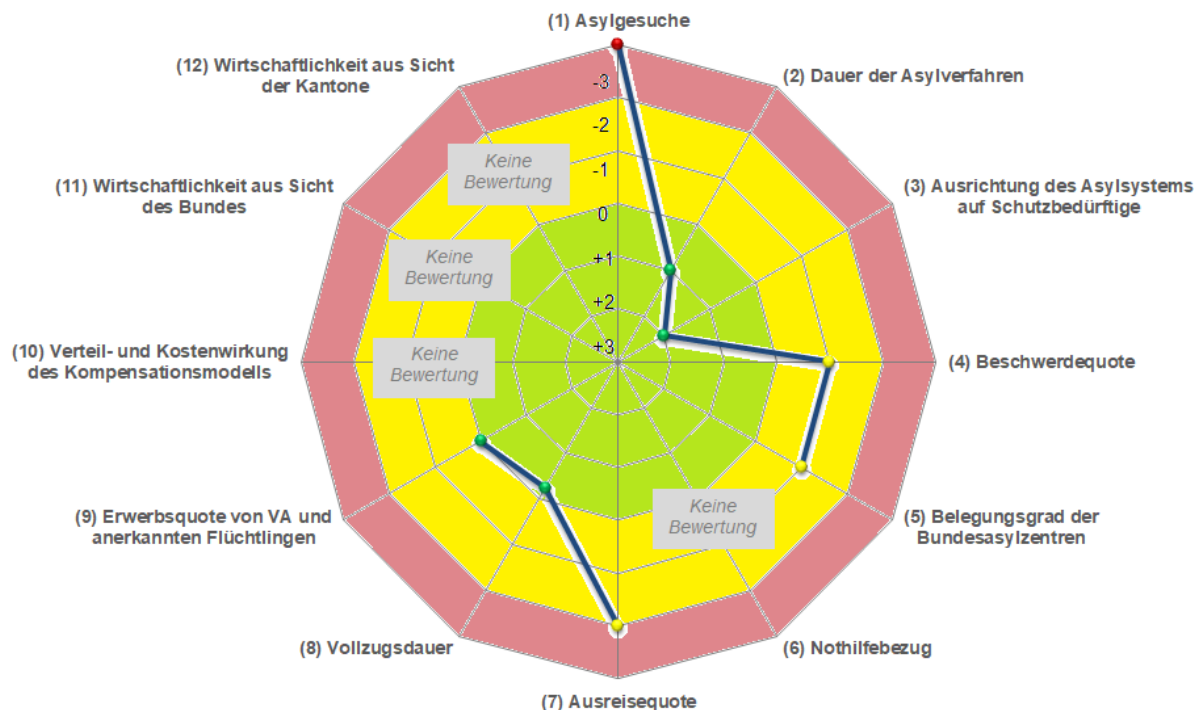
Die durchschnittliche Erwerbsquote der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d.h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2018 mit 34.3% einen neuen Höchstwert im aktuellen Jahrzehnt. Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigungen 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.

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

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

Der untenstehende Gesamtüberblick in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2018 zusammen.

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2018



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 2018 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.

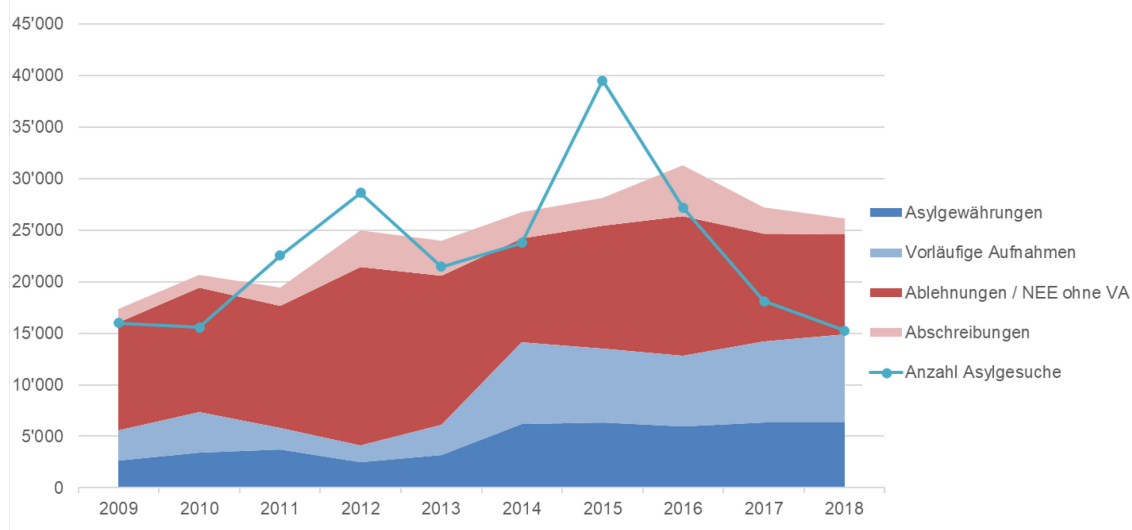
Der Nothilfebezug wird zwar im Rahmen dieses Monitoring-Berichts analysiert, aber nicht bewertet; wegen des Systemwechsels bei den Nothilfepauschalen wird hier erst nach dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes eine Bewertung vorgenommen werden. Da das Kompensationsmodell im Jahr 2018 noch nicht in Kraft war, wird auch dessen Verteil- und Kostenwirkung nicht bewertet. Eine Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs aus Sicht des Bundes und der Kantone erfolgt nach der Systemumstellung im Jahr 2019 auf Grundlage von dann vorliegenden betriebswirtschaftlichen Kennzahlen.

3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2018

3.1. Asylgesuche

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2018 lag mit 15'255 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.⁶ Gegenüber dem Vorjahr sank die Zahl der Asylgesuche um 2'833 (-15.7%). Es ist der tiefste Wert seit dem Jahr 2007 (10'844 Gesuche). Für die Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz im Jahr 2018 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 verblieb 2018 mit 2.4% auf einem sehr tiefen Niveau. Grund für den tiefen Anteil der Schweiz sind u.a. die vergleichsweise schnellen Verfahren für Personen aus Ländergruppen mit geringer Anerkennungsquote (Balkan, Nord- und Westafrika), die konsequente Dublin-Praxis und ein konsequenter Wegweisungsvollzug durch die Kantone. Die weitgehend exogen bestimmte Entwicklung der Asylgesuche ist weiter genau zu beobachten.

