

Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs

Anhänge zum Hauptbericht
Stand: 18. Februar 2014

Arbeitsgruppe Neustrukturierung

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Arbeitsgruppe Neustrukturierung
Titel: Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs
Untertitel: Anhänge zum Hauptbericht
Auftraggeber: EJPD, KKJPD und SODK
Ort: Bern
Datum: 18. Februar 2014

Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs

Hans-Jürg Käser, Regierungsrat Kanton Bern und Präsident der KKJPD, Co-Leiter
Mario Gattiker, Direktor BFM, Co-Leiter
Pius Betschart*, Vizedirektor BFM, Direktionsbereich Asyl
Urs Betschart*, Migrationsamt Kanton Zürich (VKM)
Barbara Büschi, stellvertretende Direktorin BFM
Albrecht Dieffenbacher, Chef Stab Recht BFM
Fredy Fässler, Regierungsrat Kanton St. Gallen (KKJPD)
Renata Gäumann*, Asylkordinatorin Kanton Basel-Stadt
Peter Gomm, Regierungsrat Kanton Solothurn und Präsident der SODK
Margrith Hanselmann*, Generalsekretärin SODK
Ruedi Hofstetter*, Sozialamt Kanton Zürich
David Keller*, Migrationsamt Kanton Schwyz (VKM), ab dem 12. September 2013 Marcel Suter, Amt für Migration und Zivilrecht Kanton Graubünden
Pierre Maudet, Conseiller d'Etat Canton de Genève (KKJPD)
Loranne Mérillat*, wissenschaftliche Mitarbeiterin SODK
Sybille Oetliker*, Schweizerischer Städteverband
Roger Schneeberger*, Generalsekretär KKJPD
Beat Tinner, Präsident Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten
Beat Villiger, Regierungsrat Kanton Zug (KKJPD)
Esther Waeber-Kalbermatten, Regierungsrätin Kanton Wallis (SODK)
Martin Waser, Stadtrat Zürich
Maria Luisa Zürcher*, stv. Direktorin Schweizerischer Gemeindeverband

Experten

Attilio Cometta*, Migrationsamt Kanton Tessin (VKM)
Urs von Däniken*, Chef Stab Bundesunterkünfte BFM
Florian Düblin*, stv. Generalsekretär KKJPD
Sylvia Koller, Chefin Abteilung Subventionen BFM
Loranne Mérillat*, Fachbereichsleiterin Migration SODK
Nadine Mudry*, Asylkordinatorin Kanton Genf

**Mitglieder des Ausschusses der Arbeitsgruppe*

Geschäftsstelle BFM

Barbara Loos
Christoph Curchod
Philippe Feliser
Pascale Probst
Andreas Wymann

Projektteam Ecoplan

Heini Sommer
Christof Rissi
Corinne Spillmann

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
1 Anhang A: Mengengerüst der Neustrukturierung	3
1.1 Methodischer Überblick zur Herleitung des neuen Mengengerüsts	3
1.2 Mengengerüst nach der Neustrukturierung	5
1.2.1 Asylgesuche und Gesuchsmix	5
1.2.2 Personen in einem laufenden Asylverfahren	6
1.2.3 Ergebnisse des Asylverfahrens	9
1.2.4 Personenbestände von Personen ausserhalb des Asylverfahrens in den Kantonen	10
1.3 Plausibilisierung des Mengengerüsts	13
1.3.1 Vergleich der aktuellen Werte 2009 bis 2012 mit dem unterstellten Mengengerüst nach Neustrukturierung	13
1.3.2 Begründung der erwarteten Veränderungen in Folge der Neustrukturierung	14
1.4 Erwarteter Rückgang von 4'000 unbegründeten Gesuchen	16
2 Anhang B: Kostenmodell für die laufenden Aufwendungen im Asylbereich	18
2.1 Einleitung	18
2.2 Methodik	19
2.2.1 Methodischer Überblick zur Herleitung der Kostenentwicklung	19
2.2.2 Generelle Annahmen	20
2.3 Kostensätze und weitere Berechnungsannahmen	21
2.3.1 Durchführung des Asylverfahrens	23
2.3.2 Unterbringung der Asylsuchenden in Bundeszentren	23
2.3.3 Unterbringung der Asylsuchenden in den Kantonen (in einem laufenden Verfahren)	25
2.3.4 Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen	29
2.3.5 Gewährung von Nothilfe	31
2.3.6 Vollzug der Wegweisungen	32
3 Anhang C: Untersuchte Kompensationsmodelle im Detail	36
3.1 Detailergebnisse neues Kompensationsmodell nach Neustrukturierung	36
3.2 Weitere untersuchte Kompensationsmodelle	39
3.2.1 Untersuchte Kompensationsmodelle	39
3.2.2 Vergleich der Kompensationsmodelle	41
4 Anhang D: Bestehende Zusammenarbeitsformen in den Kantonen im Asyl-, Polizei- und Justizbereich	46
5 Anhang E: Vertiefte Analyse Schwankungstauglichkeit des Systems	48
5.1 Personelle Ressourcen	48
5.2 Schwankungen der Asylgesuchszahlen (bei gleich bleibender Zusammensetzung)	49
5.2.1 Gesuchsanstieg auf über 24'000 Gesuche pro Jahr	49
5.2.2 Rückgang der Asylgesuche auf unter 20'000 pro Jahr	50

5.3	Schwankungen der Zusammensetzung der Asylgesuche	51
5.3.1	Steigender Dublin-Anteil.....	51
5.3.2	Steigender Anteil beschleunigtes Verfahren	52
5.3.3	Steigender Anteil erweitertes Verfahren.....	53
5.4	Mögliche Massnahmen zur Erhöhung der Flexibilität des BFM beim Personaleinsatz	53
5.5	Zusammenfassung.....	53

1 Anhang A: Mengengerüst der Neustrukturierung

Die Neustrukturierung des Asylbereichs mit dem getakteten Verfahrensablauf und der dadurch resultierenden Verkürzung der Verfahrensdauern sowie die Verbesserungen im Bereich der Rückkehrförderung und Wegweisungsvollzug haben Auswirkungen

- auf die Personenbestände im Asylbereich,
- den Bettenbedarf in den Bundeszentren und den kantonalen Unterbringungsstrukturen
- sowie auf die finanziellen Belastungen für Bund, Kantone und Gemeinden.

Als Grundlage für die Analyse dieser Auswirkungen muss ein bereinigtes und in sich konsistentes Mengengerüst zum gesamten Asylbereich vorliegen. Im vorliegenden Anhang A wird dieses Mengengerüst erarbeitet und im Sinne einer Plausibilisierung soweit wie möglich mit den Kennzahlen im heutigen Verfahren verglichen.

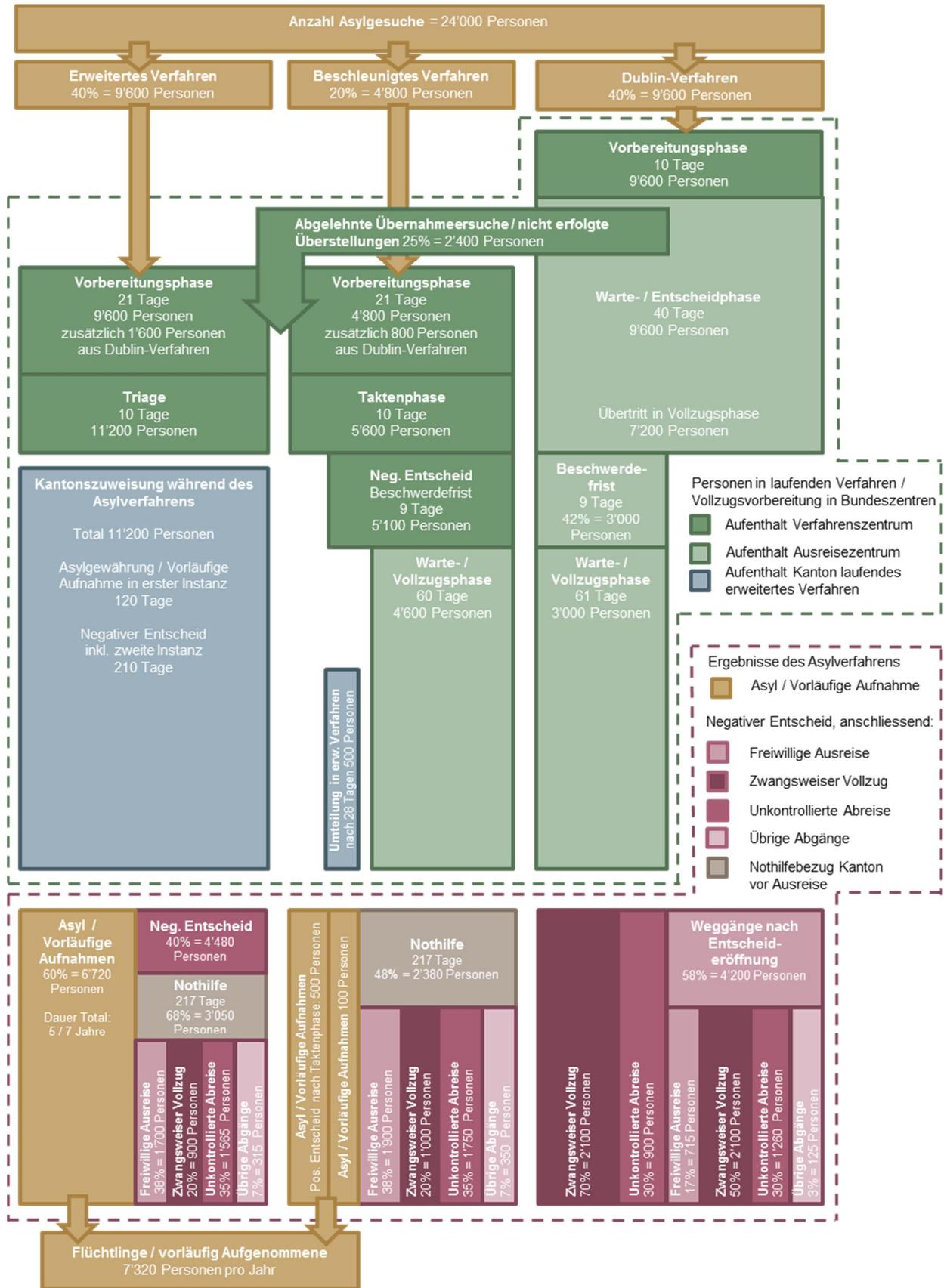
1.1 Methodischer Überblick zur Herleitung des neuen Mengengerüsts

Das für die weiteren Arbeiten zugrunde gelegte Mengengerüst ist in einem zusammenfassenden Überblick in Abbildung 1-1 dargestellt. Die Abbildung ist gegliedert in einen Teil „Personen in laufenden Verfahren / Vollzugsvorbereitung in Bundeszentren“ und in einen Teil „Ergebnisse des Asylverfahrens“.

Der obere Block „Personen in laufenden Verfahren / Vollzugsvorbereitung“ lässt sich wie folgt interpretieren:

- Das erweiterte Verfahren, beschleunigte Verfahren und Dublin-Verfahren sind je in einer Reihe gemäss der zeitlichen Abfolge dargestellt.
- Jeder Kasten repräsentiert einen Verfahrensschritt und es ist jeweils angegeben, wie der Verfahrensschritt heisst, wie lange er dauert und wie viele Personen betroffen sind.
- Die Farben der Flächen signalisieren, wo sich ein Asylsuchender während dieses Verfahrensschrittes aufhält (dunkelgrün = Verfahrenszentrum, hellgrün = Ausreisezentrum, hellblau = Kanton).
- Die Breite der Kasten ist in ungefähr proportional zur Anzahl Personen, die diesen Verfahrensschritt durchlaufen. Die Höhe ist in ungefähr proportional zur Zeitdauer des Schrittes (gilt nur für die Verfahrensschritte, die in einem Bundeszentrum erfolgen).

Abbildung 1-1 Mengengerüst über den gesamten Asylbereich nach Neustrukturierung



Der untere Block enthält die verschiedenen möglichen Ergebnisse des Asylverfahrens. Unterschieden wird zwischen:

- Asyl / Vorläufig Aufgenommene
- und Asylgesuchen mit einem negativen Ausgang mit den anschliessenden unterschiedlichen Erledigungen:
 - Freiwillige Ausreise
 - Zwangsweiser Vollzug
 - Unkontrollierte Abreise
 - Übrige Abgänge

Ein Teil dieser Asylsuchenden mit negativem Entscheid bezieht vor der Abreise Nothilfe in einem Kanton.

Ausgehend vom Überblick zum Mengengerüst in Abbildung 1-1 und den Zusammenhängen zwischen den einzelnen Teilmengen werden im folgenden Abschnitt 1.2 die entsprechenden Zahlenwerte zu den einzelnen Teilmengen nach der Neustrukturierung hergeleitet.

1.2 Mengengerüst nach der Neustrukturierung

1.2.1 Asylgesuche und Gesuchsmix

In den Jahren 2009 bis 2012 wurden im Durchschnitt rund 20'600 neue Asylgesuche gestellt. Dabei schwanken die Gesuchszahlen zwischen den Jahren stark: 2010 wurden 15'567 Asylgesuche gestellt 2012 mit 28'631 fast doppelt so viele.¹

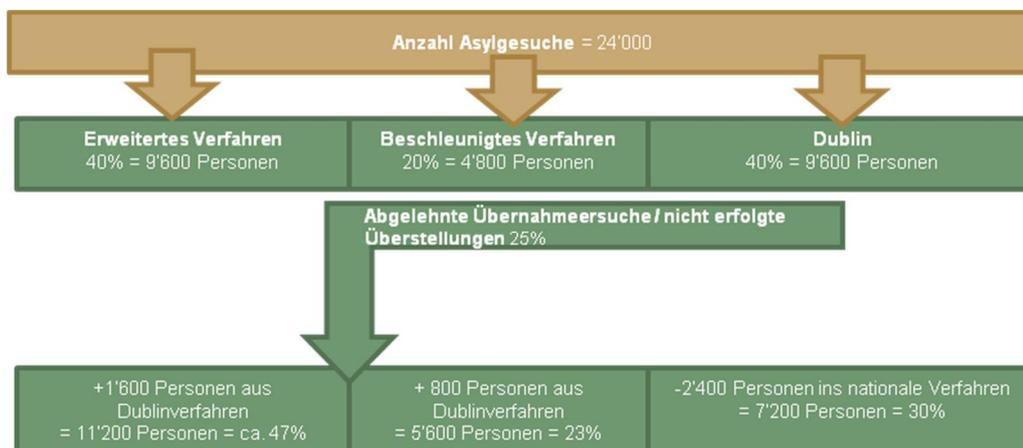
Für die Analyse der Auswirkungen der Neustrukturierung auf den Unterbringungsbedarf wird von jährlich 24'000 Asylgesuchen ausgegangen, für die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen wird ein Rückgang der Asylgesuche auf 20'000 unterstellt (vgl. für die Annahmen zum erwarteten Rückgang Abschnitt 1.4, S. 16). Neben der Anzahl Gesuchseingänge sind vor allem auch der Gesuchsmix und die Zusammensetzung der Erledigungen wichtig. Es wird davon ausgegangen, dass bei diesen beiden Grössen keine markanten Veränderungen auftreten werden:

- Bei den Erledigungen wird bspw. eine konstante Anerkennungsquote unterstellt.
- Beim Gesuchsmix wird folgende Zusammensetzung zugrunde gelegt (vgl. dazu auch Abbildung 1-2): Ungefähr 40% der Gesuche werden in einem erweiterten Verfahren und rund 20% in einem beschleunigten Verfahren behandelt. Bei den restlichen 40% der Gesuche handelt es sich um Dublin-Fälle. Von den Dublin-Fällen werden rund 25% aufgrund

¹ ZEMIS, Asylstatistik Total.

abgelehnter Übernahmesuchen und nicht erfolgten Überstellungen ins nationale Verfahren (erweitertes oder beschleunigtes Verfahren) umgeteilt (vgl. folgende Abbildung).

Abbildung 1-2: Gesuchsmix bei 24'000 Asylgesuchen



Da bei Gesuchseingang noch nicht klar ist, welches Verfahren eine asylsuchende Person durchlaufen wird, gibt es dazu keine statistischen Werte. Die Plausibilität der Annahmen des Mengengerüsts kann aber anhand der Erledigungen annäherungsweise geprüft werden. Diese Plausibilisierung erfolgt in Abschnitt 1.3 ab S. 13.

1.2.2 Personen in einem laufenden Asylverfahren

a) Verfahrensschritte und -dauer des Asylverfahrens nach Neustrukturierung

Die Abbildung 1-3 zeigt den geplanten Ablauf des Asylverfahrens nach Neustrukturierung sowie die Annahmen bzgl. der Verteilung der Asylgesuche auf die verschiedenen Verfahren:²

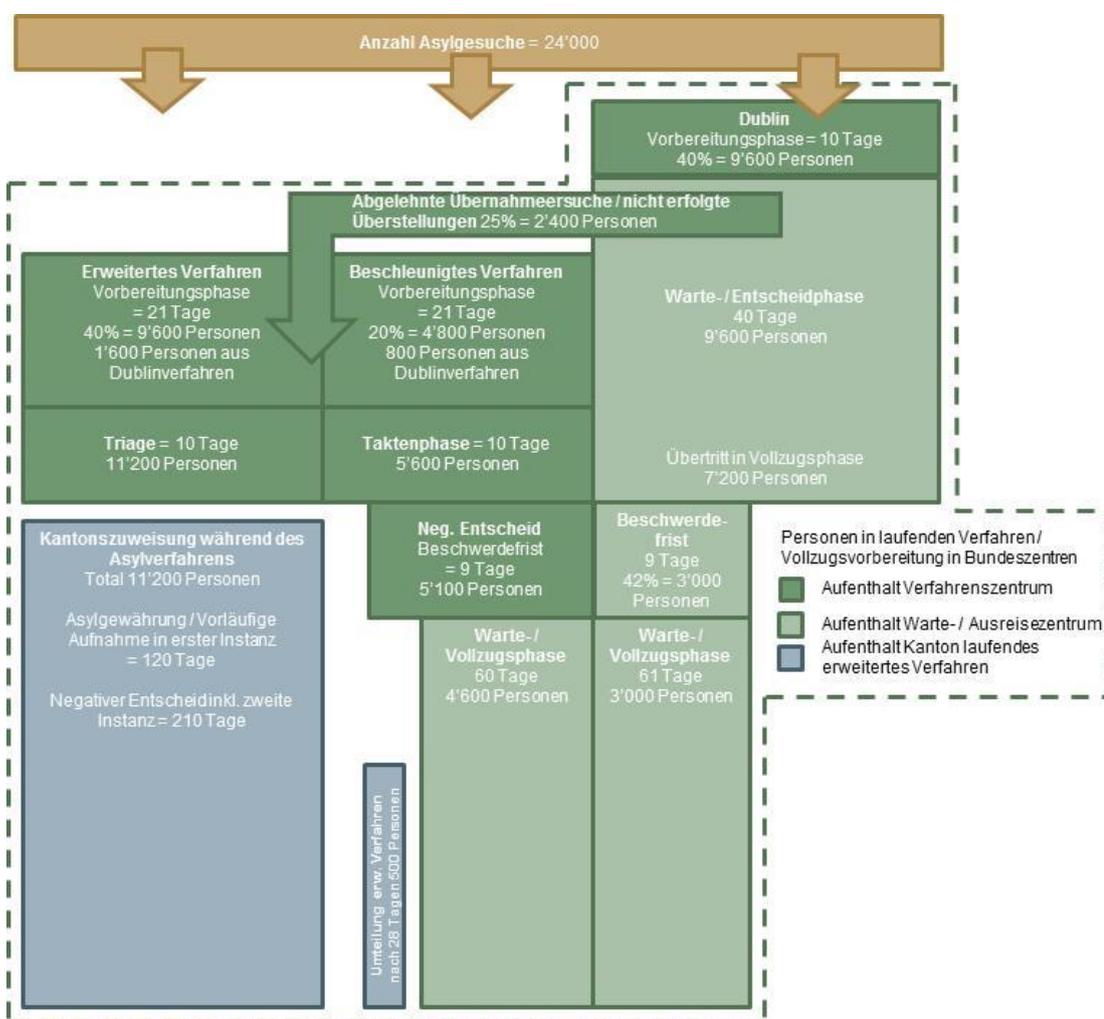
- Rund 40% der Asylgesuche werden dem erweiterten Verfahren zugewiesen. Im erweiterten Verfahren erfolgt im Verfahrenszentrum zunächst eine Vorbereitungsphase von 21 Tagen und anschliessend während 10 Tagen die Triage. Danach werden die Personen für die restliche Verfahrensdauer einem Kanton zur Unterbringung zugewiesen.
- Rund 20% der Asylgesuche werden im beschleunigten Verfahren behandelt. Hier werden im Verfahrenszentrum ebenfalls zunächst die Vorbereitungsphase und anschliessend die Taktenphase durchgeführt. Nach der Taktenphase erhalten 500 Personen einen positiven Bescheid und 5'100 Personen einen negativen Entscheid. Im Anschluss an die Beschwerdefrist werden die betreffenden Personen für die Warte-/Vollzugsphase in einem

² Vgl. für einen detaillierten Beschrieb der Verfahrensabläufe den Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone zur Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 21. November 2012.

Ausreisezentrum untergebracht. In dieser Phase werden aufgrund eines zweitinstanzlichen Entscheids rund 500 Personen ins erweiterte Verfahren umgeteilt.

- Bei rund 40% der Asylgesuche wird nach der Vorbereitungsphase ein Dublin-Verfahren eröffnet. Ein Viertel dieser Gesuche wird aufgrund von abgelehnten Übernahmearbeiten und nicht erfolgten Überstellungen in ein nationales Verfahren umgeteilt. Von den verbleibenden 7'200 Personen erfolgt bei 4'200 Personen ein Weggang nach Entscheideröffnung, die restlichen 3'000 Personen verbleiben für die Vollzugsphase in einem Warte- / Ausreisezentrum.

Abbildung 1-3: Personen pro Verfahrensschritt und Verfahrensdauer im laufenden Verfahren nach Neustrukturierung bei 24'000 Asylgesuchen



b) Bestände nach Neustrukturierung

Aus der obigen Abbildung 1-3 lassen sich die Personenbestände im laufenden Verfahren bei 24'000 Asylgesuchen abschätzen (vgl. die folgenden beiden Abbildungen). Der Bund wird gemäss den Annahmen nach der Neustrukturierung im Durchschnitt einen Bestand von rund

4'175 Personen in einem Bundeszentrum unterbringen müssen.³ Die Kantone bringen in einem laufenden Verfahren nur noch Personen unter, die sich im erweiterten Verfahren befinden. Das sind insgesamt rund 5'050 Personen.

Bei der Berechnung der Bestände im erweiterten Verfahren wurde für alle Personen die maximale Verfahrensdauer gemäss den Eckwerten im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone vom 21. November 2012 berücksichtigt.⁴ Sollte nach der Neustrukturierung eine tiefere durchschnittliche Verfahrensdauer erreicht werden, ergeben sich entsprechend tiefere Bestände.

Abbildung 1-4: Personenbestand in Bundeszentren nach Neustrukturierung, bei 24'000 Asylgesuchen (gerundete Werte)*

Verfahren	Verfahrenszentren*	Warte-/ Ausreisezentren*
Erweitertes Verfahren	900	0
Beschleunigtes Verfahren	580	795
Dublin-Verfahren	270	1'630
Total	1'750	2'425

* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

³ Diese Werte zu den Personenbeständen ergeben sich aus dem Mix der Asylgesuche (vgl. Abbildung 1-3) und der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in einem Verfahrens- bzw. Wartezentrum. Die Angaben zum **Bestand** (und damit zum Bettenbedarf) sind nicht mit den Angaben zu den Asylgesuchen zu verwechseln.

⁴ Im Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes vom Juni 2013 (Vernehmlassungsvorlage) ist vorgesehen, dass im erst- und im zweitinstanzlichen Verfahren in der Regel innerhalb von zwei Monaten ein Entscheid zu treffen ist (Art. 37 Abs. 4 und Art. 109 Abs. 2 E-AsylG).

Abbildung 1-5: Personen und Personenbestände im erweiterten Verfahren in den Kantonen nach Neustrukturierung, bei 24'000 Asylgesuchen (gerundete Werte)*

Ergebnis erweitertes Verfahren	Anzahl Personen*	Max. Verfahrensdauer im Kanton	Bestand*
Erstinstanzliches Verfahren führt zu Asyl / vorläufige Aufnahme	6'720 ⁵ +100 aus beschleunigtem Verfahren	120 Tage ⁶	2'250
Erstinstanzliches Verfahren führt zu negativem Entscheid, Beschwerde und zweitinstanzliches Verfahren	4'480 +400 aus beschleunigtem Verfahren	210 Tage ⁷	2'800
Total	11'700		5'050

* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

1.2.3 Ergebnisse des Asylverfahrens

a) Ergebnisse des Asylverfahrens nach Neustrukturierung

In Abbildung 1-6 sind die Ergebnisse des Asylverfahrens gemäss den Annahmen zu den veränderten Ergebnissen in Folge der Neustrukturierung dargestellt. Bei 24'000 Asylgesuchen wird von folgenden Verfahrensergebnissen ausgegangen:

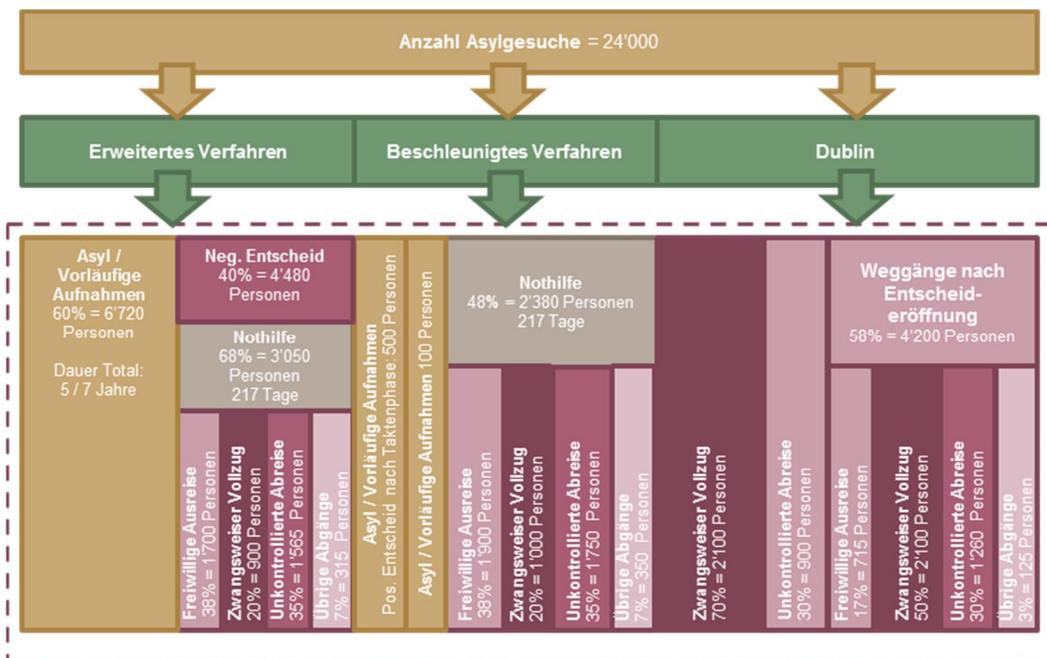
- Rund 30% aller Asylgesuche münden in einer Asylgewährung oder vorläufigen Aufnahme (ca. 7'300).
- Rund 70% aller Asylgesuche bzw. rund 16'700 Gesuche werden abschlägig beantwortet. Davon münden:
 - ca. 4'300 in einer freiwilligen Ausreise
 - ca. 6'100 in einem zwangsweisen Vollzug der Ausreise
 - ca. 5'500 in einer unkontrollierte Abreise
 - ca. 800 in übrigen Abgängen
- Ca. 33% bzw. rund 5'400 aller Personen mit abschlägig beantworteten Gesuchen beziehen vor dem Weggang Nothilfe.

⁵ Es kommen 500 Personen mit einem Asylentscheid nach der Taktenphase des beschleunigten Verfahrens hinzu. Diese wirken sich aber auf den Bestand an Asylsuchenden in laufenden Verfahren in den Kantonen nicht aus.

⁶ Keine Beschwerdephase bei Asylgewährungen, Beschwerdephase nicht relevant bei vorläufig aufgenommenen Personen, da vorläufige Aufnahme ab Datum Entscheid gilt.

⁷ Max. 7 Monate, davon max. 4 Monate bis zum Entscheid und max. 3 Monate Beschwerdephase.

Abbildung 1-6: Ergebnisse des Asylverfahrens nach Neustrukturierung*

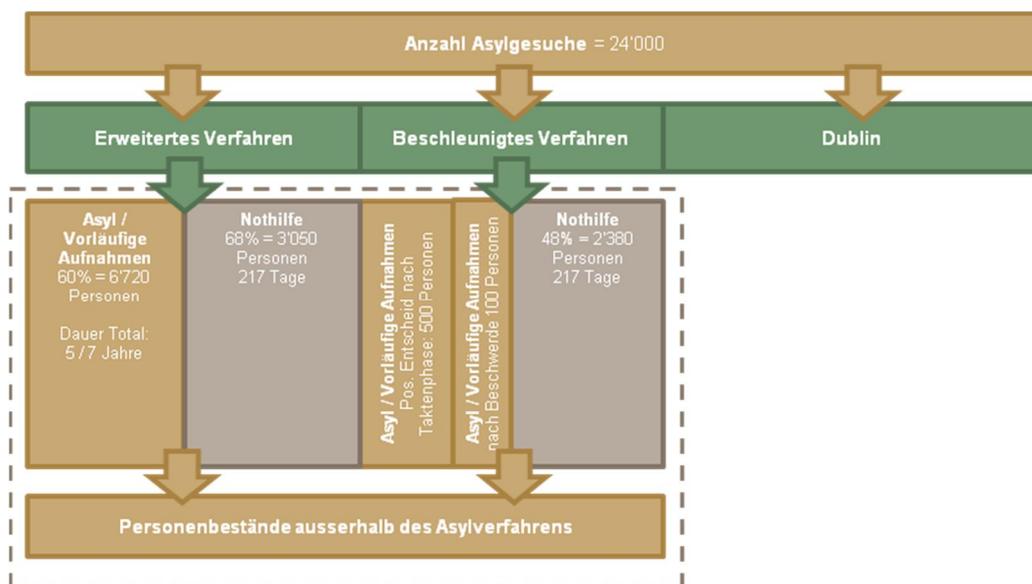


* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

1.2.4 Personenbestände von Personen ausserhalb des Asylverfahrens in den Kantonen

Die folgende Abbildung zeigt die neuen anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen sowie die Neufälle an Nothilfe Beziehenden gemäss Mengengerüst bei 24'000 Asylgesuchen. In den nachfolgenden Abschnitten werden die resultierenden Personenbestände in den Kantonen abgeschätzt.

Abbildung 1-7: Personenbestände ausserhalb des Asylverfahrens nach Neustrukturierung*



* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

a) Nothilfebeziehende

Gemäss Mengengerüst (vgl. Abbildung 1-7 oben) wird davon ausgegangen, dass nach Neustrukturierung bei 24'000 Gesuchen ungefähr 5'400 Personen Nothilfe beziehen werden. Um daraus den Personenbestand in den Kantonen ableiten zu können, ist eine Annahme zur Entwicklung der Bezugsdauer der Nothilfebeziehenden notwendig.

Gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012 wiesen alle Neufälle der Nothilfe Beziehenden von 2008 bis 2012 eine durchschnittliche Bezugsdauer von 161 Tagen auf.⁸ Darin sind auch Dublin-Fälle mit einer sehr kurzen Bezugsdauer enthalten, die nach Neustrukturierung keine Nothilfe beziehen sollten. Deshalb werden diese für die Berechnung nicht berücksichtigt. Ohne die Dublin-Fälle betrug die Durchschnittliche Bezugsdauer 217 Tage.⁹

⁸ Die Wahl der Neufälle 2008 bis 2012 ist aus folgenden Überlegungen erfolgt: Einerseits wird die durchschnittliche Bezugsdauer im Zeitverlauf weiter ansteigen, weil ein Teil der Fälle weiterhin Nothilfe bezieht. Andererseits wird aufgrund des verbesserten Vollzugs damit gerechnet, dass bei einem gewissen Teil der Nothilfe Beziehenden zukünftig die Wegweisung deutlich schneller vollzogen werden kann. Der verwendete Wert entspricht daher dem „best guess“ auf Basis der verfügbaren Daten.

⁹ Verwendet wurden die „Neufälle NEGE“ (abgelehnte Asylgesuche) und die „Neufälle NEE ohne Dublin“. Die Bezugsdauer wurde gewichtet anhand der Anzahl Nothilfe beziehender Personen.

Abbildung 1-8: Personenbestände von Nothilfe Beziehenden nach Neustrukturierung (gerundete Werte)**

	erweitertes Verfahren**	beschl. Verfahren**	Total
Anzahl negative Entscheide	4'480	5'000*	
Bezugsquote ¹⁰	68%	48%	
Anzahl Nothilfebeziehende	3'050	2'380	5'430
Bezugsdauer	217	217	
Personenbestand	1'815	1'415	3'230

* 4'600 negative Entscheide aus beschleunigtem Verfahren sowie 400 negative Entscheide bei Personen, die aus dem beschleunigten Verfahren nachträglich in ein erweitertes Verfahren umgeteilt werden.

** Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

b) Anerkannte Flüchtlinge / vorläufig Aufgenommene

In der folgenden Abbildung wird aufgezeigt, wie sich der Bestand von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen aufgrund der Neustrukturierung entwickelt. Dabei wurde unterstellt, dass die Verteilung zwischen Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen (inklusive vorläufige Aufnahmen mit Flüchtlingsanerkennung) ungefähr 50/50 beträgt. Der Bestand wurde anhand der Aufenthaltsdauer im entsprechenden Aufenthaltsstatus und der Verfahrensdauer abgeschätzt.

Abbildung 1-9: Personenbestände von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen nach Neustrukturierung (gerundete Werte)*

	Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl*	Vorläufig Aufgenommene (inkl. Flüchtlinge)*	Total
Personen	3'660	3'660	7'320
Aufenthaltsdauer im Status	5 Jahre	7 Jahre	
Aufenthaltsdauer im Status nach Entscheid (in Tagen)	1'675	2'405	
Bestand	16'800	24'000	40'800

* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

¹⁰ Anteil der Beziehenden am Total der Entscheide.

1.3 Plausibilisierung des Mengengerüsts

1.3.1 Vergleich der aktuellen Werte 2009 bis 2012 mit dem unterstellten Mengengerüst nach Neustrukturierung

In der folgenden Abbildung werden die aktuell effektiv realisierten Erledigungen und Abgänge sowie die Anzahl Neufälle Nothilfe mit dem Mengengerüst nach Neustrukturierung verglichen:

Abbildung 1-10: Vergleich der Ergebnisse der Asylverfahren 2009 bis 2012 mit dem Mengengerüst nach Neustrukturierung

	IST (2009 bis 2012)		NEU	
	absolut	[%]	absolut	[%]
Asylgesuche (inkl. Mehrfachgesuche)	20'689		24'000	
Erledigungen Asylverfahren				
Asylgewährungen und Vorläufige Aufnahmen	5'700	28%	7'320	31%
Ablehnungen (ohne VA) / Ablehnungen erweitertes Verfahren	2'833	14%	4'880	20%
NEE ¹¹ ohne Dublin / Ablehnungen beschleunigtes Verfahren	3'598	17%	4'600	19%
NEE Dublin	6'527	32%	7'200	30%
Abschreibungen	1'949	9%	-	-
Total Erledigungen	20'606	100%	24'000	100%
Abgänge				
Freiwillige Ausreisen (Selbstständige Ausreisen mit oder ohne Rückkehrhilfe)	2'999	21%	4'312	26%
Zwangsweiser Vollzug aus erweitertem und beschleunigten Verfahren (Rückführungen in Heimatstaat, Drittstaat)	1'259	9%	1'896	11%
Überstellungen Dublin / Zwangsweiser Vollzug Dublin	3'091	22%	4'205	25%
Unkontrollierte Abreise	4'498	32%	5'478	33%
Übrige Abgänge	2'146	15%	789	5%
Total Abgänge	13'992	100%	16'680	100%
Nothilfe (Neufälle)	7'451	58%	5'421	33%¹²

Quellen: Asylgesuche, Erledigungen und Abgänge IST: gemäss ZEMIS. Nothilfe Neufälle IST: Anteil Nothilfe-Beziehende an kumulierten rechtskräftigen Entscheidungen „Neufälle Alle 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012.

¹¹ NEE: Nicht-Eintretens-Entscheid

¹² Die Neufälle bzw. der Anteil Neufälle berechnet sich aus der Anzahl neuer Nothilfe Beziehenden geteilt durch die Summe negativer Entscheide.