Abbildung 2: Entwicklung der Asylgesuche und Erledigungen



Quelle: Asylstatistik SEM

Im Jahr 2018 hat das SEM 26'103 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt, das sind 1'118 **Erledigungen** weniger als im Jahr 2017 (27'221 Erledigungen). Hauptverantwortlich für diesen Rückgang ist vor allem die geringere Zahl von Abschreibungen (-1'001 gegenüber dem Vorjahr) und Nichteintretensentscheiden (-1'466). Der Bestand im Asylprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2018 gegenüber dem Stand von Ende 2017 (20'503) um 8'909 auf 11'594 Personen (-43.5%) ab.

⁶ 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 2018	
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 2018	Bewertung gemäss Raster
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
24'000 (+/- 500)	23'000	22'000	21'000	20'000	19'000	<18'500 <u>oder</u> >29'500	15'255 Asyl- gesuche	-3
	(+/- 500)	(+/- 500)	(+/- 500)	(+/- 500)	(+/- 500)			
	<u>oder</u>	<u>oder</u>	<u>oder</u>	<u>oder</u>	<u>oder</u>			
	25'000	26'000	27'000	28'000	29'000			
	(+/- 500)	(+/- 500)	(+/- 500)	(+/- 500)	(+/- 500)			

* im Sinne eines Planwerts

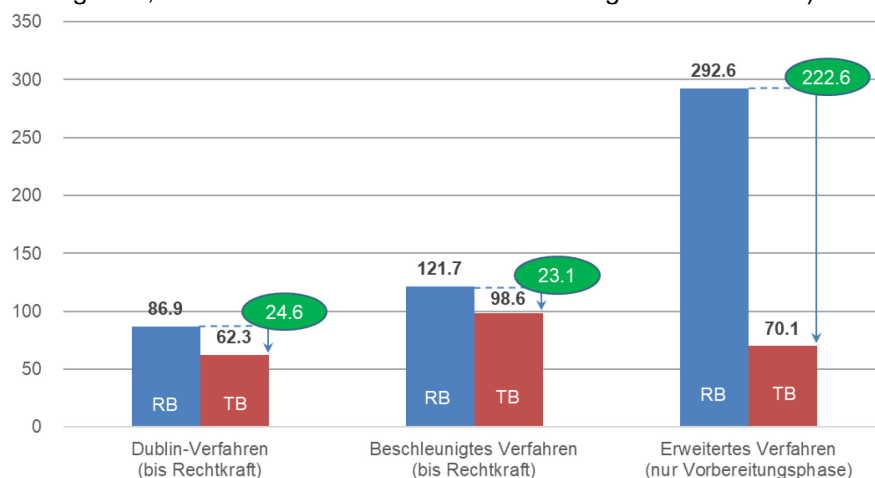
Hinweis: Bei den Asylgesuchen handelt es sich um eine vorrangig exogen bestimmte Grösse (Rahmenbedingung) und daher kein Ziel im engeren Sinne. Die Modellannahme von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Abweichungen von der Planungsgrösse – 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 2014-2018 bestätigt, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden kann. Die durchschnittliche Beschleunigungswirkung des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb liegt mit 24.6 Tagen im Dublin-Verfahren und 222.6 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 23.1 Tage festzustellen.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer der Asylverfahren und Beschleunigungswirkung des Testbetriebs (inkl. Pilotbetrieb Westschweiz) gegenüber dem Regelbetrieb (in Tagen bis Rechtskraft; nach Fallkategorien; Kohorten 2014-2018 ohne Gewichtung am 31.12.2018)



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

Einordnung für den Gesamtüberblick: (2) DAUER DER ASYLVERFAHREN (BESCHLEUNIGUNGSWIRKUNG DES TESTBETRIEBS)								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK						ERGEBNIS IM JAHR 2018		
Optimaler Zustand			Sollzustand*		Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2018	Bewertung gemäss Raster	
+3	+2	+1	0	-1	-2			-3
Sehr hohe Beschleunigungswirkung			Beschleunigungswirkung wie bei Evaluation des Testbetriebs: Dublin-Verf.: 21 Tage Beschl. Verf.: 28 Tage Erw. Verf. 127 Tage			Keine Beschleunigungswirkung	Beschleunigungswirkung des Testbetriebs: Dublin-Verf.: 24.6 Tage Beschl. Verf.: 23.1 Tage Erw. Verf. 222.6 Tage	+1

* im Sinne eines Zielwerts

Hinweis: 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.

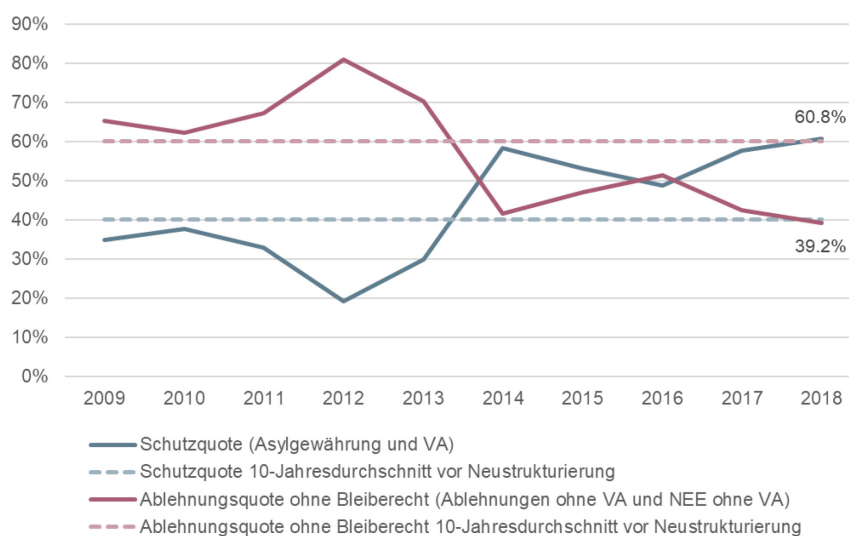
Nach der Umsetzung der neuen Asylverfahren im gesamten System werden der Indikator und das Bewertungsraster zur Dauer der Asylverfahren neu definiert werden (vgl. Einleitung: Entwicklung der zentralen Fragestellungen des Monitorings im Laufe der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs).

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 Schutzquote⁷ lag im Jahr 2018 mit 60.8% über dem 10-Jahres-Durchschnittswert (2009-2018) von rund 40% und wesentlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2018) 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 Herkunftsstaaten⁸, Staaten des Fast-track-Verfahrens und Staaten des 48-Stunden-Verfahrens zurückgehen. Sie werden im Folgenden als „*mutmasslich offensichtlich* unbegründete Asylgesuche“ bezeichnet. Ab dem 1. Juli 2018 wurden die 48-Stunden-Verfahren auf Personen aus allen für den Schengen-Raum visumsbefreiten Staaten⁹ ausgeweitet.