1.3.2 Begründung der erwarteten Veränderungen in Folge der Neustrukturierung

a) Erwartete Veränderungen bei den Erledigungen (Gesuchsmix)

Grundsätzlich richtet sich das Mengengerüst nach Neustrukturierung an den realisierten Werten seit 2009. Im Modell wird von einem gleichbleibenden Gesuchsmix vor und nach Neustrukturierung ausgegangen (ca. 40% erweitertes Verfahren, 20% beschleunigtes Verfahren, 40% Dublin-Fälle). Es gibt allerdings keine statistischen Werte, in welchen Verfahrenstyp ein Gesuch zu Beginn eingestuft wird.¹³ Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Verfahrenstypen erweitertes und beschleunigtes Verfahren in dieser Form heute noch nicht existieren. Ein direkter Vergleich mit dem effektiven Gesuchsmix von 2009 bis 2012 ist daher nicht möglich.

Der im Mengengerüst unterstellte Anteil an Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen liegt leicht über dem effektiv zwischen 2009 und 2012 realisierten Wert. Der Anteil wurde im IST-System und dem System nach Neustrukturierung konstant gehalten und wirkt sich damit im Vergleich der beiden Systeme nicht auf das Resultat aus.

b) Erwartete Veränderungen bei den Abgängen

Wie oben in der Abbildung 1-10 ersichtlich ist, wird aufgrund der Neustrukturierung mit gewissen Auswirkungen auf die Abgänge gerechnet und im Kostenmodell berücksichtigt. Die Annahmen für die Abgänge nach der Neustrukturierung basieren auf folgenden Überlegungen:

- **Freiwillige Ausreisen:** Mehr freiwillige Ausreisen dank einer weiteren Intensivierung der Rückkehrberatung und der rascheren Verfahren (keine Hoffnung mehr auf ein langes Verfahren).
- **Zwangswelser Vollzug:** Mehr zwangsweise Vollzüge des Wegweisungsentscheids dank dem frühen Beginn der Abklärungen im Hinblick auf einen Vollzug bereits in der Vorbereitungsphase, der Unterbringung in Ausreisezentren (keine Verteilung mehr auf die Kantone) sowie intensivierter Zusammenarbeit Bund - Kanton im Ausreisezentrum. Zudem planen Bund und Kantone, die Anzahl der Administrativhaftplätze in der Schweiz um 500-700 Plätze zu erweitern. Dadurch kann gegen die ausreisepflichtigen Personen vermehrt Haft angeordnet werden.
- **Überstellungen Dublin:** Etwas mehr Überstellungen Dublin, aufgrund der laufenden Bemühungen zur Optimierung des Vollzugs Dublin, der Unterbringung in einem Ausreisezentrum sowie der intensivierten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Ausreisezentrum. Durch die zusätzlichen Administrativhaftplätze kann zudem die Anzahl der No-Shows reduziert werden.

¹³ Hingegen könnte nachträglich mit einer Kohortenuntersuchung das Verhältnis aufgrund des Verfahrens eruiert werden. Eine solche Untersuchung liegt aber nicht vor und kann im Rahmen der laufenden Arbeiten nicht erstellt werden.

- **Unkontrollierte Abreisen:** Etwas mehr unkontrollierte Abreisen, da der Vollzug der Wegweisungen aufgrund der oben aufgeführten Faktoren wahrscheinlicher wird.
- **Übrige Abgänge:** Restmenge von Fällen, welche sich keiner der anderen Konstellationen zuordnen lassen, und auch im neuen System bleibt. Die Kategorie "**übrige Abgänge**" wurde für das Mengengerüst Neustrukturierung mehrheitlich aufgeteilt auf die anderen Abgangsarten. Diese Verteilung erfolgte aus folgenden Überlegungen:
 - Eine Regelung des Aufenthalts (z. B. nach einer Heirat oder wegen langer Verfahrensdauer) sollte angesichts der stark verkürzten Verfahrensdauer weniger häufig vorkommen.
 - Ein Übertritt in den Asylprozess sollte wegen der kurzen Verfahrensdauer und der Einschränkung von erneuten Asylgesuchen deutlich weniger vorkommen.

c) Erwartete Veränderungen bei den Neufällen Nothilfe

Gemäss Mengengerüst wird davon ausgegangen, dass die Anzahl Nothilfe Beziehenden aufgrund der schnelleren Verfahren und des verbesserten Wegweisungsvollzugs zurückgeht. Folgende Überlegungen haben zur Anpassung der Anzahl Nothilfebezüger geführt:

- Bei Personen in einem **Dublin-Verfahren** (entspricht im heutigen System den NEE Dublin-Fällen mit einer aktuellen Bezugsquote an Nothilfe von 52%)¹⁴ muss nach der Neustrukturierung keine Nothilfe mehr ausgerichtet werden, da die Wegweisungen ausnahmslos ab den Bundeszentren vollzogen werden können.
- Bei den Personen im **beschleunigten Verfahren**, das im Wesentlichen¹⁵ diejenigen Geschuchsteller umfassen wird, die heute einen NEE (ohne Dublin) erhalten (davon heute 56%¹⁶ Nothilfebeziehende), wird im Rahmen der Neustrukturierung eine Abnahme der Nothilfebezüger um rund 10%-Punkte erwartet. Folgende Gründe sprechen für diese Annahme:
 - In den Jahren 2009 bis und mit 2012 betrafen 42,5 % aller NEE Herkunftsländer, in welche die Wegweisung rasch vollzogen werden kann, d.h. in Zukunft in aller Regel ab Bundeszentrum.

¹⁴ Anteil Nothilfe-Beziehende an kumulierten rechtskräftigen Entscheiden „Neufälle NEE-Dublin 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012.

¹⁵ Es ist vorgesehen, dass im beschleunigten Verfahren bei eindeutiger Sachlage auch positive Entscheide, respektive negative Entscheide mit einer vorläufigen Aufnahme gefällt werden. Diese Personengruppe ist für die Bestimmung der Anzahl der Nothilfebeziehenden wenig relevant, da die aktuellen NEE (ohne Dublin) als Berechnungsgrundlage dienen. Ein Einbezug der Personen, die bleiben könnten, würde die effektive Anzahl der Nothilfebezüger nicht ändern, lediglich die prozentualen Anteile würden - aufgrund der grösseren Ausgangsmenge - leicht sinken.

¹⁶ Anteil Nothilfe-Beziehende an kumulierten rechtskräftigen Entscheiden „Neufälle NEE ohne Dublin 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012.

- 17,5 % aller NEE betrafen Herkunftsländer, in welche die Wegweisung faktisch nicht vollzogen werden kann, falls die betreffenden ausreisepflichtigen Personen ihre Mitwirkung bei der Identifizierung und Papierbeschaffung verweigern. Diese Personen werden auch unter dem neuen System praktisch alle Nothilfe beziehen.
- 40 % der NEE betrafen Herkunftsländer, in welche der Vollzug der Wegweisung grundsätzlich möglich ist, aber je nach Fallkonstellation eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen kann. Hier kann davon ausgegangen werden, dass die Intensivierung der Vollzugsbemühungen und die höhere Anzahl der Haftplätze dazu führen werden, dass künftig rund ein Viertel dieser Personen die Schweiz verlässt, ohne Nothilfe zu beziehen.

Bei Personen im beschleunigten Verfahren kann also in Zukunft mit einer Nothilfequote von 47,5% gerechnet werden (17,5% in nicht vollziehbare Herkunftsländer und 30% - drei Viertel von 40% - in Herkunftsländer mit zeitintensivem Vollzug).

- Bei den Personen mit einem negativen Entscheid nach einem **erweiterten Verfahren** – sie entsprechen im Wesentlichen der Personengruppe, die heute einen negativen Entscheid erhält (davon heute 73% Nothilfebeziehende)¹⁷ – wird davon ausgegangen, dass die Intensivierung der Vollzugsbemühungen und die höhere Anzahl der Haftplätze dazu führen, dass die Zahl der Nothilfebezüger leicht abnimmt. Wir gehen deshalb von neu 68% Nothilfebezüger bei den erweiterten Verfahren aus.

Insgesamt wird nach der Neustrukturierung noch mit einer Bezugsquote von 33% oder 5'421 Personen gerechnet. Sie liegt damit im Vergleich zur heutigen Bezugsquote (58% von allen Asylgesuchen mit negativem Entscheid)¹⁸ um 25%-Punkte tiefer. Aufgrund der oben dargelegten Gründe erachtet das BFM diese Zahl als plausibel.

1.4 Erwarteter Rückgang von 4'000 unbegründeten Gesuchen

Für die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung wurde eine Abnahme der unbegründeten Asylgesuchen um 4'000 Gesuche auf insgesamt 20'000 Asylgesuche berücksichtigt. Dieser Rückgang tritt als Folge der intensivierten Bemühungen im Wegweisungsvollzug (z.B. Ausbau der Administrativhaftplätze) und der Beschleunigung der Asylverfahren ein.

Der Rückgang setzt sich annahmegemäss zu 50% aus Dublin-Fällen, zu 40% aus Fällen im beschleunigten Verfahren sowie zu 10% aus Fällen im erweiterten Verfahren zusammen. Durch die Annahmen bei der Gesuchsabnahme kommt es im Vergleich zum Mengengerüst zu einer etwas anderen Zusammensetzung der Asylgesuche. Da es sich lediglich um eine

¹⁷ Anteil Nothilfe-Beziehende an kumulierten rechtskräftigen Entscheiden „Neufälle NEGE 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012.

¹⁸ Anteil Nothilfe-Beziehende an kumulierten rechtskräftigen Entscheiden „Neufälle Alle 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012.

Abnahme von unbegründeten Asylgesuchen handelt, bleibt die Anzahl anerkannter Flüchtlinge konstant. Hingegen wird ein Rückgang bei den vorläufigen Aufnahmen erwartet. Alle übrigen Annahmen des Mengengerüst bei 24'000 wurden konstant gehalten. Der detaillierte Vergleich mit dem Mengengerüst bei 24'000 Gesuchen ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 1-11: Vergleich der Ergebnisse der Asylverfahren bei 24'000 Gesuchen und bei einem Rückgang um 4'000 Gesuche

Asylgesuche	Bei 24'000 Gesuchen		Bei 20'000 Gesuchen	
	absolut	[%]	absolut	[%]
Dublin	9'600	40%	7'600	38%
Beschleunigtes Verfahren	4'800	20%	3'200	16%
Erweitertes Verfahren	9'600	40%	9'200	46%
Erledigungen Asylverfahren				
Flüchtlinge	3'660	15.5%	3'660	18%
Vorläufig Aufgenommene	3'660	15.5%	3'220	16%
Ablehnungen erweitertes Verfahren	4'880	20%	4'187	21%
Ablehnungen beschleunigtes Verfahren	4'600	19%	3'233	16%
Nicht-Eintretens-Entscheide Dublin	7'200	30%	5'700	29%
Total Erledigungen	24'000	100%	20'000	100%
Abgänge				
Freiwillige Ausreisen (Selbstständige Ausreisen mit oder ohne Rückkehrhilfe)	4'312	26%	3'382	26%
Zwangsweiser Vollzug aus erweitertem und beschleunigten Verfahren (Rückführungen in Heimatstaat, Drittstaat)	1'896	11%	1'484	11%
Überstellungen Dublin / Zwangsweiser Vollzug Dublin	4'205	25%	3'329	25%
Unkontrollierte Abreise	5'478	33%	4'307	33%
Übrige Abgänge	789	5%	619	5%
Total Abgänge	16'680	100%	13'120	100%
Nothilfe (Neufälle)	5'421	33%¹⁹	4'383	33%¹⁹

¹⁹ Die Neufälle bzw. der Anteil Neufälle berechnet sich aus der Anzahl neuer Nothilfe Beziehenden geteilt durch die Summe negativer Entscheide.

2 Anhang B: Kostenmodell für die laufenden Aufwendungen im Asylbereich

2.1 Einleitung

Die Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden, die Behandlung ihrer Gesuche wie auch der Vollzug der Wegweisungen erfordert bei Bund, Kantonen und Gemeinden den Einsatz von personellen und finanziellen Mitteln. Durch die geplante Neustrukturierung des Asylbereichs wird es bei diesem Ressourceneinsatz zu Veränderungen kommen, sowohl in Bezug auf einzelne Aufwandpositionen als auch bezüglich der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Um prüfen zu können, ob als Folge dieser Veränderungen eine Anpassung bei den Abgeltungen oder bei der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone vorzunehmen ist, müssen die Kosten sowohl im heutigen System als auch nach Abschluss der Neustrukturierung ermittelt und einander gegenübergestellt werden. Für einen aussagekräftigen Kostenvergleich ist es erforderlich, dass nicht nur die Kosten während der Dauer des Asylverfahrens berücksichtigt werden, sondern z.B. auch der Aufwand für den Vollzug der Wegweisungen (bei negativen Entscheiden) oder die Folgekosten bei der Asylgewährung oder vorläufigen Aufnahme (Integration, Sozialhilfe) in die Kostenermittlung einfließen.

Zu diesem Zweck wurde ein umfassendes Kostenmodell auf Excel-Basis entwickelt, welches erlaubt, eine detaillierte Aufwandschätzung für die Kantone und Gemeinden vorzunehmen. Im Modell wird sowohl das Mengengerüst (Anzahl Fälle) wie auch das Wertgerüst (Kosten pro Aufwandbereich und Fall) abgebildet. Daraus können die Gesamtkosten für die Kantone und Gemeinden ermittelt werden und bei Bedarf auf unterschiedliche Ausgangswerte zum Mengen- oder Wertgerüst angepasst werden.

Das entwickelte Kostenmodell lässt sich insbesondere für die beiden folgenden Aufgabenbereiche einsetzen:

- Beurteilung des **Handlungsbedarfs bei der Abgeltung aufgrund des Systemwechsels**: Dazu werden die Kosten heute und nach Umsetzung des neuen Systems miteinander verglichen.
- Analyse des **Effekts unterschiedlicher Kompensationsmodelle auf die Kantone**: Dazu wird für jeden Kanton modelliert, wie sich unterschiedliche Regelungen im Verteilschlüssel und bei den Verantwortlichkeiten im Wegweisungsvollzug auf die Personenbestände, die Anzahl Vollzüge, die Zahl der aufzunehmenden Personen mit Asyl oder vorläufigem Aufenthalt und die resultierenden Kosten auswirken.

In diesem Anhang wird im Detail aufgezeigt, wie die Kosten der Kantone und Gemeinden im Modell ermittelt werden. Für die Präsentation der Ergebnisse verweisen wir auf Kapitel 4 im Hauptteil des Berichts.

2.2 Methodik

2.2.1 Methodischer Überblick zur Herleitung der Kostenentwicklung

Bund, Kantone und Gemeinden erwachsen durch ihre Aufgaben in den verschiedenen Bereichen des Asyl-, Integrations- und Wegweisungsprozesses Kosten. Gleichzeitig erhalten die Kantone für ihre Leistungen auch verschiedene Abgeltungen des Bundes. Die folgende Abbildung 2-1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Aufgaben im Asylbereich, die im Kostenmodell berücksichtigt werden:

- **Durchführung des Asylverfahrens:** Der Bund ist für die Durchführung der Asylverfahren selbst verantwortlich.
- **Unterbringung der Asylsuchenden**
 - **in Bundeszentren:** Neben den Kosten für den Betrieb der Bundeszentren, die vollständig durch den Bund getragen werden, erwachsen den Kantonen und Gemeinden in ihrer besonderen Aufgabe als Standorte von Bundeszentren gewisse Kosten bspw. im Bereich der Sicherheit. Die besonderen Leistungen der Kantone und Gemeinden als Standorte von Bundeszentren werden aufgrund des Ausbaus der Bundeskapazitäten zunehmen (vgl. Abschnitt 2.3.2).
 - **in den Kantonen:** Den Kantonen werden im Laufe des Asylverfahrens Personen zur Unterbringung zugewiesen. Während heute ein Grossteil der Asylsuchenden für eine gewisse Zeit in einem Kanton bzw. einer Gemeinde untergebracht wird, soll dies zukünftig nur noch für Personen in einem erweiterten Verfahren der Fall sein. Damit werden Kantone und Gemeinden in diesem Bereich entlastet (vgl. Abschnitt 2.3.3).
- **Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen:** Für die ihnen zugewiesenen Personen sind die Kantone auch im Falle eines positiven Bescheids bzw. bei einer vorläufigen Aufnahme zuständig. Der Integrationsbereich ist ebenfalls mit Kosten und entsprechenden Abgeltungen verbunden. Ebenso können im Bereich der Sozialhilfe zusätzliche Kosten entstehen, wenn die aufgenommenen Personen keine Erwerbstätigkeit finden oder ihr Einkommen für die Deckung des Grundbedarfs beim Lebensunterhalt nicht ausreicht (vgl. Abschnitt 2.3.4).
- **Gewährung von Nothilfe:** Ein Teil der abgewiesenen Personen bezieht vor der Ausreise Nothilfe. Die Kantone erhalten heute für die Kosten im Rahmen der Nothilfe eine einmalige Pauschale pro Person mit einem rechtskräftigen negativen Entscheid oder NEE (vgl. Abschnitt 2.3.5).
- **Wegweisungsvollzug:** Die Kantone sind zuständig für den Vollzug der Wegweisungsentscheide. Je nachdem, ob eine Rückführung erfolgt oder eine Person freiwillig ausreist, entstehen unterschiedliche hohe Kosten. Für ihre Aufgaben im Bereich der Wegweisung erhalten die Kantone ebenfalls Abgeltungen (vgl. Abschnitt 2.3.6).

Abbildung 2-1: Aufgaben im Asylbereich und Hauptkostentreiber im Modell



2.2.2 Generelle Annahmen

Die Berechnungen der Kosten für die Kantone und Gemeinden basieren auf folgenden zentralen Annahmen:

- IST-System: 24'000 Asylgesuche pro Jahr
- System nach Neustrukturierung:

- Es ist eine Abnahme von unbegründeten Asylgesuchen um 4'000 Gesuche auf insgesamt 20'000 Asylgesuche berücksichtigt.²⁰ Der Rückgang setzt sich zu 50% aus Dublin-Fällen, zu 40% aus Fällen im beschleunigten Verfahren sowie zu 10% aus Fällen im erweiterten Verfahren zusammen, die Anzahl anerkannter Flüchtlinge bleibt konstant.²¹
- Berücksichtigt werden zudem Effekte der Neustrukturierung in den Bereichen Integration, des Wegweisungsvollzugs und der Nothilfe. Konkret wird nach der Umsetzung der Neustrukturierung mit einer gegenüber heute höheren Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, einem höheren Anteil von freiwillig Ausreisenden Personen ohne Bleiberecht und mit einer Reduktion der Nothilfebeziehenden gerechnet.²²
- Kostensätze: Im heutigen und zukünftigen System wird von weitgehend konstanten Kostensätzen ausgegangen. Zudem wird je ein eingeschwungenes System unterstellt. Die Ausbaurkosten für die Bundeszentren und Administrativhaftplätze sind in den folgenden Berechnungen nicht enthalten.