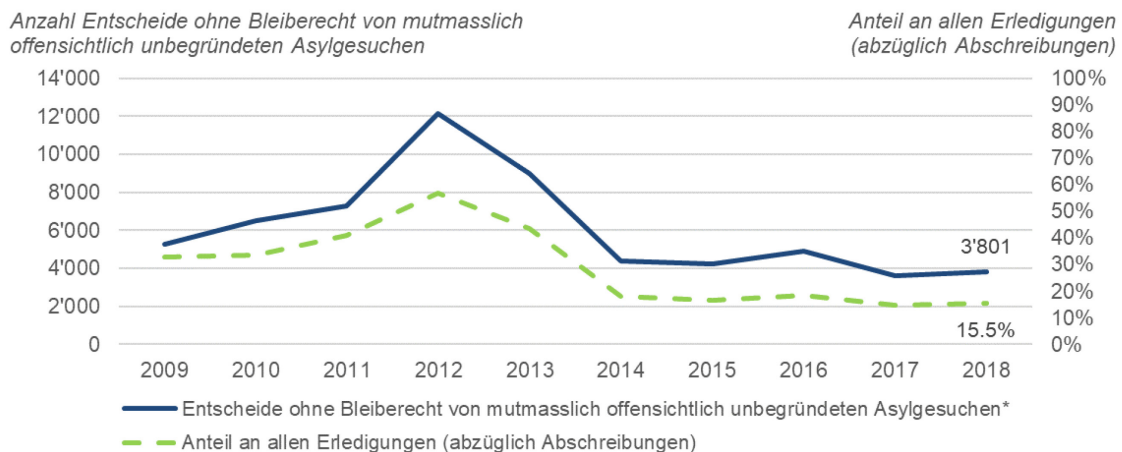
⁷ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

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

⁸ Vgl. Anhang 2 der Asylverordnung 1 (SR 142.311)

⁹ Vgl. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.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 01.07.2018): Mitgliedstaaten der EU/EFTA, für den Schengen-Raum visumsbefreite Staaten, Albanien, Algerien, Benin, Bosnien-Herzegowina, Burkina-Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Indien, Kosovo, Marokko, Mazedonien, Moldova, Mongolei, 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 2018 wurden insgesamt 3'801 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 2018 15.5%. 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 2018	
Optimaler Zustand			Normalzustand			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2018	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%	60.8%	+3
Anteil der mutmasslich offensichtlich unbegründeten Asylgesuche (Gewichtung 50%)								
<7.5%	10% (+/- 2.5%)	15% (+/- 2.5%)	20% (+5%; -2.5%)	30% (+/- 5%)	40% (+/- 5%)	>45%	15.5%	+1
Gesamtbewertung der Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige								+2
<p><u>Hinweis:</u> Der Wert für den Normalzustand der Schutzquote entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Alle übrigen Werte basieren auf historischen Daten sowie dem konkreten Ziel der Neustrukturierung des Asylbereichs, die Anreize für offensichtlich unbegründete Asylgesuche zu senken. Das Delta zwischen 100% und der Summe aus Schutzquote und dem Anteil der <i>mutmasslich offensichtlich</i> unbegründeten Asylgesuchen entspricht den unbegründeten Asylgesuchen, die allerdings nicht (<i>mutmasslich</i>) <i>offensichtlich</i> unbegründet sind.</p>								

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

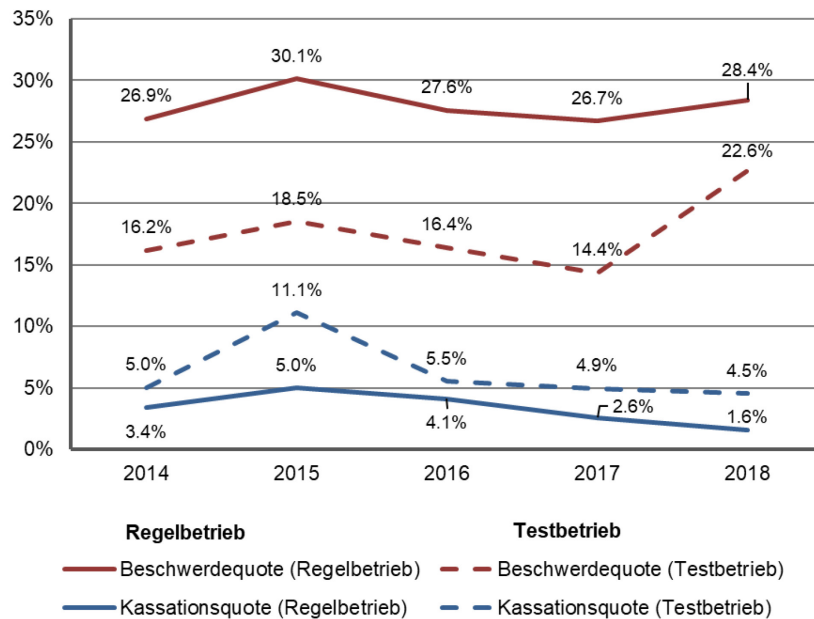
3.4. Beschwerdequote

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 aus allen Verfahrensarten). Die Kassationsquote erhebt den Anteil der Kassationen an allen vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) erledigten Beschwerden. Die Kassationsquote misst also, wie häufig die erhobenen Beschwerden aus Sicht des Beschwerdeführers bzw. der Beschwerdeführerin erfolgreich sind.

Die Entwicklung der Beschwerdequote im Jahr 2018 bestätigt die Ergebnisse der Evaluation des Testbetriebs, wonach die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. der ausgebauten Rechtsschutz im Testbetrieb diese noch fördert. Die Beschwerdequote liegt im Testbetrieb (ab April 2018 inkl. Pilotbetrieb Westschweiz) signifikant tiefer als im Regelbetrieb. Allerdings ist ein Anstieg der Beschwerdequote des Testbetriebs von 14.4% im Jahr 2017 auf 22.6% im Jahr 2018 zu verzeichnen; dieser betrifft den Testbetrieb Zürich und den Pilotbetrieb Westschweiz in gleichem Masse. Es fällt auf, dass ein Grossteil (195 von 219 bzw. 89%) der Beschwerden im Testbetrieb Zürich im Jahr 2018 nicht von der internen Rechtsvertretung, d.h. dem Leistungserbringer des SEM, sondern durch externe Rechtsvertretende oder durch die gesuchstellenden Personen selbständig eingereicht wurden. Die Entwicklung der Beschwerdequote wird im neu strukturierten Asylbereich genau zu beobachten sein und ab 2019 auch Gegenstand einer externen Evaluation der Beratung und Rechtsvertretung sein.