2.3 Kostensätze und weitere Berechnungsannahmen

Die Zusammenstellung in Abbildung 2-2 zeigt auf, wie sich die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach der Neustrukturierung ausgestalten soll. Im Modell werden nur jene Kostenelemente berücksichtigt, die für die Kantone mit Kosten und/oder Abgeltungen verbunden sind. Die Aufgaben sind nach den folgenden sechs Hauptbereichen gegliedert:

- Durchführung des Asylverfahrens
- Unterbringung der Asylsuchenden in Bundeszentren
- Unterbringung der Asylsuchenden in den Kantonen (in laufenden Verfahren)
- Sozialhilfe und Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen
- Gewährung von Nothilfe
- Vollzug der Wegweisungen

²⁰ Im Unterschied zur Ermittlung des Unterbringungsbedarfs wird somit für die Analyse der finanziellen Auswirkungen nach der Neustrukturierung nicht von jährlich 24'000 Asylgesuchen, sondern nur noch von 20'000 Gesuchen pro Jahr ausgegangen. Die Arbeitsgruppe erwartet durch die Straffung der Verfahren und den konsequenten Vollzug der Wegweisungen insbesondere einen Rückgang bei unbegründeten Asylgesuchen.

²¹ Die Auswirkungen der Annahmen zum Rückgang der unbegründeten Gesuche auf die Zusammensetzung der Asylverfahren, Nothilfe und Abgänge im Vergleich zum in Abschnitt 3.1 dargestellten Mengengerüst werden in Anhang A, Abschnitt 1.4 detailliert aufgezeigt.

²² Für eine detailliertere Erläuterung zu diesen Annahmen vgl. die Ausführungen im separaten Anhang A (insbesondere Abschnitt A 1.3).

Abbildung 2-2: Berücksichtigte Kostenelemente nach Kostenbereichen

Aufgabenbereich / Kostenelement	Verantwortung	Abgeltung an Kantone und Gemeinden
Durchführung des Asylverfahrens (Personal BFM, Externe, im Stundenlohn angestellte)	Bund	-
Unterbringung der Asylsuchenden in Bundeszentren		
Betrieb der Bundeszentren (inkl. Betreuung und Sicherheit in den Zentren)	Bund	-
Sicherheit im Umfeld der Bundeszentren	Kantone (und Gemeinden)	Sicherheitspauschale
Gemeinnützige Beschäftigung (ausserhalb der Zentren)	(Kantone und) Gemeinden	Leistungsvereinbarungen
Benutzung öffentliche Infrastruktur	Gemeinden	keine
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Kantone	keine
Obligatorische Krankenversicherung (nach Neustrukturierung für Personen im beschleunigten und Dublin-Verfahren)	Bund (noch genau zu definieren)	-
Obligatorische Schule	Bund oder Kantone (noch genau zu definieren)	noch genau zu definieren, Kostenübernahme bei Vollzug durch Kanton / Gemeinden
Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem Standort eines Bundeszentrums	Kantone und Gemeinden	keine
Unterbringung von Personen in den Kantonen (in einem laufenden Verfahren)		
Unterbringung von Personen in einem laufenden Verfahren (Sozialhilfe inkl. Infrastruktur- und Betriebskosten der Zentren sowie Betreuungskosten)	Kantone und Gemeinden	Globalpauschale (inkl. Sockelbeitrag)
Sicherheitskosten bei Unterbringung in kantonalen Strukturen	Kantone (und Gemeinden)	keine
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Kantone	keine
Obligatorische Schule	Kantone und Gemeinden	keine
Verwaltungskosten	Kantone	Verwaltungskostenpauschale (einmalig)
Sozialhilfe und Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen		
Sozialhilfekosten (inkl. Unterbringung und Betreuung)	Kantone und Gemeinden	Globalpauschale
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Kantone	keine
Obligatorische Schule	Kantone und Gemeinden	keine
Spezifische Integrationsmassnahmen	Kantone	Integrationspauschale (einmalig)
Gewährung von Nothilfe		
Nothilfekosten (Monitoring Sozialhilfestopp)	Kantone und Gemeinden	Nothilfepauschale (einmalig)
Sicherheitskosten bei Unterbringung in kantonalen Strukturen	Kantone (und Gemeinden)	keine
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Kantone	keine
Obligatorische Schule	Kantone und Gemeinden	keine

Vollzug von Wegweisungen		
Polizeiliche Zuführung und Begleitung	Kantone	Pauschalen
Empfang und Abfertigung am Flughafen	Flughafenkantone	Pauschalen
Betrieb Administrativhaft	Kantone	Haftpauschalen
Rückkehrberatung	Bund	-
Rückkehrhilfe	Bund	-
Beschaffung von Reisepapieren	Bund	Übernahme Vollkosten
Medizinische Begleitung bei Rückführungen	Bund / Kantone	Übernahme Vollkosten
Reisekosten	Bund	-
Reisegeld	Bund	-
Interkantonale Transporte (JTS) für Rückführungen im Asylbereich	Kantone	Übernahme Vollkosten (nur Asylbereich)

Im Folgenden werden pro Kostenbereich die verwendeten Kostensätze und die Berechnungsmethodik im Detail erläutert.

2.3.1 Durchführung des Asylverfahrens

Für die Durchführung des Asylverfahrens ist der Bund alleine verantwortlich. Die mit der Durchführung des Asylverfahrens korrespondierenden Kosten fallen vollständig beim Bund an.

2.3.2 Unterbringung der Asylsuchenden in Bundeszentren

Grundsätzlich ist der Betrieb der Bundeszentren inkl. der Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden sowie die Sicherheit in den Zentren Sache des Bundes. In ihrer besonderen Aufgabe als Standort eines Bundeszentrums übernehmen die Kantone und Gemeinden dennoch gewisse Aufgaben, die mit Kosten verbunden sind. Es handelt sich dabei um folgende Aufgaben:

- Sicherheitsaufgaben der Polizei
- Allfällige gemeinnützige Beschäftigung für Bewohner der Bundeszentren ausserhalb der Zentren
- Kosten aus der Benutzung der öffentlichen Infrastruktur durch die Bewohner der Zentren
- Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit dem Standort
- Kantonsanteil an stationären Behandlungskosten von Bewohnern des Bundeszentrums

Die folgende Abbildung zeigt die für das Kostenmodell verwendeten Kostensätze und berücksichtigten Pauschalabgeltungen. Die Kostensätze wurden der Einfachheit halber jeweils als Kosten pro Platz in einem Bundeszentrum abgeschätzt. Die Auslastung der Zentren wurde dabei berücksichtigt. Insgesamt werden die besonderen Leistungen der Kantone und Gemeinden als Standorte von Bundeszentren also deutlich zunehmen. Für die Berechnungen der finanziellen Auswirkungen für einzelne Kantone wird auf die Zahl der Plätze in Bundeszentren im jeweiligen Kanton abgestellt.

Abbildung 2-3: Kostensätze und Pauschalen im Aufgabenbereich „Unterbringung der Asylsuchenden in Bundeszentren“

Bereich (Kostenträger)	Beschreibung	Kostensatz
Sicherheit um die Bundeszentren	Sicherheitspauschale: Der Bund leistet an die Aufwendungen der Kantone im Sicherheitsbereich eine sogenannte Sicherheitspauschale. Für Verfahrens- und Ausreisezentren wird sie gemäss der heutigen Regelung auf 110'000 CHF pro 100 Plätze eines Zentrums veranschlagt. Die Sicherheitspauschale für besondere Zentren beträgt 110'000 CHF pro 50 Plätze eines Zentrums.	110'000 CHF pro 100 Plätze (auslastungsunabhängig)
	Sicherheitskosten Kantone: Als Bemessungsgrundlage wird angenommen, dass pro 100 Plätze in einem Bundeszentrum eine Vollzeitstelle bei der Polizei anfällt. Beim Kostensatz von 125'000 CHF pro Vollzeitstelle handelt es sich ebenfalls um eine grobe Annahme.	125'000 CHF pro 100 Plätze ²³
Gemeinnützige Beschäftigung (ausserhalb der Bundeszentren)	Gemäss aktueller Budgetierung sind für die gemeinnützige Beschäftigung von Asylsuchenden ausserhalb der Bundeszentren Bundesbeiträge von 7 Mio. CHF pro Jahr für 3'500 Betten eingestellt. ²⁴ Es wird davon ausgegangen, dass die Kantone und Gemeinden nur Beschäftigung für Asylsuchende aus den Bundeszentren anbieten, wenn sie einen Nutzen daraus ziehen. Entsprechend wurde angenommen, dass die Abgeltungen des Bundes die Auslagen der Kantone und Gemeinden in etwa decken.	2'000 CHF pro Platz (Annahme: Abgeltungen des Bundes entsprechenden Kosten von Kantonen und Gemeinden)
Benutzung öffentliche Infrastruktur	Die Asylsuchenden in Bundeszentren nutzen die öffentliche Infrastruktur der Standortgemeinde und in der weiteren Umgebung. Insbesondere für kleinere Gemeinden kann dies mit einem spürbaren Mehraufwand verbunden sein. In der Studie zu den regionalwirtschaftlichen Auswirkungen sind Anhaltspunkte enthalten, in welcher Grössenordnung dieser Mehraufwand liegen könnte. Der verwendete Wert entspricht einer sehr groben Schätzung. Diese Kosten fallen bei den Kantonen und Gemeinden an.	200 CHF pro Platz
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Gemäss neuer Spitalfinanzierung tragen die Kantone einen Kostenanteil an den stationären Behandlungskosten von 55%. Während des Aufenthalts in einem Bundeszentrum gelten die Asylsuchenden als im Standortkanton wohnhaft. Im Gegensatz zu den über die Krankenversicherung abgerechneten Beträgen wird der Kantonsanteil der stationären Behandlungskosten nicht durch das BFM vorfinanziert und anschliessend dem zugewiesenen Kanton weiterverrechnet. Entsprechend verbleiben den Standortkantonen gemäss aktueller Regelung anfallende stationäre Behandlungskosten von Asylsuchenden während deren Aufenthalt in einem Bundeszentrum. Der eingesetzte Wert leitet sich von den durchschnittlichen stationären Behandlungskosten pro Einwohner 2010 gemäss BFS (3'600 CHF pro Einwohner und Jahr) ab. ²⁵	1'654 CHF pro Platz
Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem Standort eines Bundeszentrums	Im Zusammenhang mit dem Standort eines Bundeszentrums fallen gewisse Verwaltungskosten an, bspw. für Koordinationssitzungen zwischen der EVZ-Leitung und den kommunalen und kantonalen Behörden. Deshalb wurde hier ein Wert von 10'000 CHF pro Standort angenommen (und im Modell den Standortkantonen und -gemeinden angerechnet), ohne dass dafür genauere Erfahrungswerte vorhanden wären.	10'000 CHF pro Standort

²³ Grobe Annäherung basierend auf dem Bericht Ecoplan (2012), Regionalwirtschaftliche Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM.

²⁴ Gemäss Voranschlag 2013 / Finanzplan 2014-2016.

²⁵ BFS, Gesundheitskosten 2010 nach Alter und Geschlecht, absolut und pro Einwohner (T 14.5.5.1).

Am Beispiel eines Bundeszentrums von 300 Plätzen soll die Grössenordnung der finanziellen Auswirkungen auf die Standortkantone und -gemeinden illustriert werden:

- ca. 45'000 CHF für Aufwendungen der Polizei (netto, Aufwand 375'000 CHF, Abgeltungen des Bundes 330'000 CHF)
- ca. 60'000 CHF aus der Benutzung der öffentlichen Infrastruktur
- ca. 500'000 CHF Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten
- ca. 10'000 CHF Verwaltungskosten

Insgesamt verbleiben dem Standortkanton bzw. der Standortgemeinde bei der aktuellen Ausgestaltung der Abgeltungen rund 600'000 CHF an Kosten (für ein Bundeszentrum mit 300 Plätzen). Dabei fallen rund 5/6 aller verbleibenden Kosten auf den Kantonsanteil bei den stationären Behandlungskosten. Es gilt zu beachten, dass aufgrund der durch die Zentren ausgelösten Beschäftigung auch zusätzliche Steuereinnahmen anfallen.²⁶

2.3.3 Unterbringung der Asylsuchenden in den Kantonen (in einem laufenden Verfahren)

Die Kantone (und Gemeinden) sind für die Unterbringung und Betreuung von ihnen zugewiesenen Asylsuchenden verantwortlich. Neben Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden sorgen die Kantone und Gemeinden auch für die Sicherheit, die Schulung der schulpflichtigen Kinder und tragen den Kantonsanteil bei stationären Behandlungskosten.²⁷

Heute wird ein Grossteil aller Asylsuchenden den Kantonen zur Unterbringung zugewiesen. Nach der Neustrukturierung soll dies nur noch Personen in einem erweiterten Verfahren betreffen. Die Kantone erhalten für ihre Aufgaben im Bereich der Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden in einem laufenden Asylverfahren die Globalpauschale ausgerichtet. Zudem wird den Kantonen pro Asylgesuch eine Verwaltungskostenpauschale ausbezahlt.

Auch für anerkannte Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Personen wird in den ersten 5 bzw. 7 Jahren eine Globalpauschale ausgerichtet, sofern sie nicht erwerbstätig sind. Die Kosten für diesen Bereich werden in Abschnitt 2.3.4 behandelt. Die Kantone sind zudem für die Gewährung der Nothilfe an abgewiesene Asylsuchende zuständig. Auf die Kosten im Bereich der Nothilfe wird in Abschnitt 2.3.5 eingegangen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich somit ausschliesslich auf die Aufwendungen für Personen in einem laufenden Verfahren.

²⁶ Vgl. dazu Ecoplan (2012), Regionalwirtschaftlichen Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM.

²⁷ Selbstverständlich benutzen analog zur Unterbringung in Bundeszentren Asylsuchende auch bei der Unterbringung in kantonalen Strukturen die öffentliche Infrastruktur. Aufgrund der kleineren Zentren und teilweise dezentralen Unterbringung wird aber damit gerechnet, dass dadurch keine spürbaren Zusatzaufwendungen bei Kantonen und Gemeinden entstehen.

a) Mengengerüst

Durch die Neustrukturierung sind bei der Unterbringung von Asylsuchenden in laufenden Verfahren in den Kantonen grosse Veränderungen im Mengengerüst zu erwarten (vgl. Anhang A). Ein grosser Teil der Asylsuchenden soll die gesamte Verfahrensdauer in einem Zentrum des Bundes verbringen und deren Wegweisung direkt ab Bundeszentrum vollzogen werden. Dadurch erhalten die Kantone entsprechend weniger Asylsuchende in einem laufenden Verfahren zur Unterbringung zugewiesen. Der für die Globalpauschale relevante Bestand an asylsuchenden Personen in den Kantonen verringert sich im Modell von 15'680 auf 4'740.

Nach wie vor soll für alle 24'000 (IST) bzw. 20'000 (NEU) Asylgesuche eine Verwaltungskostenpauschale ausgerichtet werden.²⁸ Im Modell wird sie nach der Neustrukturierung pro zur Unterbringung im erweiterten Verfahren zugewiesenen Fall (11'470 Personen) und pro zum Vollzug des Wegweisungsentscheides zugewiesene Person (8'560 Personen) ausgerichtet. Für die im Modell berechneten Verwaltungskosten sind zudem die Anzahl der negativen Entscheide (IST: 16'680, NEU: 13'120) und der zwangsweisen Vollzüge relevant (IST: 5'185, NEU: 4'815).

b) Kostensätze

Die Herleitung der verwendeten Kostensätze wird in der folgenden Tabelle aufgezeigt.

²⁸ Im heutigen Abgeltungssystem wird die Verwaltungskostenpauschale pro Asylgesuch gemäss Verteilschlüssel auf die Kantone verteilt. Die Abgeltung eines Kantons hängt damit nicht direkt von der effektiven Anzahl erfolgreicher Zuweisungen ab, deckt sich mit dieser aber weitgehend.

Abbildung 2-4: Kostensätze im Bereich „Unterbringung der Asylsuchenden in den Kantonen“ (in einem laufenden Verfahren)

Bereich	Beschreibung	Kostensatz
Unterbringung und Betreuung von Personen in einem laufenden Verfahren	Globalpauschale des Bundes: Die an die Kantone ausgerichtete Globalpauschale beträgt aktuell 50 CHF pro Tag. ²⁹ Auf ein Jahr hochgerechnet beträgt die Pauschale somit 18'250 CHF. ³⁰	18'250 CHF pro Person
	Sockelbeitrag der Globalpauschale: Die Kantone erhalten im Rahmen der Globalpauschale einen Sockelbeitrag pro Monat von 28'000 CHF. ³¹	336'000 CHF pro Kanton
	Kosten Kantone und Gemeinden: Die Globalpauschalen sollen die Sozialhilfekosten decken, leisten jedoch nur einen Beitrag an die Betreuungskosten (im Flüchtlingsbereich auch an die Verwaltungskosten). Gemäss Bericht über die Überprüfung des Kostendeckungsgrades der Globalpauschalen im Jahr 2009 des BFM liegt der Kostendeckungsgrad für die mit der Globalpauschale abgegoltene Kosten der Kantone (Sozialhilfe inkl. Infrastruktur- und Betriebskosten der Zentren sowie Betreuungskosten) bei rund 100%. Im Modell wird deshalb bei den Kosten der Kantone und Gemeinden in diesem Bereich vereinfachend von Kosten in der Höhe der Globalpauschale inklusive des Sockelbeitrags ausgegangen.	18'250 CHF pro Person und 336'000 CHF pro Kanton
Sicherheitskosten bei Unterbringung in kantonalen Strukturen	Analog zu den Sicherheitskosten bei der Unterbringung in Bundeszentren entstehen den Kantonen und Gemeinden auch für die Unterbringung von Personen in laufenden Verfahren und Nothilfe Beziehenden in kantonalen Unterbringungsstrukturen Kosten. ³² Aufgrund der kleineren Zentren und teilweise dezentralen Unterbringung wird mit halb so hohem Kostensatz wie bei der Unterbringung in Bundeszentren gerechnet.	62'500 pro Jahr und 100 Personen
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Gemäss neuer Spitalfinanzierung tragen die Kantone einen Kostenanteil an den stationären Behandlungskosten von 55%. Während die von der Krankenversicherung gedeckten Behandlungskosten über die Globalpauschale berücksichtigt sind, verbleiben die Kosten für den Kantonsanteil an den stationären Kosten bei den für die Unterbringung zuständigen Kantonen. Der eingesetzte Wert entspricht 55% der durchschnittlichen stationären Behandlungskosten pro Einwohner 2010 gemäss BFS (3'600 CHF). ³³	1'980 CHF pro Jahr und Person
Obligatorische Schule	Die Kosten pro Volksschüler in der Schweiz betragen 2010 gemäss BFS 20'600 CHF pro Jahr. ³⁴ Es wird angenommen, dass rund 10% der Personen in einem laufenden Verfahren im schulpflichtigen Alter sind.	20'600 CHF pro Jahr und schulpflichtige Person

²⁹ Vgl. Art. 22 Abs. 1 der AsylV2 vom 11. August 1999 (Stand am 1. April 2013).

³⁰ Für erwerbstätige Personen (Personen mit Arbeitsbewilligung gemäss ZEMIS) wird die Pauschale nicht ausgerichtet. Da die Globalpauschale gemäss Modellannahme die Kosten der Kantone für Unterbringung und Betreuung im Durchschnitt deckt, spielt dies für das finanzielle Resultat bei den Kantonen keine Rolle.

³¹ Vgl. Art. 23 Abs. 3 der AsylV2 vom 11. August 1999 (Stand am 1. April 2013)

³² Grobe Annäherung basierend auf dem Bericht Ecoplan (2012), Regionalwirtschaftliche Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM.

³³ BFS, Gesundheitskosten 2010 nach Alter und Geschlecht, absolut und pro Einwohner (T 14.5.5.1).

³⁴ BFS, Bildungsausgaben pro Schüler/Studierenden nach Bildungsstufe, 2010 (T402103d_d520).

Verwaltungskosten	<p>Verwaltungskostenpauschale: Verwaltungskosten sind Kosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des Asylgesetzes entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden.³⁵ Somit sind alle Aufwendungen der Kantone durch den Vollzug des Asylgesetzes angesprochen (bspw. Beschaffung der Unterkünfte, Vorbereitung des Wegweisungsvollzugs, Ausweisverlängerungen, Auskunftserteilung, Geschäftserfassung und Statistik, Beratung, Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen, Medienanfragen etc.). Der Bund leistet einen Pauschalbeitrag an diese Verwaltungskosten. Dieser beträgt aktuell rund 1'120 CHF pro Asylgesuch und wird unter den Kantonen gemäss Verteilschlüssel verteilt.³⁶</p> <p>Im Modell wurde im Abgeltungssystem nach Neustrukturierung aufgrund dessen, dass neu ein grosser Teil der Asylsuchenden direkt ab Bundeszentrum ohne vorherige Unterbringung in den Kantonen ausreisen soll, für die Verteilung der Verwaltungskostenpauschale zwischen den Fällen im erweiterten Verfahren und den Fällen im beschleunigten sowie Dublin-Verfahren unterschieden. Dies aus folgender Überlegung: Bei Fällen im erweiterten Verfahren tragen die Kantone vor allem Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung (60% der Fälle im erweiterten Verfahren erhalten Asyl oder werden vorläufig aufgenommen). Bei Fällen im beschleunigten und Dublin-Verfahren müssen die Kantone in der Regel nur den Vollzug der Wegweisung ab Bundeszentrum organisieren.</p>	1'120 CHF pro Fall
	<p>Verwaltungskosten der Kantone: Nach der Neustrukturierung soll neu ein grosser Teil der Asylsuchenden direkt ab Bundeszentrum ohne vorherige Unterbringung in den Kantonen ausreisen. Bei diesen Fällen (Fälle im beschleunigten oder Dublin-Verfahren) werden die Verwaltungsaufwendungen in erster Linie im Zusammenhang mit der Organisation des Wegweisungsvollzugs ab Bundeszentrum anfallen. Bei den Fällen im erweiterten Verfahren werden demgegenüber die Verwaltungskosten vor allem im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung (60% der Fälle im erweiterten Verfahren erhalten Asyl oder werden vorläufig aufgenommen) entstehen.</p> <p>Um dieser neuen Situation Rechnung zu tragen, wurden daher im Modell eine differenzierte Ermittlung der Verwaltungskosten für die Bereiche „Vollzug AsylG“ und „Vorbereitung Wegweisungsvollzug“ eingeführt.³⁷</p> <p>Verwaltungskosten im Bereich Vollzug AsylG (für Unterbringung und Betreuung): Damit sind die Verwaltungskosten der Kantone gemeint, die im Bereich Unterbringung und Betreuung für zur Unterbringung zugewiesene Asylsuchende anfallen. Im heutigen System betrifft dies fast alle 24'000 Fälle, nach Neustrukturierung nur noch die Personen im erweiterten Verfahren (11'800 Fälle). Für diesen Aufgabenbereich wird ein Kostensatz von 1'120 CHF pro Fall angenommen, basierend auf einer groben Abschätzung.³⁸</p>	<p>IST: 24'000 * 1'120 CHF 16'680 * 1'162 CHF</p> <p>NEU: 11'470 * 1'120 CHF 13'120 * 1'288 CHF</p>

³⁵ Vgl. Art. 31 Abs. 1 der AsylV2 vom 11. August 1999 (Stand am 1. April 2013).

³⁶ Vgl. Finasi-Zahlen.

³⁷ Dabei wurde davon ausgegangen, dass der durchschnittliche Verwaltungsaufwand (für Unterbringung, Betreuung und Vorbereitung des Wegweisungsvollzugs) über alle Fälle betrachtet nach der Neustrukturierung etwa gleich hoch sein wird wie im heutigen System.

³⁸ Dieser Kostensatz wurde aufgrund der folgenden Überlegung gewählt: In verschiedenen Kantonen, in welchen zwei unterschiedliche Ämter für einen Teilbereich der kantonalen Aufgaben aus dem Asylgesetz zuständig sind (typischerweise Sozial- und Migrationsamt), wird die Verwaltungskostenpauschale zwischen den beiden Ämtern je hälftig aufgeteilt (also je 560 CHF pro Fall). Gemäss Rückmeldungen aus dem Ausschuss der Arbeitsgruppe

Verwaltungskosten Vorbereitung Wegweisungsvollzug (für 16'800 Fälle): Gemäss einer groben Modellrechnung im Ausschuss wird im Bereich Vorbereitung des Wegweisungsvollzugs neu zwischen einfachen und schwierigen Fällen unterschieden: Bei einfachen Fällen (im Modell freiwillige und unkontrollierte Abreisen sowie übrige Abgänge) entstehen Kosten von 450 CHF pro Fall. Bei schwierigen Fällen (im Modell zwangsweise Vollzüge) entstehen Kosten von 2'740 CHF pro Fall. Im heutigen System ergibt sich ein durchschnittlicher Kostensatz von 1'162 CHF pro Fall. Nach der Neustrukturierung des Asylwesens wird der durchschnittliche Kostensatz 1'288 CHF pro Fall betragen.³⁹

2.3.4 Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen

Für die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sind die Kantone zuständig. Dabei erhalten sie in den ersten fünf (bei anerkannten Flüchtlingen) bzw. sieben Jahre (bei vorläufig Aufgenommenen) des Aufenthalts eine Globalpauschale für Unterbringung und Betreuung durch den Bund ausgerichtet, sowie einmalig eine Integrationspauschale für spezifische Integrationsmassnahmen. Anschliessend fallen anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in die alleinige Kompetenz der Kantone. Kantone und Gemeinden tragen entsprechend allfällige Mehrkosten vollständig selbst. Im Kostenmodell sind solche Mehrkosten für 5 Jahre nach Ende der Bundeszuständigkeit berücksichtigt.

Abbildung 2-5: Relevante Mengen im Bereich „Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen“

Bereich	Menge IST	Menge NEU	Einheit
Kosten für die Integration während der ersten 5 bzw. 7 Jahre	Im IST sind 15.3% der anerkannten Flüchtlinge und 21.9% vorläufig Aufgenommenen sind erwerbstätig und beziehen keine Sozialhilfe ⁴⁰ . Annahmegemäss wird davon ausgegangen, dass sich die Erwerbstätigkeit sowohl bei den anerkannten Flüchtlingen als auch bei den vorläufig Aufgenommenen nach Neustrukturierung um je 5%-Punkte erhöht.		
	12'910	13'370	Bestand Sozialhilfebeziehende anerkannte Flüchtlinge
	17'640	15'510	Bestand Sozialhilfebeziehende vorläufig Aufgenommene

ist davon auszugehen, dass für die Aufgaben des Sozialamts ein Kostendeckungsgrad von maximal 50% angenommen werden kann. 560 CHF = 50% von 1'120 CHF.

³⁹ Die Mehraufwendungen bei den Verwaltungskosten zur Vorbereitung des Wegweisungsvollzugs sind unter anderem mit den teilweise zu treffenden Haftanordnungen bei schwierigen Fällen begründet. Ob die Haftanweisung tatsächlich Aufgabe des Standortkantons ist oder zentral beim Bund angesiedelt wird, soll im Rahmen der Testphase noch geprüft und definitiv festgelegt werden.

⁴⁰ Dieser Prozentsatz entspricht der durchschnittlichen Erwerbsquote der Jahre 2009 bis 2012 der Personen im Status „Flüchtlinge“ während den ersten 5 und der Personen im Status „vorläufig aufgenommen“ während den ersten 7 Jahren gemäss Finasi-Daten.

Spezifische Integrationsmassnahmen	Die Integrationspauschale wird einmalig ausgerichtet, sobald Asyl oder vorläufige Aufnahme gewährt wird. Gemäss Mengengerüst werden pro Jahr im IST je 3'660 Personen neu als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen. Im NEU reduziert sich die Anzahl vorläufiger Aufnahmen auf 3'220 Personen, die Anzahl anerkannter Flüchtlinge bleibt konstant.
Kosten für die Integration während weiterer 5 Jahre (nach Ende der Bundeszuständigkeit)	Gemäss Mengengerüst ist davon auszugehen, dass sich im IST je rund 18'300 anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen im Zeitraum von 5 Jahren nach Ende der Bundeszuständigkeit in den Kantonen aufhalten. Im NEU reduziert sich die Anzahl vorläufig Aufgenommener in diesem Status auf 16'100 Personen, die Anzahl anerkannter Flüchtlinge bleibt konstant. Berücksichtigt wird die gegenüber dem Schweizer Durchschnitt unterschiedlich hohe Erwerbsquote. Die gesamtschweizerische Erwerbsquote liegt bei rund 83% (Nettoerwerbsquote der 18- bis 65jährigen Personen gemäss BFS) ⁴¹ . Die Erwerbsquote für anerkannte Flüchtlinge / vorläufig Aufgenommene (inkl. Härtefälle) wird im Modell nach 10 Jahren im entsprechenden Status „Asyl / VA“ bei rund 40% angenommen. Damit werden im Modell 43% des Gesamtbestandes der Personen im Zeitraum 5 Jahre nach Ende der Bundeszuständigkeit als Sozialhilfe beziehend eingestuft. Dies entspricht insgesamt rund 15'700 Personen.

Abbildung 2-6: Kostensätze im Bereich „Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen“

Bereich	Beschreibung	Kostensatz
Sozialhilfekosten (inkl. Unterbringung und Betreuung)	Globalpauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: Die Globalpauschale beträgt aktuell 1'490 CHF pro Monat. ⁴²	17'880 CHF pro Beziehenden und Jahr
	Kosten der Kantone und Gemeinden: Die Globalpauschalen sollen die Sozialhilfekosten decken, leisten jedoch nur einen Beitrag an die Betreuungskosten (im Flüchtlingsbereich auch an die Verwaltungskosten). Gemäss Bericht über die Überprüfung des Kostendeckungsgrades der Globalpauschalen im Jahr 2009 des BFM liegt der Kostendeckungsgrad für die mit der Globalpauschale abgegoltene Kosten der Kantone (Sozialhilfe inkl. Infrastruktur- und Betriebskosten der Zentren sowie Betreuungskosten) bei rund 100%. Im Modell wird deshalb bei den Kosten der Kantone und Gemeinden in diesem Bereich vereinfachend von Kosten in der Höhe der Globalpauschale ausgegangen. Dieser Wert wird sowohl für den Bestand der Sozialhilfe beziehenden Personen in den ersten 5 bzw. 7 Jahren des Aufenthalts mit Bundeszuständigkeit wie auch für die Personenbestände in den folgenden 5 Jahren nach Ende der Bundeszuständigkeit angewendet.	17'880 CHF pro Beziehenden und Jahr

⁴¹ BFS, Erwerbsquoten nach Nationalität und Altersgruppe (T 03.01.02.02).

⁴² Vgl. Art. 26 der AsylV2 vom 11. August 1999 (Stand am 1. April 2013). Aktuell beträgt diese gemäss Auswertungen BFM, G. Bizzozero, 17. Juli 2013 rund 1'490 CHF pro Monat.

Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Der eingesetzte Wert entspricht 55% der durchschnittlichen stationären Behandlungskosten pro Einwohner 2010 gemäss BFS (3'600 CHF). ⁴³ Vgl. für eine genauere Beschreibung Abbildung 2-4 auf S. 27. Dieser Kostenansatz wird wiederum sowohl für den Bestand der Sozialhilfe beziehenden Personen in den ersten 5 bzw. 7 Jahren des Aufenthalts mit Bundeszuständigkeit wie auch für die folgenden 5 Jahre ohne Bundeszuständigkeit eingesetzt.	1'980 CHF pro Beziehenden und Jahr
Obligatorische Schule	Die Kosten pro Volksschüler in der Schweiz betragen 2010 gemäss BFS 20'600 CHF pro Jahr. ⁴⁴ Es wird angenommen, dass rund 10% der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im schulpflichtigen Alter sind. Wiederum wird der Kostensatz für die Periode mit Bundeszuständigkeit (ersten 5 bzw. 7 Jahren des Aufenthalts) und für die 5 Folgejahre danach (ohne Bundeszuständigkeit) eingesetzt.	20'600 CHF pro Jahr und schul- pflichtige Person
Spezifische Integrationsmassnahmen	Die Kantone erhalten vom Bund eine einmalige Abgeltung pro Person für spezifische Integrationsmassnahmen von 6'000 CHF. Die Kantone sind zuständig für die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Es wird pro Fall mit Kosten von (einmalig) rund 12'000 CHF gerechnet.	6'000 CHF pro Person (einmalig) 12'000 CHF pro Person (einmalig)

2.3.5 Gewährung von Nothilfe

Für die Gewährung der Nothilfe sind die Kantone zuständig. Sie erhalten für diese Aufgabe einen Beitrag des Bundes in Form der Nothilfepauschale. Im Monitoring Sozialhilfestopp wird über die Abgeltungen und Kosten der Kantone Statistik geführt. Heute wird den Kantonen für jede Person mit einem negativen Entscheid oder NEE (gemäss Mengengerüst im IST 16'680 Fälle) eine einmalige Pauschale ausgerichtet, unabhängig davon, ob die abgewiesene Person Nothilfe bezieht, oder nicht. Gemäss aktueller Planung soll den Kantonen nach Neustrukturierung nur für Personen mit negativem Entscheid aus dem erweiterten Verfahren sowie den effektiv Nothilfebeziehenden aus dem beschleunigten Verfahren eine Nothilfepauschale ausgerichtet werden (gemäss Mengengerüst im NEU 5'720 Personen).⁴⁵

Analog zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Kantonen in einem laufenden Verfahren (vgl. dazu Abschnitt 2.3.3) entstehen auch bei den Nothilfebeziehenden Kosten für Sicherheit, stationäre Behandlungskosten sowie Kosten für den Besuch der obligatorischen Schule, die durch die Kantone und Gemeinden zu tragen sind.

⁴³ BFS, Gesundheitskosten 2010 nach Alter und Geschlecht, absolut und pro Einwohner (T 14.5.5.1).

⁴⁴ BFS, Bildungsausgaben pro Schüler/Studierenden nach Bildungsstufe, 2010 (T402103d_d520).

⁴⁵ Gemäss Mengengerüst sollt aus den Dublin-Fällen keine Nothilfe Beziehenden resultieren, da deren Wegweisung per Definition vollzogen werden kann.

Abbildung 2-7: Kostensätze im Bereich „Gewährung von Nothilfe“

Bereich	Beschreibung	Kostensatz
Nothilfepauschale	Nothilfepauschale: Die Nothilfepauschale beträgt aktuell 6'111 CHF	6'111 CHF
Nothilfekosten	Kosten IST: Gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012 haben in der Periode von 2008 bis 2012 die Neufälle von Nothilfe Beziehenden im Durchschnitt während 161 Tage Nothilfe bezogen. Dadurch sind pro Beziehenden bei durchschnittlichen Kosten von rund 48 CHF pro Übernachtung insgesamt 7'657 CHF an Kosten angefallen. ⁴⁶	IST: 7'657 CHF pro Nothilfe Beziehenden
	Kosten NEU: Nach Neustrukturierung sollen gemäss Mengengerüst nur noch ein Teil der Personen aus dem erweiterten und beschleunigten Verfahren Nothilfe beziehen. Auch hier wird von den Kosten gemäss Monitoring Sozialhilfestopp im Zeitraum von 2008 bis 2012 ausgegangen, jedoch nur von den Fällen mit negativem oder Nicht-Eintretens-Entscheid. Die durchschnittliche Bezugsdauer steigt im neuen System damit auf durchschnittlich 217 Tage an und die Kosten pro Beziehenden erhöhen sich dementsprechend auf 10'367 CHF. ⁴⁷	NEU: 10'367 CHF pro Nothilfe Beziehenden
Sicherheitskosten bei Unterbringung in kantonalen Strukturen	Analog zu den Sicherheitskosten bei der Unterbringung in Zentren des Bundes entstehen den Kantonen und Gemeinden auch für die Unterbringung von Personen in laufenden Verfahren und Nothilfe Beziehenden in kantonalen Unterbringungsstrukturen Kosten. ⁴⁸ Aufgrund der kleineren Zentren und teilweise dezentralen Unterbringung wird mit einem halb so hohen Kostenansatz wie bei der Unterbringung in Zentren des Bundes gerechnet.	62'500 pro Jahr und 100 Personen
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten	Der eingesetzte Wert entspricht 55% der durchschnittlichen stationären Behandlungskosten pro Einwohner 2010 gemäss BFS (3'600 CHF). ⁴⁹ Vgl. für eine genauere Beschreibung Abbildung 2-4 auf S. 27.	1'980 CHF pro Jahr und Person
Obligatorische Schule	Die Kosten pro Volksschüler in der Schweiz betragen 2010 gemäss BFS 20'600 CHF pro Jahr. ⁵⁰ Es wird angenommen, dass rund 10% der Personen in der Nothilfe im schulpflichtigen Alter sind.	20'600 CHF pro Jahr und schulpflichtige Person

2.3.6 Vollzug der Wegweisungen

Die Kantone übernehmen verschiedene Aufgaben im Wegweisungsvollzug. Dabei verbleiben ihnen vor allem in den folgenden Bereichen gewisse Restkosten, die vom Bund nicht abgegolten werden:

⁴⁶ Anzahl Tage und Durchschnittskosten pro Übernachtung der Nothilfe-Beziehenden „Neufälle Alle 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012.