Die Erfahrungen der Testphase zeigen, dass Beschwerden gezielter geführt und diese qualitativ gut bis sehr gut verfasst werden. Dies erklärt auch die im Testbetrieb im Vergleich zum Regelbetrieb leicht höhere Kassationsquote: Es werden im Testbetrieb weniger Beschwerden geführt, diese sind dafür im Schnitt häufiger erfolgreich. Durch die Mitwirkung der Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren können Fehler frühzeitig erkannt und bisweilen bereits auf dieser Stufe behoben werden. All dies trägt auch zu einer Erleichterung der Arbeit des BVGer bei. Insgesamt verdeutlicht die sowohl im Regel- als auch im Testbetrieb (ab April 2018 inkl. Pilotbetrieb Westschweiz) niedrige Kassationsquote die hohe Qualität der Entscheide des SEM.

Abbildung 6: Beschwerdequote und Kassationsquote



Quelle: SEM (Stand ZEMIS vom 16.01.2019)

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 2018, die mit einem Jahr eine sehr kurze Messdauer aufweist.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEQUOTE							ERGEBNIS IM JAHR 2018	
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**								
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2018	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10%	12% (+/- 2%)	16% (+/- 2%)	20% (+/- 2%)	24% (+/- 2%)	28% (+/- 2%)	>30%	22.6% im TB (28.4% 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).

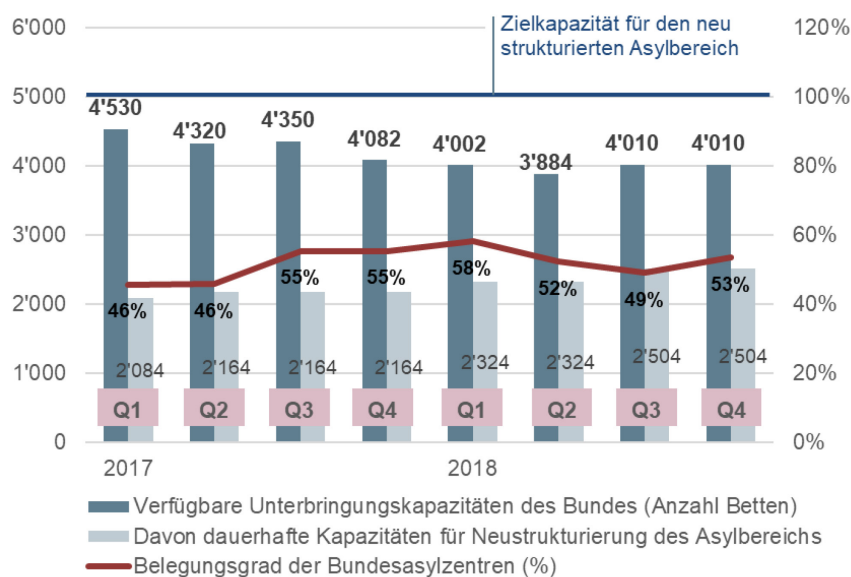
3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren

Ende des Jahres 2018 verfügte der Bund über rund 4'000 Unterbringungsplätze, was rund 80% der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich (5'000 Plätze) entspricht. Davon befanden sich allerdings nur rund 2'500 Plätze in dauerhaften Bundesasylzentren, die zur dauerhaften Kapazitätsplanung für die Neustrukturierung des Asylbereichs gehören. Temporäre Strukturen und Unterkünfte, die im Zuge der Umsetzung der Notfallplanung zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Asylwesen bereitgestellt wurden (und auch nur in Notfällen effektiv betrieben werden), machten Ende 2018 einen wesentlichen Anteil der Kapazität des Bundes aus. Die regionale Verteilung dieser Strukturen entspricht aktuell nicht der regionalen Verteilung, die mit der Neustrukturierung des Asylbereichs angestrebt wird. Falls diese Strukturen übergangsweise genutzt werden müssten, weil zum Zeitpunkt der Systemumstellung zum neu strukturierten Asylbereich noch nicht genügend Kapazitäten in dauerhaften Strukturen zur Verfügung stehen, so wären die temporären Unterkünfte wie Standorte zu behandeln und zu kompensieren. Das Kompensationsmodell für den neu strukturierten Asylbereich ist grundsätzlich geeignet, um eine entsprechend angepasste Kompensation zu bestimmen.

Aufgrund des Rückgangs der Asylgesuche im Jahr 2018 konnten temporäre Unterbringungsstrukturen des Bundes geschlossen werden; die Auslastung lag im Jahresdurchschnitt bei 53%.

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 2018		
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 2018	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%	53% 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).

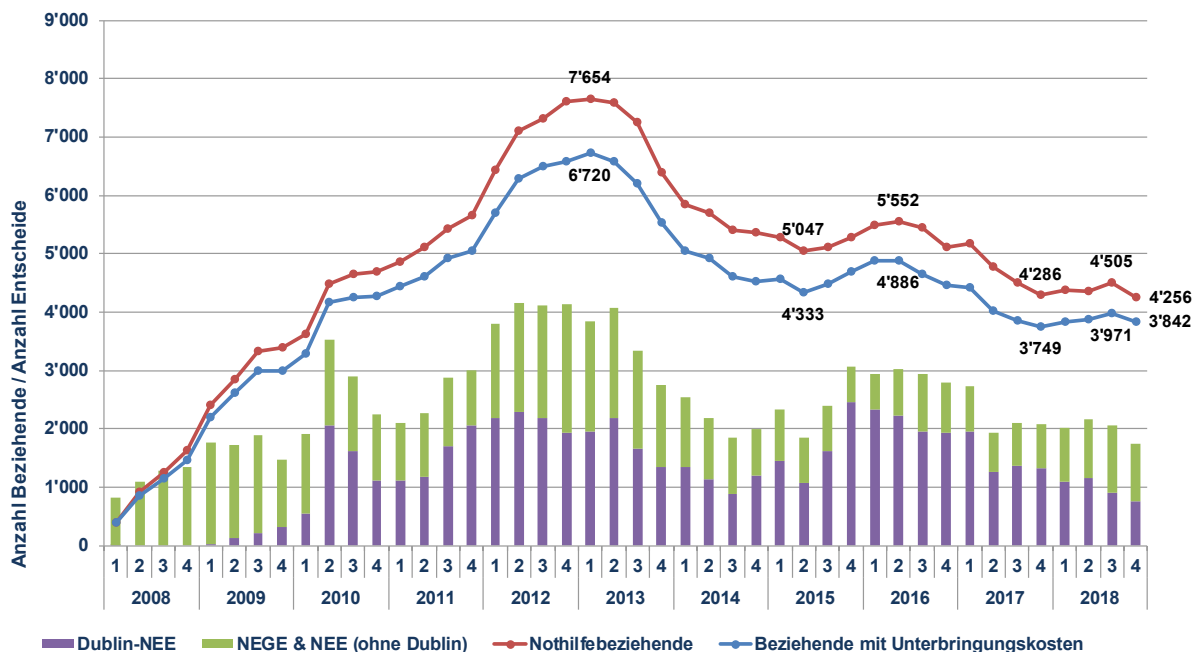
3.6. Nothilfebezug

Die folgenden Ausführungen fassen die Kernergebnisse des Berichts *Monitoring Sozialhilfestopp der Berichtsperiode 2018* zusammen.¹⁰