⁴⁷ Die Bezugsdauer für die Berechnung der Kosten NEU entspricht der durchschnittlichen Bezugsdauer für „Neufälle NEGE 2008 bis 2012“ und „NEE ohne Dublin 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012. Für Durchschnittskosten pro Übernachtung werden die Daten der Nothilfe-Beziehenden „Neufälle Alle 2008 bis 2012“ gemäss Monitoring Sozialhilfestopp 2012 verwendet.

⁴⁸ Grobe Annäherung basierend auf dem Bericht Ecoplan (2012), Regionalwirtschaftliche Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM.

⁴⁹ BFS, Gesundheitskosten 2010 nach Alter und Geschlecht, absolut und pro Einwohner (T 14.5.5.1).

⁵⁰ BFS, Bildungsausgaben pro Schüler/Studierenden nach Bildungsstufe, 2010 (T402103d_d520).

- Polizeiliche Zuführung und Begleitung zum Flughafen bei zwangsweisen Vollzügen der Ausreise, teilweise mit Begleitung in den Zielstaat
- Empfang und Abfertigung der zwangsweise ausreisenden Personen am Flughafen (durch Flughafenkantone)
- Betrieb der Administrativhaftplätze

Zudem gibt es folgende weitere Aufgaben, deren Kosten vollständig durch den Bund gedeckt werden, oder vom Bund direkt übernommen werden:

- Rückkehrberatung
- Rückkehrhilfe
- Beschaffung von Reisepapieren
- Medizinische Begleitung bei Rückführungen
- Reisekosten
- Reisegeld
- Interkantonale Transporte (JTS) für Rückführungen im Asylbereich

Durch die Neustrukturierung wird eine wesentliche Verbesserung der Rückkehrförderung und des Wegweisungsvollzugs erwartet. Dadurch sollen künftig anteilmässig insbesondere mehr freiwillige Ausreisen und zwangsweise Wegweisungsvollzüge und weniger unkontrollierte Abgänge erfolgen. Folgende Mengen liegen den Kostenberechnungen zugrunde (vgl. für die Anteile der Abgänge Abbildung 1-10 auf S. 13):

Abbildung 2-8: Mengengerüst im Wegweisungsvollzug

Bereich	Menge IST		Menge NEU	
	absolut	[%]	absolut	[%]
Kontrollierte Ausreisen				
Freiwillige Ausreisen	3'575	21%	3'380	26%
Zwangsweise Vollzüge der Wegweisung	5'185	31%	4'815	37%
– davon mit Begleitung in Zielstaat (8%)	415		385	
Total kontrollierte Ausreisen, davon:	8'760	52%	8'195	62%
– Personen mit Linienflügen	8'595		8'030	
– Personen mit Sonderflügen	165		165	
Unkontrollierte Abreisen und übrige Abgänge	7'920	48%	4'925	38%
Total Abgänge	16'680	100%	13'120	100%
Administrativhaft				
Anzahl Hafttage Asylbereich	110'000 ⁵¹		220'000	

Quellen: Ausreisen IST: gemäss ZEMIS.

Die im Bereich Rückkehrförderung und Wegweisungsvollzug verwendeten Kostensätze sind in folgender Abbildung aufgeführt:

Abbildung 2-9: Kostensätze Rückkehrförderung und Wegweisungsvollzug⁵²

Bereich	Beschreibung	Kostensatz
Polizeiliche Zuführung und Begleitung	Abgeltung des Bundes: Pro polizeiliche Zuführung zum Flughafen (zwangsweiser Vollzug der Wegweisung) wird eine pauschale Abgeltung von 200 CHF pro begleitende Person ausgerichtet. Es wird mit 2 Begleitenden gerechnet.	400 CHF ⁵³ pro Zuführung
	Kosten der Kantone: Der Kostendeckungsgrad bei polizeilichen Zuführungen entspricht gemäss Annahme 50%. Damit liegt der Aufwand der Kantone pro Zuführung bei ca. 800 CHF.	800 CHF pro Zuführung

⁵¹ 110'000 Hafttage entspricht dem gerundeten Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012. Da die Anzahl der Hafttage insbesondere durch die verfügbaren Kapazitäten bestimmt wird, wurde diese Zahl nicht auf 24'000 Gesuche hochgerechnet. Im neuen System wird aufgrund der Verdoppelung der Haftplätze vereinfacht mit einer Verdoppelung der Tage in Administrativhaft gerechnet.

⁵² Gemäss Auswertung BFM, Ph. Feliser, 16. Mai 2013.

⁵³ Bei Zuführungen mit Begleitung bis in den Zielstaat wird eine Pauschale von 1'300 CHF ausgerichtet. Dort wird ebenfalls mit einer Kostendeckung von 50% gerechnet.

Empfang und Abfertigung am Flughafen	Abgeltung des Bundes: Für Empfang und Abfertigung der kontrollierten Ausreisen (zwangswieser Vollzug der Ausreise) erhalten die Flughafenkantone eine Abgeltung von 423 CHF (Basis Abgeltungen 2012) pro kontrollierte Ausreise. Bei Sonderflügen wurde eine Abgeltung von 1'680 CHF pro Ausreise bezahlt.	423 CHF ⁵⁴ pro Person mit Linienflug
	Kosten der Kantone: Basierend auf Angaben des Kantons Zürich belaufen sich die Kosten pro kontrollierte Rückführung per Linienflug auf gut 1'400 CHF und per Sonderflug auf rund 5'980 CHF. In den Kostenangaben sind sämtliche Aufwendungen der Flughafenkantone enthalten (Personal, Sachaufwand, Overhead, Ordnungsdienst), nicht aber die Ticketkosten des Flugs, welche im Asylbereich direkt vom Bund getragen werden.	1'400 CHF pro Person mit Linienflug 5'980 CHF pro Person mit Sonderflug
Betrieb Administrativhaft	Aktuell erhalten die Kantone für die Administrativhaft eine Abgeltung von 140 CHF pro Tag.	140 CHF pro Hafhtag
	Gemäss einer Erhebung des BFM betragen die effektiven Kosten pro Hafhtag rund 200 CHF.	200 CHF pro Hafhtag

⁵⁴ Für Empfang und Abfertigung bei Sonderflügen beträgt die Abgeltung 1'680 CHF. Dort wird ebenfalls mit einer Kostendeckung von 50% gerechnet.

3 Anhang C: Untersuchte Kompensationsmodelle im Detail

3.1 Detailergebnisse neues Kompensationsmodell nach Neustrukturierung

Nachfolgend werden die detaillierten Ergebnisse des heutigen Systems (IST) und des neuen Kompensationsmodells (NEU) nach Neustrukturierung für die aktuelle Standortplanung ausgewiesen. In der ersten Abbildung werden die Ergebnisse in absoluten Werten und in der zweiten Abbildung relativ zur Bevölkerung im jeweiligen Kanton gezeigt.

Im Folgenden wird der Aufbau der beiden Abbildungen kurz erläutert:

- Die Zeilen enthalten die Ergebnisse zu den einzelnen Kantonen.
- Die ersten 5 Spalten geben Auskunft über die Bevölkerung des jeweils betrachteten Kantons sowie die Anzahl Plätze in den Bundeszentren bzw. EVZ.
- In den folgenden Spalten werden die detaillierten Ergebnisse für das IST-System und das Kompensationsmodell nach Neustrukturierung (NEU) pro Kanton zu folgenden Kenngrößen aufgelistet:
 - Anzahl Personen (Pers.) bzw. Bestand (Best.) der Asylsuchenden in laufenden Verfahren
 - Anzahl Nothilfebeziehende bzw. Bestand Nothilfebeziehende
 - Anzahl Fälle mit zwangsweisem Wegweisungsvollzug
 - Anzahl anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene
 - Nettokosten pro Kanton gegliedert nach Kosten aus dem laufenden Verfahren, der Nothilfe und dem Wegweisungsvollzug inklusive Administrativhaft sowie Kosten im Rahmen der Sozialhilfe und Integration anerkannter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen
- Die erwähnten Kennzahlen werden dabei zuerst für das IST und anschliessend für das neue Kompensationsmodell nach Neustrukturierung (NEU) präsentiert.

Der Ausweis der Kennzahlen für die Ergebnisse relativ zur Bevölkerungsanzahl in den Kantonen erfolgt jeweils pro 1'000 Einwohner oder pro Kopf der Bevölkerung um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu vereinfachen. In dieser Abbildung 3-2 sind zudem unten auch die Durchschnittswerte für alle Kantone, die Kantone mit EVZ / mit BZ, die Kantone ohne EVZ / mit BZ und die Kantone ohne EVZ / ohne BZ angegeben. Ebenfalls aufgeführt sind die jeweiligen Minimal- und Maximalwerte.

Abbildung 3-2: Ergebnisse des heutigen System (IST) und des neuen Kompensationsmodells nach Neustrukturierung (NEU) relativ zur Bevölkerungsgrösse

Bev 2011 (BFS) in Tsd.	Plätze in Bundeszentren pro Tsd. Einwohner		Fälle im erweiterten Verfahren pro Tsd. Einwohner		Nothilfe pro Tsd. Einwohner		Zwangswieser Vollzug pro Tsd. Einwohner		Flüchtlinge / Vorläufig Aufgenommene pro Tsd. Einwohner		Nettokosten in CHF pro Einwohner								
	IST	NEU	IST	NEU	IST	NEU	IST	NEU	IST	NEU	IST	NEU	IST	NEU	IST	NEU	Total Nettokosten	Sozialhilfe- und Integration von Flücht./VA (inkl. 5 Bundes-jahre nach Ende Zuständigkeit)	Sozialhilfe- und Integration von Flücht./VA (inkl. 5 Bundes-jahre nach Ende Zuständigkeit)
285	0.00	0.00	2.87	1.87	1.15	0.57	0.46	0.28	0.62	0.14	0.87	1.09	11.28	61.19	72.47	6.83	70.34	77.17	77.17
726	0.34	0.74	2.64	1.73	1.06	0.53	0.55	0.33	0.57	0.63	0.81	0.83	11.72	56.47	68.19	10.67	53.86	64.54	64.54
317	0.00	0.00	3.03	1.98	1.21	0.61	0.46	0.28	0.65	0.14	0.92	1.09	12.10	64.66	76.76	6.95	70.34	77.29	77.29
173	0.00	0.00	3.46	2.26	1.38	0.69	0.86	0.51	0.75	1.65	1.06	0.66	13.12	73.96	87.08	14.64	42.40	57.04	57.04
461	0.00	0.00	3.02	1.97	1.21	0.60	0.59	0.35	0.65	0.86	0.92	0.72	14.28	64.54	78.82	12.01	46.77	58.79	58.79
71	0.00	0.00	3.40	2.22	1.36	0.68	0.46	0.28	0.74	0.14	1.04	1.09	10.03	72.68	82.71	3.24	70.34	73.58	73.58
985	0.00	0.26	3.39	2.21	1.35	0.68	0.56	0.33	0.73	0.61	1.03	0.89	16.25	72.31	88.56	12.03	57.43	69.46	69.46
257	0.00	0.00	3.36	2.20	1.34	0.67	0.46	0.28	0.73	0.14	1.03	1.09	13.31	71.78	85.08	6.70	70.34	77.04	77.04
186	1.72	1.89	2.45	1.60	0.98	0.49	0.60	0.35	0.53	1.14	0.75	0.48	14.20	52.26	66.46	14.20	30.85	45.05	45.05
275	0.00	0.00	3.31	2.16	1.32	0.66	0.89	0.53	0.72	1.76	1.01	0.62	13.17	70.70	83.87	15.87	40.04	55.91	55.91
618	0.00	0.00	3.07	2.00	1.23	0.61	0.46	0.28	0.66	0.14	0.94	1.09	12.79	65.47	78.25	7.47	70.34	77.80	77.80
382	0.00	0.00	3.20	2.09	1.28	0.64	0.46	0.28	0.69	0.14	0.98	1.09	13.05	68.41	81.46	7.13	70.34	77.47	77.47
35	0.00	0.00	3.39	2.21	1.35	0.68	0.46	0.28	0.73	0.14	1.03	1.09	5.24	72.37	77.62	-1.48	70.34	68.85	68.85
148	0.00	0.00	3.08	2.01	1.23	0.62	0.46	0.28	0.67	0.14	0.94	1.09	11.13	66.82	76.95	5.74	70.34	76.07	76.07
36	0.00	0.00	3.34	2.18	1.34	0.67	0.46	0.28	0.72	0.14	1.02	1.09	5.17	71.36	76.53	-1.35	70.34	68.99	68.99
41	0.00	0.00	2.91	1.90	1.16	0.58	0.46	0.28	0.63	0.14	0.89	1.09	4.49	62.03	66.53	-0.13	70.34	70.21	70.21
115	0.00	0.00	2.92	1.91	1.17	0.58	0.46	0.28	0.63	0.14	0.89	1.09	9.77	62.30	67.59	5.09	70.34	75.43	75.43
337	0.40	0.86	2.49	1.63	1.00	0.50	0.82	0.49	0.54	1.69	0.76	0.52	10.67	53.23	63.90	16.23	33.75	49.98	49.98
39	0.00	0.00	3.67	2.40	1.47	0.73	0.46	0.28	0.79	0.14	1.12	1.09	7.40	78.43	85.82	-0.56	70.34	69.77	69.77
77	0.00	0.00	3.42	2.24	1.37	0.68	0.46	0.28	0.74	0.14	1.04	1.09	10.53	73.10	83.63	3.65	70.34	73.99	73.99
53	0.00	0.00	3.60	2.35	1.44	0.72	0.46	0.28	0.78	0.14	1.10	1.09	9.35	76.91	86.26	1.71	70.34	72.04	72.04
16	0.00	0.00	3.06	2.00	1.22	0.61	0.46	0.28	0.66	0.14	0.93	1.09	-8.11	65.27	57.16	-13.39	70.34	56.94	56.94
483	0.35	0.60	2.68	1.75	1.07	0.54	0.50	0.30	0.58	0.40	0.82	0.93	11.69	57.26	68.95	9.11	60.18	69.29	69.29
193	0.00	0.00	3.47	2.27	1.39	0.69	0.46	0.28	0.75	0.14	1.06	1.09	13.37	74.18	87.55	6.27	70.34	76.61	76.61
252	1.11	0.00	2.29	1.49	0.91	0.46	0.88	0.52	0.49	1.73	0.70	0.63	10.87	48.80	59.67	15.59	40.73	56.33	56.33
1'392	0.00	0.26	3.02	1.97	1.21	0.60	0.48	0.29	0.65	0.58	0.92	0.71	14.74	64.40	79.14	10.71	45.81	56.52	56.52
7'955			3.02	1.97	1.21	0.60	0.55	0.33	0.65	0.61	0.92	0.86	13.02	64.41	77.44	10.00	55.89	65.89	65.89
1'984			2.56	1.68	1.02	0.51	0.63	0.37	0.55	0.94	0.78	0.75	11.66	54.74	66.40	12.19	48.16	60.35	60.35
3'287			3.18	2.08	1.27	0.63	0.57	0.34	0.69	0.78	0.97	0.75	14.91	67.82	82.73	11.93	48.76	60.69	60.69
2'684			3.16	2.06	1.26	0.63	0.46	0.28	0.68	0.14	0.96	1.09	11.72	67.40	79.11	6.01	70.34	76.34	76.34
Minimum	0.00	0.00	2.29	1.49	0.91	0.46	0.46	0.28	0.49	0.14	0.70	0.48	-8.11	48.80	57.16	-13.39	30.85	45.05	45.05
Maximum	1.72	1.89	3.67	2.40	1.71	0.73	0.89	0.53	0.79	1.76	1.12	1.09	16.25	78.43	88.56	16.23	70.34	77.80	77.80
Differenz zw. Min. und Max.	1.72	1.89	1.39	0.91	0.55	0.28	0.42	0.25	0.30	1.62	0.42	0.61	24.36	29.63	31.40	29.62	39.49	32.75	32.75

* Die IST-Zahlen beruhen auf 24'000 Asylgesuchen, im neuen Kompensationsmodell nach Neustrukturierung wurde ein Rückgang auf 20'000 Asylgesuche und eine erhöhte Erwerbstätigkeit der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen berücksichtigt.

3.2 Weitere untersuchte Kompensationsmodelle

3.2.1 Untersuchte Kompensationsmodelle

Die Zusammenstellung in Abbildung 3-3 zeigt eine Auswahl der untersuchten Kompensationsmodelle, deren Herleitung nachfolgend erläutert wird:

Abbildung 3-3: Untersuchte Kompensationsmodelle

	Modell 1: Referenz- variante ohne Kompensation	Modell 2: Kompensationen basierend auf Übergangs- regelungen	Modell 3: Kostenbasiertes Kompensationsmodell	Modell 4: Kostenbasiertes Kompensationsmodell mit stärkerer Kompensation Flughafen	Neues Kompensationsmodell nach Neustrukturierung
Grundstock an zugewiesenen Fällen im erweiterten Verfahren	0%	10%	10%	10%	10%
Standortbedingte Kosten	0%	100%	15%	15%	20%
- Abzug pro Platz bei Verfahrens- und Ausreisezentren	0%	200%	30%	30%	40%
- Abzug pro Platz bei besonderen Zentren	0%	200%	30%	30%	40%
Fallbedingte Kosten					
- Abzug pro in ein Ausreisezentrum zugewiesene Person ⁵⁵	0%	20%*	25%	25%	15%
Flughafenkantone					
- Abzug pro kontrollierte Rückführung	0%	20%	3.5%	20%	10%

* Ein solcher Abzug existiert in den heutigen Regelungen nicht.

a) Referenzvariante (Modell 1)

Das Modell 1 dient zu Vergleichszwecken. Anhand dieser Referenzvariante soll aufgezeigt werden, welche Belastungen sich für die Kantone mit unterschiedlichen Aufgaben ergeben würden, wenn auf jegliche Kompensation verzichtet würde. Die Referenzvariante wird im nachfolgenden Vergleich der Kompensationsmodelle nicht berücksichtigt.

⁵⁵ Mit diesem Abzug soll eine Kompensation der Standortkantone für den Vollzug eines Wegweisungsentscheides ab Ausreisezentrum erfolgen. Gemäss Mengengerüst (vgl. Abbildung 1-1 auf S. 4) soll der Vollzug der Wegweisung für Fälle im beschleunigten Verfahren und Dublin-Fälle i.d.R. ab einem Ausreisezentrum erfolgen. Wenn ein Wegweisungsentscheid ab einem Verfahrenszentrum erfolgen soll, wird der Abzug für Fälle aus dem erweiterten Verfahren dem entsprechenden Standortkanton angerechnet.

b) Kompensationen basierend auf Übergangsregelungen (Modell 2)

Im Modell 2 sind verhältnismässig grosse Abzüge vorgesehen, die aus Kostensicht zu einer relativ grossen Mehrbelastung der Kantone ohne Bundeszentrum führt. Diese Variante basiert für die Kompensation der standortbedingten Kosten (pro Platz in einem Bundeszentrum) und der Flughafenkantone (für Bodenorganisation bei kontrollierten Rückführungen) auf der aktuellen Praxis gemäss den Entscheiden von KKJPD und SODK. Der Abzug für die fallbedingten Kosten (pro ins Ausreisezentrum zugewiesene Person) existiert heute nicht und basiert auf Diskussionen im Ausschuss zur Höhe der zukünftigen Abzüge. Anhand dieser Variante lässt sich zeigen, wie sich ein Kompensationsmodell auswirken würde, das auf den heutigen Abzügen für temporäre Unterkünfte und den Leistungsvereinbarungen mit den Flughafenkantonen basiert.

c) Kostenbasiertes Kompensationsmodell (Modell 3)

Im Modell 3 wurden die Abzüge so gewählt, dass eine Verteilung der Nettokosten resultiert, mit welcher die Kantone mit besonderen Leistungen einen finanziellen Anreiz erhalten, der aber weniger stark ausfällt als in Modell 2. Damit soll das mit den Standortaufgaben anfallende Engagement honoriert werden, welches in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Schaffung politischer Akzeptanz und Bereitstellung kantonaler Strukturen notwendig ist. Die Abzüge wurden mit dem Kostenmodell hergeleitet, sodass die relative Höhe der Abzüge in etwa dem Verhältnis der anfallenden Nettokosten für eine besondere Leistung entspricht. Zudem wurde in diesem moderaten Kompensationsmodell dem Umstand Rechnung getragen, dass die anfallenden Kosten der Kantone im Bereich der Bundeszentren und des Wegweisungsvollzugs deutlich geringer sind als im Integrationsbereich. Die Herleitung der Abzüge basiert auf dem Exkurs in Abschnitt 6.3 des Hauptberichts.

d) Kostenbasiertes Kompensationsmodell mit stärkerer Kompensation Flughafen (Modell 4)

Dieses Kompensationsmodell baut auf dem Modell 3 mit kostenbasierter Kompensation auf. Hier wird aber die in der Leistungsvereinbarung mit den Flughafenkantonen festgelegte Kompensation von 20% (bzw. 0.2 Fällen) pro abgewickelte kontrollierte Rückführung berücksichtigt.

Im Rahmen der Suche nach einem neuen Kompensationsmodell wurden auf Basis der Modelle 3 und 4 eine Vielzahl von Zwischenvarianten untersucht, auf die hier nicht näher eingegangen wird. Für nähere Erläuterungen zum neuen Kompensationsmodell wird auf den Abschnitt 6.3 im Hauptbericht verwiesen.

3.2.2 Vergleich der Kompensationsmodelle

In der nachstehenden Abbildung sind die Nettokosten pro Kanton im IST und für alle Kompensationsmodelle nach Neustrukturierung dargestellt. Es zeigt sich bezüglich der Kompensationswirkung der vier Modelle im Grundsatz folgendes Bild:

- Der Durchschnittswert über alle Kantone beläuft sich nach der Neustrukturierung auf 65.9 CHF pro Kopf (punktierte gelbe Linie in der Abbildung).
- Die **Kantone ohne Bundeszentren** (alle unterhalb ZH) liegen mit Ausnahme des Kantons AI in allen Kompensationsmodellen über diesem Betrag, weil sie für die Kompensation der Kantone mit Bundeszentren aufkommen müssen.⁵⁶ Am ausgeprägtesten ist die Mehrbelastung im Modell 2, in den Modellen 3 und 4 sowie im neuen Kompensationsmodell nach Neustrukturierung liegt die Mehrbelastung innerhalb von rund 7 CHF pro Einwohner nahe beisammen.
- Bei den **Kantonen mit Bundeszentren** (BS bis ZH) liegen die pro Kopf Belastungen mehrheitlich links vom Durchschnitt (65.5 CHF/Kopf). Einzig bei SG liegt sie über diesem Wert, was mit dem vergleichsweise kleinen Ausreisezentrum zusammenhängt. SG liegt aber in allen Modellen immer noch unter dem jeweiligen Durchschnittswert für die Kantone ohne Bundeszentren.

⁵⁶ Bei Appenzell I.Rh. ergibt sich die Minderbelastung im neuen Modell nach Neustrukturierung sowie in den Modellen 3 und 4 vor allem durch den Sockelbeitrag bei den Globalpauschalen des Bundes von 336'000 CHF. Dieser führt bei kleiner Bevölkerungszahl zu einer deutlichen Entlastung der Nettokosten pro Kopf. Auch bei den anderen kleineren Kantonen führt der Sockelbeitrag zu einer entsprechenden höheren Entlastungswirkung als bei den grossen Kantonen.

Abbildung 3-4: Nettokosten der Kantone im IST und nach Neustrukturierung, Vergleich der untersuchten Kompensationsmodelle



Für die Interpretation der Ergebnisse sind die Zahlenwerte im Vergleich zur IST-Situation in der folgenden Abbildung 3-5 grafisch aufbereitet. Aus der Darstellung lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

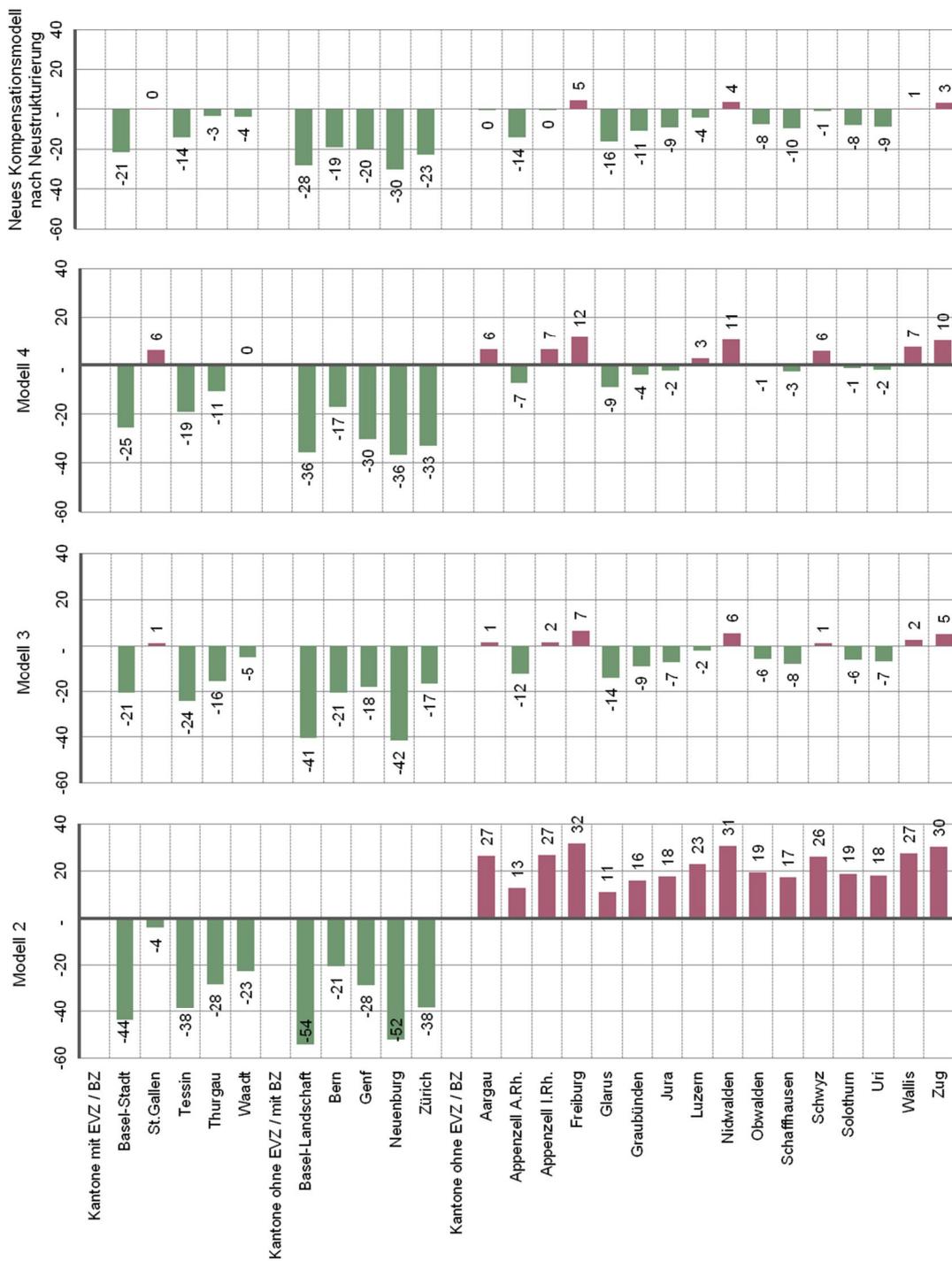
- **Modell 2** – die Weiterführung der heutigen Übergangsregelung in der Neustrukturierung – würde dazu führen, dass alle Kantone **ohne** Bundeszentrum nach der Neustrukturierung im Vergleich zur IST-Situation⁵⁷ mit höheren Pro-Kopf-Kosten rechnen müssen. Die Mehrbelastungen liegen zwischen 11 CHF (GL) bis 32 CHF (FR) pro Kopf der Bevölkerung. Demgegenüber erfahren alle Kantone **mit** Bundeszentren eine Entlastung gegenüber der heutigen Situation im Umfang von 4 CHF (SG) bis 54 CHF (BL) pro Kopf.
- Die kostenbasierte Kompensation in **Modell 3** würde sicherstellen, dass mit Ausnahme von SG⁵⁸ alle Kantone mit Bundeszentren weiterhin eine Entlastung gegenüber der IST-Situation erfahren, gleichzeitig würde auch die Mehrheit der Kantone ohne Bundeszentren von der kostenmindernden Wirkung der Neustrukturierung profitieren können.
- Die im Vergleich zu Modell 3 höhere Flughafenkompensation in **Modell 4** führt dazu, dass die „Flughafenkantone“ BS, GE und ZH gegenüber Modell 3 besser abschneiden.⁵⁹ Alle anderen Kantone müssen diese Mehrkompensation bei den Flughafenkantonen mittragen. Dies hat zur Folge, dass die Mehrheit der Kantone ohne Bundeszentren gegenüber der IST-Situation wieder mit Mehrkosten zu rechnen hätte.
- Im vorgeschlagenen **neuen Kompensationsmodell nach Neustrukturierung** erhalten wiederum alle Kantone mit Bundeszentren - mit Ausnahme von SG, der faktisch ein Nullresultat erreicht - eine Entlastung gegenüber der heutigen Situation. Auch von den Kantonen ohne Bundeszentren werden nur 4 Kantone (FR, NW, VS und ZG) im Vergleich zu heute leicht schlechter gestellt.

⁵⁷ Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die ausgewiesenen Werte zur IST-Situation auf der Annahme von jährlich 24'000 Asylgesuchen beruhen. Die tatsächlichen Gesuchszahlen in den Jahren 2011 bis 2013 liegen unter diesem Planungswert. Entsprechend fiel die tatsächliche finanzielle Belastung der Kantone in diesen Jahren geringer aus als gemäss den Planungswerten in der IST-Situation.

⁵⁸ Die Mehrbelastung von SG gegenüber der IST-Situation ist insofern zu relativieren, weil SG – gemessen an seiner Bevölkerung – nur ein unterdurchschnittlich grosses Ausreisenzentrum zur Verfügung stellt.

⁵⁹ Interessanterweise fährt der „Flughafenkanton“ BE trotz der erhöhten Flughafenkompensation schlechter als in Modell 3. Dies hängt damit zusammen, dass über den Flugplatz Belp nur sehr wenige kontrollierte Ausreisen stattfinden (ca. 240 oder 5% aller Ausreisen über die Flughäfen), entsprechend klein ist die Kompensation, die Bern für diese Leistung erhalten würde. Demgegenüber muss sich Bern im Ausmass seines Bevölkerungsanteils (knapp 12.4%) an der Kompensation aller anderen Flughafenkantone beteiligen. Bern erhält daher aufgrund des geringen Ausreiseanteils aus der Flughafenkompensation netto keine Entlastung, sondern erfährt eine Belastung.

Abbildung 3-5: Veränderung der Nettokosten gegenüber IST pro Kompensationsmodell (in CHF pro Einwohner)



In der nachstehenden Abbildung sind die vorangehenden Ausführungen zur Mehr- und Minderbelastung der Kantone pro Kompensationsmodell zusammengefasst. Dabei sind jeweils die Anzahl Kantone mit Minderbelastung mit einem Minus (-) und die Anzahl Kantone mit einer Mehrbelastung mit einem Plus (+) gekennzeichnet. Es zeigt sich, dass im neuen Kompensationsmodell durch die Neustrukturierung am meisten Kantone (insgesamt 21) eine Entlastung gegenüber der heutigen Situation erfahren würden. In Modell 3 sind es 18, in Modell 4 sind es 17 und im Modell 2 reduziert sich die Zahl auf die 10 Kantone mit Bundeszentren.

Abbildung 3-6: Anzahl Kantone mit Minder- / Mehrbelastung gegenüber IST

	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Neues Kompensationsmodell nach Neustrukturierung
Kantone mit EVZ / mit BZ	-5 / 0	-4 / +1	-3 / +2	-4 / +1
Kantone ohne EVZ / mit BZ	-5 / 0	-5 / 0	-5 / 0	-5 / 0
Kantone ohne EVZ / ohne BZ	0 / +16	-9 / +7	-9 / +7	-12 / +4
Total	-10 / +16	-18 / +8	-17 / +9	-21 / +5

4 Anhang D: Bestehende Zusammenarbeitsformen in den Kantonen im Asyl-, Polizei- und Justizbereich

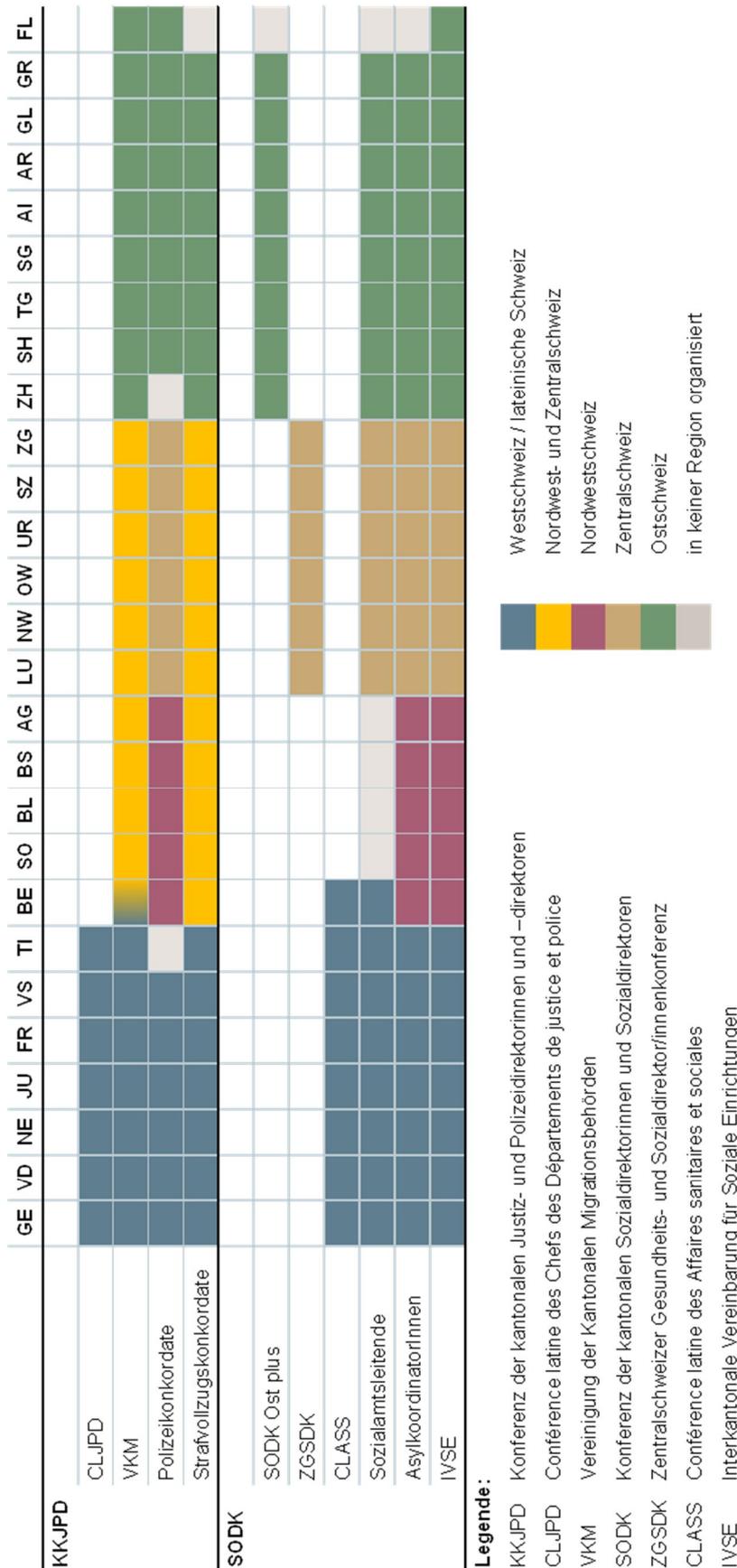
Im vorliegenden Anhang wird ein kurzer Überblick über die bestehenden Zusammenarbeitsstrukturen der Kantone in den Bereichen Migration, Sozialwesen, Justiz und Polizei geben. Die in Abbildung 4-1 aufgelisteten Konkordate sind gegliedert nach den beiden wichtigsten Zusammenarbeitsformen auf der Regierungsebene:

- KKJPD: Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
- SODK: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren

Der Überblick zeigt Folgendes:

- Auf Regierungsebene kennt die KKJPD nur eine Regionalkonferenz der lateinischen Kantone. Die (Gesundheits- und) SozialdirektorInnen sind jedoch auch regional organisiert. Lediglich die Nordwestschweiz ist nicht formell in einer Regionalkonferenz organisiert.
- Die Amtsleitenden und die Konkordate sind üblicherweise in 3 bis 4 Regionen organisiert. I.d.R. sind alle Kantone einer Region angeschlossen. Ausnahmen sind die Kantone Zürich und Tessin bei den Polizeikonkordaten und die Nordwestschweizer Kantone (SO, BL, BS und AG) bei den Sozialamtsleitenden.
- Der Kanton Bern ist je nach dem den Westschweizer oder Nordwest- bzw. Nordwest- und Zentralschweizer Kantonen angeschlossen. In der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden und bei den Polizeikonkordaten gehört der Kanton Bern sogar zwei Regionen an.
- Die Nordwest- und Zentralschweizer Kantone arbeiten teilweise in einer grossen Konferenz zusammen, teilweise bilden sie je eine eigene Konferenz.