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

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Anzahl der Nothilfebeziehenden. Seit dem 2. Quartal 2016 geht ihre Zahl tendenziell zurück. Einerseits ist dies eine Nachwirkung des hohen Anteils an Dublin-NEE Ende 2015 und Anfang 2016, deren Bezugsdauer deutlich unter derjenigen bei NEGE und übrigen NEE liegt. Andererseits liegt die Zahl an Entscheiden seit dem 2. Quartal 2017 deutlich unter dem Niveau der sechs Quartale davor. Die geringe Zunahme vom 4. Quartal 2017 zum 3. Quartal 2018 kann durch den tiefen Anteil an Dublin-Entscheiden erklärt werden. Bereits das 4. Quartal 2018 bestätigte jedoch wieder den abnehmenden Trend.

Abbildung 8: Nothilfebeziehende und Entscheide nach Quartal



Quelle: *Monitoring Sozialhilfestopp*

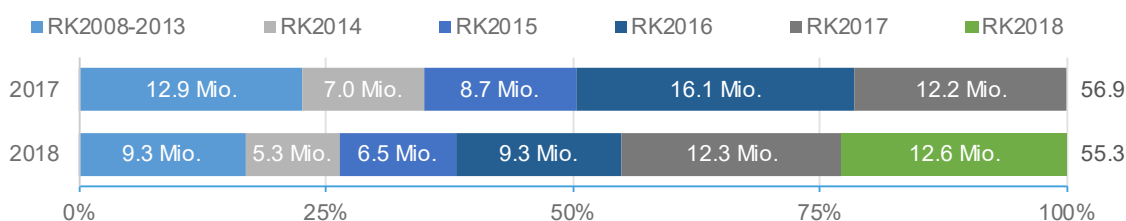
Seit Januar 2014 testet das SEM im Testbetrieb Zürich neue beschleunigte Verfahrensabläufe, seit Frühjahr 2018 ebenfalls im Pilotprojekt Boudry (NE) – Giffers (FR). Im Jahr 2018 haben 147 Personen, die in diesem Rahmen einen NEE oder NEGE erhalten haben, Nothilfekosten von insgesamt 731'677 CHF verursacht. Die Ergebnisse sind auch in Bezug auf die Nothilfe positiv. Personen, die im Test- oder Pilotbetrieb 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.

¹⁰ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>

Zwischen 2014 und Ende 2018 haben 331 Personen aus dem Test- oder Pilotbetrieb im Durchschnitt 95 Tage Nothilfe bezogen. Das sind 12% aller weggewiesenen Personen, deren Nichteintretens- oder negativer Entscheid in diesem Zeitraum rechtskräftig geworden ist. Im Regelbetrieb¹¹ bezogen im gleichen Zeitraum 38% aller Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid in den Jahren 2014 bis 2018 Nothilfe. Ihr Bezug dauerte durchschnittlich 65 Tage.

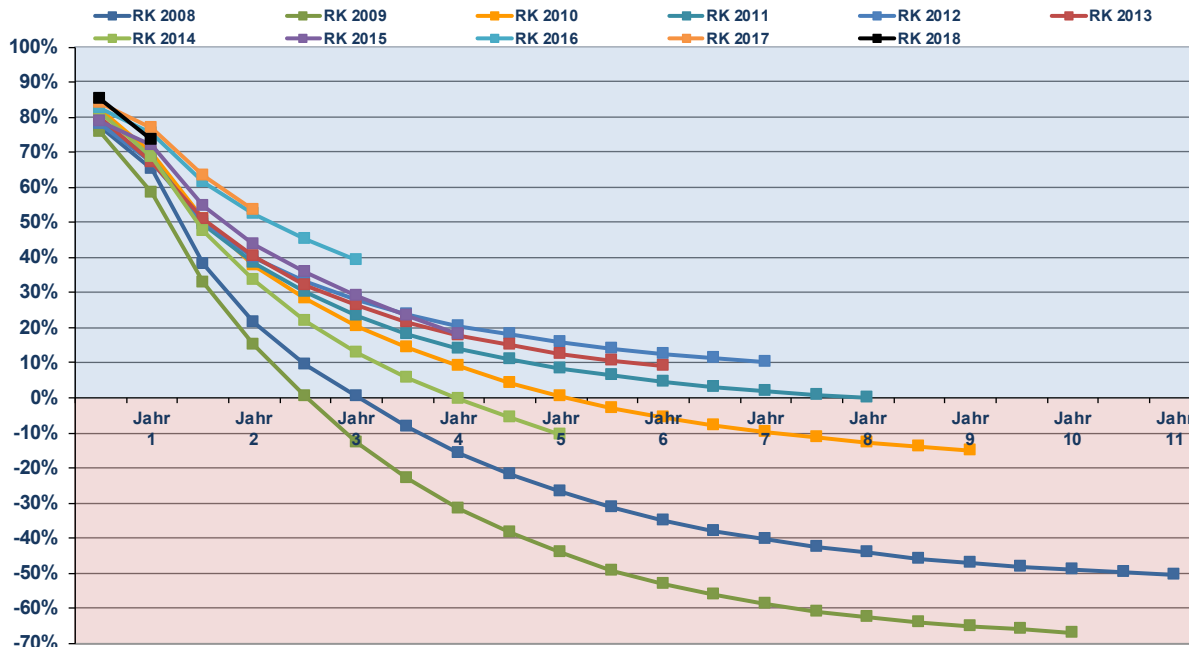
Die Kosten für Nothilfe über sämtliche Kantone gerechnet (ohne Kosten für Personen mit Mehrfachgesuch) betragen 2018 insgesamt 55.3 Mio. CHF. Davon entfielen 12.6 Mio. CHF auf Personen, deren Entscheid 2018 rechtskräftig wurde.

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



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

Abbildung 10: Pauschalenverbrauch pro Rechtskraftjahr



Quelle: Monitoring Sozialhilfestopp

Über die Gesamtperiode 2008 bis Ende 2018 sind pro Entscheid durchschnittlich Kosten in der Höhe von 5'504 CHF (inkl. Mehrfachgesuche: 5'793 CHF) angefallen. Im gleichen Zeit-

¹¹ Berücksichtigt wurden Personen, die ihr Asylgesuch ab 2014 gestellt haben. Fälle mit einem NEGE oder NEE (ohne Dublin) sind zusätzlich auf Personen eingeschränkt, deren Verfahren maximal 90 Tage dauerte.

raum wurde pro Entscheid eine Pauschale von durchschnittlich 6'073 CHF ausbezahlt. Die Höhe der Nothilfepauschale reicht damit bisher insgesamt aus, um die gesetzlich vorgesehenen Nothilfekosten zu decken.¹²

Das Phänomen des Nothilfelangzeitbezugs wird im Bericht *Monitoring Sozialhilfestopp*¹³ detailliert untersucht. Die entsprechenden Erkenntnisse werden, soweit sie für die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs relevant sind, in die Berichte des Monitorings zum Asylsystem einfließen.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK						ERGEBNIS IM JAHR 2018		
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2018	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 Verfahrensorten, gemäss Art. 29 der revidierten AsylV 2 ¹⁴	Keine Bewertung vor der Neustrukturierung des Asylbereichs
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p>Hinweis: Das Bewertungsraster wird für den Monitoring-Bericht 2019 durch die Begleitgruppe Monitoring Sozialhilfestopp (Art. 30 Abs. 1 AsylV 2) definiert. Die hier angegebenen Zielwerte für den Normalzustand entsprechen den Werten aus der revidierten Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2). Diese basieren auf historischen Daten sowie auf Annahmen bzgl. der Wirkung der Neustrukturierung des Asylbereichs auf den Nothilfebezug.</p>								

¹² 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

¹³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>

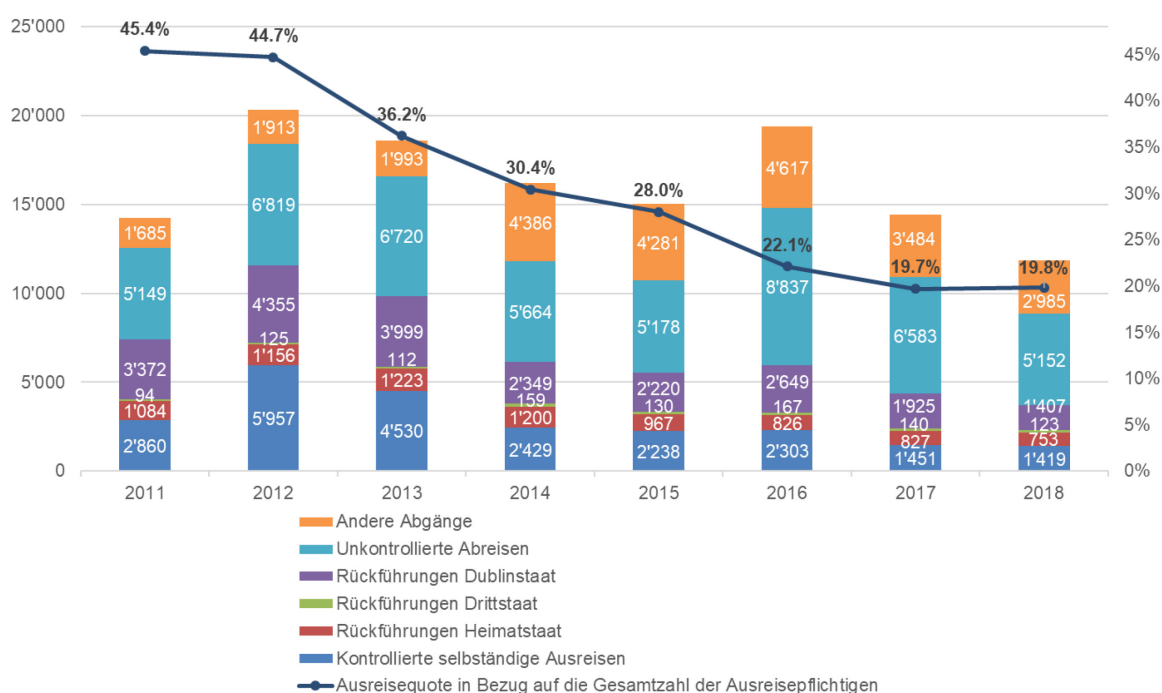
¹⁴ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/paket-3/entw-asylv2-d.pdf

3.7. Ausreisen und Rückführungen¹⁵

Der Vollzug der Wegweisungen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Im Jahr 2018 ist die Gesamtzahl der 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.

Der Anteil der unkontrollierten Abreisen ist weiterhin relativ hoch, was die primäre Ursache für die tiefe Ausreisequote¹⁶ im Jahr 2018 ist, 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. Diesem Ergebnis entsprechen auch die bisherigen Erkenntnisse aus dem Pilotbetrieb Westschweiz. So führt die Chancenberatung zum Asylverfahren als Teil des Rechtsschutzes im Testbetrieb dazu, dass die Asylsuchenden den Ausgang des Asylverfahrens bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchstellenden, wann ihnen in etwa der definitive Entscheid eröffnet werden wird, denn sie werden mit einem vorgängigen Entscheidentwurf um Stellungnahme gebeten. Mit dem Kanton Zürich wurden daher verschiedene Vorkehrungen getroffen. So wird z.B. die Eröffnung eines Entscheides mit der Einleitung des Wegweisungsvollzugs koordiniert, um das Risiko der unkontrollierten Abreise zu verringern. Zudem werden untergetauchte Personen im Dublin-Verfahren systematisch zur Verhaftung ausgeschrieben, damit sie bei Wiederauftauchen sofort in Haft genommen werden können.

Abbildung 11: Abgänge aus Asylprozess und aus Vollzugsunterstützung nach Asylverfahren



Quelle: SEM

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 2018	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2018	Bewertung gemäss Raster
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40%	36-40%	31-35%	26-30%	21-25%	16-20%	<16%	19.8%	-2

* 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.

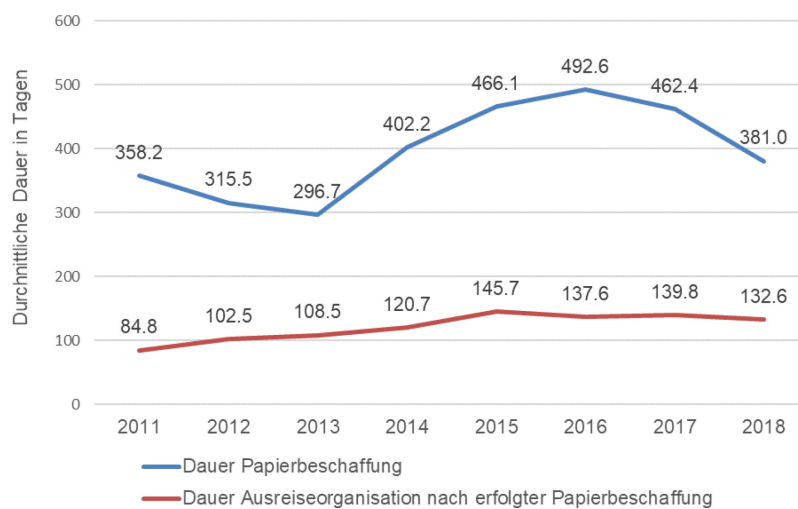
** Schwellenwerte (z.B. Ausreisequote von exakt 35.5%) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. +2).

3.8. Vollzugsdauer

Im Jahr 2018 konnte die Dauer der Papierbeschaffung im Vergleich zum Vorjahr um 81.4 Tage bzw. 17.6% gesenkt werden. Bei der Ausreiseorganisation verkürzte sich die durchschnittliche Dauer im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um 7.2 Tage bzw. 5.2%. Gründe für die Verkürzung sind einerseits eine verbesserte Kooperation mit einigen Herkunftsländern und andererseits eine Änderung der ZEMIS-Dateneingabep Praxis in den Bundesasylzentren in Zürich und Boudry. So hat das SEM neue ZEMIS-Codes eingeführt, um die einzelnen Phasen des Vollzugsprozesses, namentlich im Bereich der Identitätsabklärungen noch genauer erfassen und abbilden zu können.

Grundsätzlich ist die Dauer des Wegweisungsvollzugs stark vom Verhalten der Herkunftsländer bzw. der ausreisepflichtigen Personen abhängig. Erschwerend wirken sich z.B. wechselnde Ansprechpartner bei den Behörden der Herkunftsstaaten oder die Verweigerung der freiwilligen Ausreise durch ausreisepflichtige Personen aus. Diese Faktoren können kaum durch das SEM beeinflusst werden. Im Allgemeinen funktioniert die bilaterale Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit vielen Herkunftsstaaten jedoch gut bis sehr gut. Bisher konnte das SEM nebst sechs Migrationspartnerschaften (Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nigeria, Serbien, Sri Lanka und Tunesien) mit fast 60 Staaten Abkommen im Rückkehrbereich abschliessen. Mit einigen Herkunftsstaaten ist die Rückkehrzusammenarbeit jedoch komplex.

Abbildung 12: Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation



Quelle: SEM

Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs ist anzumerken, dass sich die beschleunigten Verfahren direkt auf die Dauer des Wegweisungsvollzugs auswirken werden. 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. Im aktuellen Regelbetrieb fällt nach wie vor auf, dass nach der Rechtskraft eines negativen Asylentscheids bzw. Nichteintretensentscheids mit Ausreisepflicht noch durchschnittlich rund 96.5 Tage vergehen, bis die Kantone beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung stellen. 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 prüft deshalb Anpassungen der Prozesse, damit das SEM auch in allen

Fällen aus dem erweiterten Verfahren von sich aus die Rückkehrunterstützung einleiten kann. Nach Rücksprache mit den Kantonen wird das SEM zudem einen Newsletter an die Kantone senden, um diese dazu aufzufordern, die Gesuche um Vollzugsunterstützung bei altrechtlichen Fällen schneller einzureichen.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2018	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2018	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	381.0 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	132.6 Tage	0
Gesamtbewertung der Vollzugsdauer								+0.25
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p>Hinweis: 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

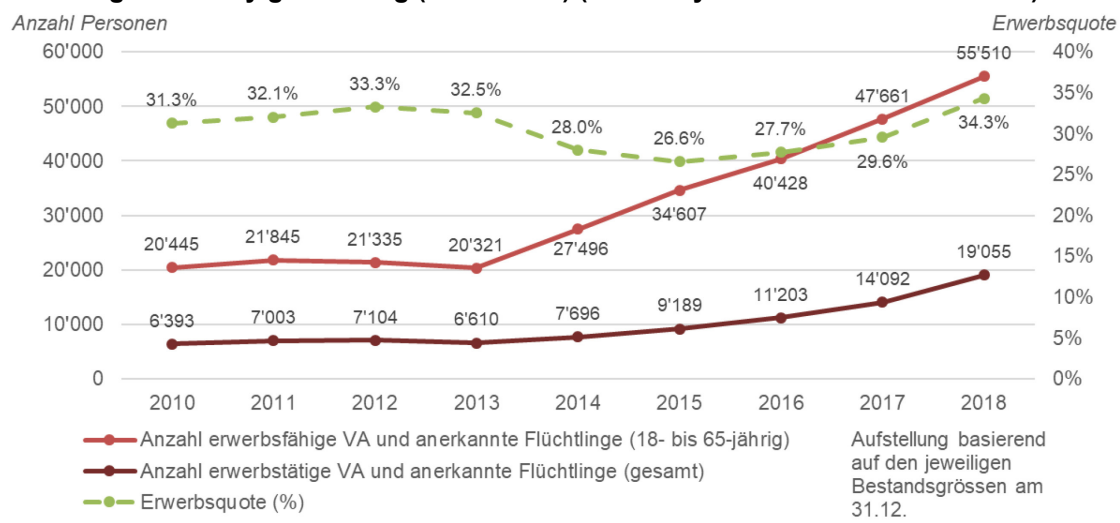
Die durchschnittliche Erwerbsquote der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d.h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2018 mit 34.3% einen neuen Höchstwert in der hier betrachteten Periode ab dem Jahr 2010.¹⁷ Seit dem Jahr 2013 konnte die Zahl der *erwerbstätigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 6'600 auf rund 19'000 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 aber auch der Bestand der *erwerbsfähigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge aufgrund einer starken Asilmigration in die Schweiz von rund 20'300 auf rund 55'500 Personen gestiegen. Ende 2018 waren damit rund 36'500 erwerbsfähige vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge *erwerbslos*.

Nach wie vor ist der Handlungsbedarf damit sehr gross. Eine Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration ist somit unabdingbar. Zu diesem Zweck haben sich Bund und Kantone auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt, die deutlich erhöhte Investitionen, konkrete Wirkungsziele sowie einen für alle Akteure verbindlichen Integrationsprozess vorsieht. Die Integrationsagenda wurde am 23. März 2018 von der Konferenz der Kantonsregierungen und am 10. April 2019 vom Bundesrat genehmigt. Dieser hat dabei auch eine Erhöhung der Integrationspauschale an die Kantone beschlossen. Bund und Kantone haben sich zudem darauf geeinigt, in einer Phase II das gesamte Finanzierungssystem zu überprüfen und die verschiedenen Bereiche des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich die Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung optimal aufeinander abzustimmen.

Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigungen 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.

¹⁷ 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 nicht mehr in der Statistik; bei ihnen ist davon auszugehen, dass sie die Anforderungen bezüglich Arbeitsmarktintegration erfüllen.

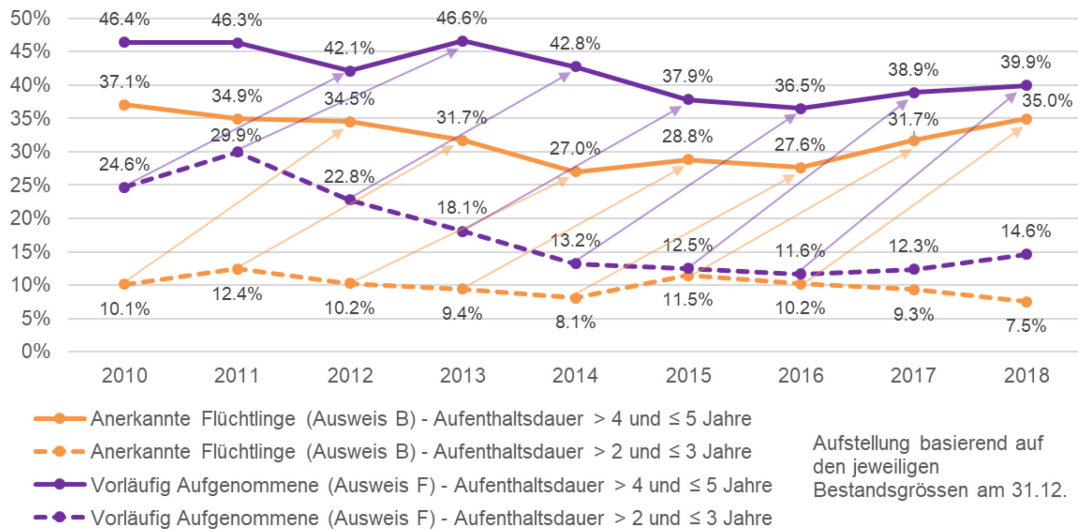
Abbildung 13: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)



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

Die oben ausgewiesene durchschnittliche Erwerbsquote (gemessen an der Anzahl der erteilten Erwerbsbewilligungen) ist stark abhängig von den schwankenden Ein- und Austritten in bzw. aus der Gruppe der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge. Als zusätzliche Messgrösse kann daher die Erwerbsquote derjenigen anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen hinzugezogen werden, die sich zum Zeitpunkt der Messung jeweils in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz befinden. Ende des Jahres 2018 betrug die Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 7.5%, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 35.0%. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbsquote von 14.6% auf; bei fünfjährigem Aufenthalt lag die Erwerbsquote bei 39.9%.

Abbildung 14: Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz¹⁸



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

Die Sozialhilfequote von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich stieg in den vergangenen Jahren auf hohem Niveau weiter an, dies trotz der steigenden Erwerbsquote. So betrug die Sozialhilfequote im Jahr 2017 bei vorläufig Aufgenommenen 87.9%, bei anerkannten sowie vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 86.3%. 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 etliche Kantone aufgrund des (häufig jungen) Alters der 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.

Im Rahmen der Integrationsagenda wurden zwischen Bund und Kantonen verschiedene Wirkungsziele vereinbart (www.integrationsagenda.ch). Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit wurde vereinbart, dass sieben Jahre nach Einreise die Hälfte (50%) aller erwachsenen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind. Zudem wurde das Wirkungsziel vereinbart, dass sich fünf Jahre nach Einreise zwei Drittel aller vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung befinden; dies mit der Absicht, Jugendliche und junge Erwachsene wenn möglich an einer nachobligatorischen Bildung teilhaben zu lassen, um die Chancen auf einen nachhaltigen Erwerb zu erhöhen. Weiter wurde vereinbart, zu diesen Zielen ein Monitoring-Instrument zu entwickeln, welches sich nicht allein auf die

¹⁸ 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).

Anzahl der Erwerbsmeldungen, sondern auch auf weitere Daten abstützen wird. Insbesondere sollen die Integrationsverläufe von Personen über die Jahre beobachtet und im jeweiligen Kontext analysiert werden. Ziel ist es, die längerfristige Wirkung der Integrationsförderung beurteilen und die Massnahmen entsprechend weiterentwickeln zu können. Sobald dieses Monitoring zur Integrationsagenda vorliegt, können dessen Kerninformationen in das vorliegende Monitoring zum Asylsystem übertragen werden.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (9) ERWERBSQUOTE VON VA UND ANERKANNTEN FLÜCHTLINGEN IN IHREM FÜNFTEN AUFENTHALTSJAHR IN DER SCHWEIZ								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						ERGEBNIS IM JAHR 2018		
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert Ende des Jahres 2018	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: 37.6%	0

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

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

3.10. Verteil- und Kostenwirkung des Kompensationsmodells

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

Die im Rahmen des Monitorings durchgeführte Simulation des Kompensationsmodells veranschaulicht jedoch, dass das Modell grundsätzlich die beabsichtigte Wirkung entfalten kann und für den Einsatz im neu strukturierten Asylsystem geeignet ist. Detaillierte Informationen zur Simulation und zu den Ergebnissen für die einzelnen Kantone sind in den Faktenblättern zu den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs enthalten. Die im Oktober 2018 aktualisierten Faktenblätter sind verfügbar unter:

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

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

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

Im Rahmen des Budgetprozesses (Voranschlag für die Jahre 2019 und folgende) wurden die finanziellen Folgen der Neustrukturierung des Asylbereichs, soweit sich diese im ersten Jahr der Umsetzung (also vor dem eingeschwungenen Zustand des neuen Systems) realisieren lassen, zuhanden des Parlaments dokumentiert.¹⁹ Dabei ist zu beachten, dass die Systemumstellung nicht zum Jahresanfang, sondern zum 1. März 2019 erfolgt.

¹⁹ „Im Voranschlag 2019 [wurden ...] erste Einsparungen aufgrund der Beschleunigung der Asylverfahren berücksichtigt (rund 46 Millionen durch Reduktion der Verwaltungskosten- bzw. Differenzierung der Nothilfepauschale nach Entscheidkategorien sowie weitere rund 43 Millionen im Bereich der Globalpauschalen).“

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