Abbildung 4-1: Regionale Zusammenarbeitsstrukturen im Bereich der KKJPD und SODK



5 Anhang E: Vertiefte Analyse Schwankungstauglichkeit des Systems

Die Berechnungen zum Bedarf an Unterbringungskapazitäten basieren auf den Annahmen, dass 24'000 Asylgesuche pro Jahr gestellt werden und dass die Zusammensetzung der Asylgesuche (Herkunftsländer, Komplexität der Gesuche etc.) der Zusammensetzung der Jahre 2009 bis 2012 entspricht.

Die Zahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche ist starken Schwankungen unterworfen. In den letzten 20 Jahren lag dieser Schwankungsbereich zwischen 10'795 (2005) und 47'513 (1999). Das neue System muss zwar in der Lage sein, Schwankungen aufzufangen. Es kann jedoch nicht darauf ausgerichtet sein, die alle 20 bis 30 Jahre zu erwartenden Extremwerte (wie in den Jahren 1998 und 1999) aufzufangen. In solchen ausserordentlichen Situationen kommen die im Notfallkonzept Asyl vorgesehenen Massnahmen zur Anwendung.

In der Folge wird dargelegt, wie das System auf Schwankungen im Bereich zwischen 10'000 und 34'000 Gesuchen reagiert. In einem zweiten Schritt wird dargelegt, wie das System auf eine signifikante Änderung bei der Zusammensetzung der Gesuche reagiert.

5.1 Personelle Ressourcen

Damit die vorgesehene Behandlungsdauer eingehalten werden kann - und die Bundesunterkünfte für eine bestimmte Anzahl Gesuchseingänge innerhalb des Schwankungsbereichs effektiv ausreichen - muss sichergestellt sein, dass das BFM auch über das nötige qualifizierte Personal (inklusive Dolmetscher) zur Erledigung der Gesuche verfügt. Ansonsten besteht das Risiko, dass sich bei einem schnellen Anstieg der Asylgesuche (innerhalb des Schwankungsbereichs) rasch grosse Pendenzen anhäufen und die Zentren des Bundes innerhalb weniger Monate voll sind. Diese Einschränkung gilt für alle im nachfolgenden Text beschriebenen Situationen.

Insbesondere bei deutlich unter 20'000 Asylgesuchen pro Jahr wäre eine grössere Personalreduktion unumgänglich. Hier sollte darauf geachtet werden, dass möglichst wenig Knowhow verloren geht. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt zudem, dass zwischen dem Anstieg der Asylgesuche und dem Zeitpunkt, indem zusätzliches Personal operativ ist, im Idealfall ein Jahr liegt. Dies ist zu langsam, um die Schwankungstauglichkeit des Systems sicher zu stellen. Hier muss eine Alternative gefunden werden, z.B. könnte die strategische Leistungsbereitschaft⁶⁰ wieder eingeführt werden.

⁶⁰ Im Rahmen der strategischen Leistungsbereitschaft hätte das BFM bei steigenden Gesuchszahlen die Möglichkeit - bis zu einem festzulegenden Höchstwert - temporär Personal zu rekrutieren, ohne dass hierfür die Zustimmung des Bundesrates respektive des Parlaments eingeholt werden müsste. Damit könnte ein Personalaufbau viel rascher erfolgen.

Die Belastung der einzelnen Bereiche im BFM durch eine Zunahme der Asylgesuche verläuft nicht gleichmässig. Zuerst steigt der Personalbedarf in den EVZ (Vorbereitungsphase, beschleunigtes Verfahren) und bei Dublin, dann derjenige im erweiterten Verfahren und schliesslich derjenige bei der Rückkehr. Um diese Herausforderung zu bewältigen, braucht das BFM Personal, das ohne weiteren Ausbildungsaufwand von einem Bereich in den anderen wechseln kann.

5.2 Schwankungen der Asylgesuchszahlen (bei gleich bleibender Zusammensetzung)

5.2.1 Gesuchsanstieg auf über 24'000 Gesuche pro Jahr

Bei 24'000 Asylsuchenden benötigt der Bund 4'175 Plätze in seinen Zentren. Die Kantone benötigen 5'050 Plätze in ihren Unterkunftsstrukturen. In den Zentren des Bundes sind 5'000 Plätze vorgesehen, d.h. sie haben die Kapazität für bis zu 29'000 Asylsuchende pro Jahr (unter der Annahme, dass die vorgesehenen Verfahrensdauern auch beim höheren Gesuchseingang eingehalten werden können). Die Kantone würden bei 29'000 Gesuchen rund 6'100 Plätze in ihren Unterkunftsstrukturen benötigen. Bis zu einem Anstieg auf 29'000 Gesuche pro Jahr sind genügend Unterkünfte vorhanden, so dass die Kantone nicht überproportional belastet würden. Dies immer unter der Bedingung, dass die Verteilung der Asylsuchenden wie geplant verläuft, d.h. der Bund seine Unterkünfte nicht füllt, sondern einen Leerbestand unterhält, so dass plötzliche Anstiege von einem Monat auf den nächsten aufgefangen werden können.

Bei 29'000 bis 34'000 Asylgesuchen pro Jahr, reichten die bestehenden UnterkunftsKapazitäten des Bundes nicht mehr aus, um seinen "Anteil" an den unterzubringenden Asylsuchenden zu beherbergen. Es läge eine besondere Situation vor. In diesem Fall würde das BFM seine Behandlungsstrategie derart ausrichten, dass möglichst viele Asylgesuche rasch entschieden und vollzogen werden könnten. Konkret könnte dies bedeuten, dass im beschleunigten Verfahren diejenigen Personen prioritär behandelt würden, deren Wegweisung rasch vollzogen werden kann, d.h. deren voraussichtliche Aufenthaltsdauer unter dem Durchschnitt für das beschleunigte Verfahren liegt. Je nach Herkunftsland könnte allenfalls auch die Vorbereitungsphase verkürzt werden (z.B. bei Balkanstaaten). Mit diesen Massnahmen könnte das BFM bei einem solchen Anstieg und genügend Fällen der oben skizzierten Kategorien kurz- bis mittelfristig eine zusätzliche Belastung für die Kantone abfedern. Innerhalb des BFM müssten in diesem Fall z.B. einzelne Sektionen, die sich im Normalzustand mit erweiterten Verfahren befassen, andere Funktionen übernehmen (Mitwirkung in Vorbereitungsphase, Dublin-Verfahren, beschleunigtes Verfahren).

Behandlungsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Dublin-Fälle: Behandlung aller Fälle im beschleunigten Verfahren/Vollzug ab Zentrum des Bundes • Gesuche ohne weitere Abklärungen: Behandlung im beschleunigten Verfahren/Vollzug ab Zentrum des Bundes soweit dies aus Kapazitätsgründen möglich ist. Bestehen nicht genügend Unterbringungskapazitäten, erfolgt eine Umteilung in das erweiterte Verfahren und eine Kantonszuweisung. Priorität liegt bei den rasch vollziehbaren Fällen. Ev. Verkürzung der Vorbereitungsphase. • Letzte Priorität für erweitertes Verfahren. Ev. vorläufig auf Anhörungen von Fällen, die im erweiterten Verfahren behandelt werden verzichten.
Erhöhung der Unterbringungskapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Dem BFM stehen temporär nutzbare Reserveunterkünfte zur Verfügung, welche bei Bedarf aktiviert werden können (vgl. Massnahme 12 Notfallkonzept).
Verstärkung der personellen Ressourcen	<p>Bis zum Erhalt von zusätzlichem Personal wird das Personal flexibel eingesetzt, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personal aus dem Rückkehrbereich und aus anderen Bereichen des BFM wird in der Vorbereitungsphase eingesetzt
Bedeutung für Kantone	<ul style="list-style-type: none"> • Es werden im Rahmen des erweiterten Verfahrens auch Personen überwiesen, deren Gesuche normalerweise im beschleunigten Verfahren behandelt würden, d.h. der Anteil von Personen, die von den Nicht-Standort-Kantonen vollzogen werden müssen, steigt. • Personen im erweiterten Verfahren warten länger auf den Entscheid, Integrationsmassnahmen können teilweise erst später einsetzen. • Mit den vom BFM getroffenen Massnahmen kann im Bereich von 29'000 bis 34'000 Gesuchen eine Mehrbelastung der Kantone zwar nicht verhindert werden, aber der Zeitpunkt des Beginns der Mehrbelastung kann um einige Monate nach hinten geschoben werden, d.h. die Kantone haben eine Vorlaufzeit.

Bei mehr als 34'000 Gesuchen läge eine ausserordentliche Situation vor, in der die im Notfallkonzept vorgesehenen Massnahmen zu tragen kämen.

5.2.2 Rückgang der Asylgesuche auf unter 20'000 pro Jahr

Würden deutlich weniger als 24'000 Asylgesuche gestellt, bestünden sowohl auf Seite Bund, wie auf Seite Kantone eine deutliche Überkapazität an Unterkünften. Diese Entwicklung würde es dem Bund theoretisch ermöglichen, einen (grossen) Teil der Asylsuchenden auch im erweiterten Verfahren in den Bundesunterkünften unterzubringen. Jedoch sollte im Sinne der Lastenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auch in dieser Situation nicht von der Praxis abgewichen werden, die Personen im erweiterten Verfahren in den Kantonen unterzubringen.

Schliessung von Zentren vermeiden: Die Erfahrung hat gezeigt, dass es oft problematisch und mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden ist, Unterkünfte, die endgültig

aufgegeben wurden, nach einer gewissen Zeit wieder zu eröffnen. Ein definitiver Abbau von Unterkünften oder die Schliessung eines Zentrums des Bundes sollte deshalb auch bei Gesuchseingängen deutlich unter 20'000 vermieden werden. Anstelle eines Schliessens einzelner Bundesunterkünfte wäre eine alternierende Nutzung der bestehenden Unterkünfte vorstellbar. Zurzeit laufen Verhandlungen zwischen BFM und VBS bezüglich einer Vereinbarung zur Bereitstellung, zum Handling und zur Nutzung von Reserveunterkünften resp. temporär vom BFM nicht benötigten Unterkünften. Eine Option wäre, dass das BFM einen Teil der Unterkünfte kauft oder langfristige Mietverträge abschliesst. Hier könnte das BFM dann selbst festlegen, ob und wie die Unterkünfte bei einem Rückgang der Asylgesuche temporär umgenutzt werden könnten.

Die Verfahrenszentren sollen auch bei einem minimalen Gesuchsaufkommen nicht geschlossen werden.

Sollten die Asylgesuche während mehreren Jahren um oder unter 10'000 Gesuchen liegen, wäre eine Schliessung einzelner Zentren des Bundes wohl nicht zu umgehen.

5.3 Schwankungen der Zusammensetzung der Asylgesuche

5.3.1 Steigender Dublin-Anteil

Steigt der Anteil der potenziellen Dublin-Fälle deutlich über die 40%, die dem Berechnungsmodell zu Grunde liegen, steigt die Auslastung der Bundesunterkünfte vergleichsweise rasch an.

Dublin Anteil	100% Auslastung Bundesunterkünfte bei x Asylgesuchen pro Jahr		
	<i>Anteil beschleunigtes Verfahren</i>		
	20%	15%	10%
30%	31'000	33'000	35'500
40%	29'000	30'500	32'500
50%	27'500	28'000	29'500
60%	25'500	26'000	27'500
70%	23'500	24'000	25'500

Lesebeispiel: Bei einem Anteil von 50% Dublin-Gesuchen, könnten - bei einem Anteil von 15% Personen im beschleunigten Verfahren - in der Schweiz pro Jahr bis zu 28'000 Asylgesuche gestellt werden, ohne dass die Kantone in Bezug auf die Unterbringung übermässig belastet würden.

Bei einer vollen Auslastung der Bundesunterkünfte müssten Dublin-Fälle oder Personen mit einem negativen Entscheid aus dem beschleunigten Verfahren einem Kanton zugewiesen werden. Gleichzeitig gäbe es weniger Personen im erweiterten Verfahren, d.h. hier würde den Kantonen weniger zugewiesen.

Innerhalb des BFM könnte zwar mittels eines temporären Einsatzes von Sektionen aus dem erweiterten Verfahren im Dublin-Verfahren sichergestellt werden, dass die vorgesehenen Fristen eingehalten werden. Eine schnellere Abwicklung des gesamten Dublin-Prozesses inkl. der Rücküberstellung an den zuständigen Dublin-Staat wäre indes nicht möglich.

Behandlungsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Dublin-Fälle: Behandlung aller Fälle im beschleunigten Verfahren/Vollzug ab Zentrum des Bundes • Gesuche ohne weitere Abklärungen: Behandlung im beschleunigten Verfahren/Vollzug ab Zentrum des Bundes soweit dies aus Kapazitätsgründen möglich ist. Bestehen nicht genügend Unterbringungskapazitäten, erfolgt eine Umteilung in das erweiterte Verfahren und eine Kantonszuweisung. Priorität liegt bei den rasch vollziehbaren Fällen.
Erhöhung der Unterbringungskapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Dem BFM stehen temporär nutzbare Reserveunterkünfte zur Verfügung, welche bei Bedarf aktiviert werden können (vgl. Massnahme 12 Notfallkonzept). • Benutzung von kantonalen Zentren (die Kantone erhalten weniger Fälle im erweiterten Verfahren und haben daher freie Kapazitäten).
Verschiebung der personellen Ressourcen	<p>Das Personal wird flexibel eingesetzt, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personal aus dem Asylverfahrensbereich wird im Dublinverfahren eingesetzt.
Bedeutung für Kantone	<ul style="list-style-type: none"> • Es werden im Rahmen des erweiterten Verfahrens auch Personen überwiesen, deren Gesuche normalerweise im beschleunigten Verfahren behandelt würden, d.h. der Anteil von Personen, die von den Nicht-Standort-Kantonen vollzogen werden müssen, steigt.

5.3.2 Steigender Anteil beschleunigtes Verfahren

Der Effekt auf die Unterbringungskapazitäten des Bundes ist - aufgrund der ähnlichen Aufenthaltsdauer - derselbe wie bei einem steigenden Anteil von Dublin-Verfahren. Die Unterkünfte wären relativ rasch voll. Das BFM müsste entweder Personen mit einem negativen Entscheid aus dem beschleunigten Verfahren in den Kantonen unterbringen oder vermehrt auch Personen, die im "Normalfall" dem beschleunigten Verfahren zugeteilt würden, im erweiterten Verfahren behandeln. Dies könnte, je nach Ausgangslage und Herkunftsland, einen unerwünschten Pull-Effekt auslösen.

Behandlungsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Dublin-Fälle: Behandlung aller Fälle im beschleunigten Verfahren/Vollzug ab Zentrum des Bundes • Gesuche ohne weitere Abklärungen: Behandlung im beschleunigten Verfahren/Vollzug ab Zentrum des Bundes soweit dies aus Kapazitätsgründen möglich ist. Bestehen nicht genügend Unterbringungskapazitäten, erfolgt eine Umteilung in das erweiterte Verfahren und eine Kantonszuweisung. Priorität liegt bei den rasch vollziehbaren Fällen.
Erhöhung der Unterbringungskapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Dem BFM stehen temporär nutzbare Reserveunterkünfte zur Verfügung, welche bei Bedarf aktiviert werden können (vgl. Massnahme 12 Notfallkonzept).
Verschiebung der personellen Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Personal für das erweiterte Verfahren und aus anderen BFM-Bereichen wird im Taktverfahren eingesetzt.

Bedeutung für Kantone	<ul style="list-style-type: none"> • Es werden im Rahmen des erweiterten Verfahrens auch Personen überwiesen, deren Gesuche normalerweise im beschleunigten Verfahren behandelt würden, d.h. der Anteil von Personen, die von den Nicht-Standort-Kantonen vollzogen werden müssen, steigt.
------------------------------	---

5.3.3 Steigender Anteil erweitertes Verfahren

Ein steigender Anteil der Personen im erweiterten Verfahren würde dazu führen, dass bei gleich bleibenden Gesuchszahlen mehr Personen in die Kantone verteilt würden. Die Zentren des Bundes wären - da weniger Personen im beschleunigten und/oder im Dublin-Verfahren stünden - nur noch schwach ausgelastet. Allenfalls könnte in dieser Situation ein Teil der Personen, die sich im erweiterten Verfahren befinden, während des ganzen Verfahrens in den Zentren des Bundes verbleiben. Dies wäre im Sinne einer konstanten proportionalen Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen anzustreben.

5.4 Mögliche Massnahmen zur Erhöhung der Flexibilität des BFM beim Personaleinsatz

- Wiedereinführung der "Strategischen Leistungsbereitschaft"
- Einführung Jahresarbeitszeit
- Neueintretendes Personal wird jeweils für zwei Funktionen rekrutiert (z.B. Vorbereitungsphase und Rückkehr, beschleunigtes Verfahren und erweitertes Verfahren) und erhält ein entsprechendes Pflichtenheft, indem die Doppelfunktion vorgeschrieben ist.
- Personen mit Doppelfunktionen (gemäss Pflichtenheft) wechseln bei Normalbetrieb alle sechs Monate von einer Funktion in die andere. Sie arbeiten z.B. sechs Monate in einer Rückkehrereinheit, dann sechs Monate für die Vorbereitungsphase, dann wieder sechs Monate für die Rückkehr etc. → Institutionalisierte Job-Rotation.
- Rekrutierung von temporärem Personal

5.5 Zusammenfassung

Das System der Neustrukturierung ist im Bereich zwischen 15'000 und 29'000 Asylgesuchen pro Jahr schwankungstauglich sofern das BFM die Möglichkeit hat, bei einem Gesuchsanstieg rasch Personal zu rekrutieren und sofern ein Teil des Personals über die nötige Ausbildung verfügt, um in mehreren Bereichen zum Einsatz kommen zu können. Der Schlüssel für die proportionale Verteilung der Asylsuchenden in Unterkünften von Bund resp. Kantonen könnte unter diesen Voraussetzungen eingehalten werden.

Das System ist auch in der Lage, auf eine Änderung der Zusammensetzung der Asylsuchenden zu reagieren. Allerdings könnte je nach Entwicklung der Zusammensetzung der Asylgesuche die Unterbringungssituation beim Bund früher kritisch werden als bei der aktuellen Zusammensetzung.

In den Bereichen von 10'000 bis 15'000 Gesuchen und 29'000 bis 34'000 Gesuchen stösst das System an seine Grenzen. Insbesondere dann, wenn sich die Gesuche über einen Zeitraum von mehreren Jahren in diesen Bereichen befindet. Im Bereich 10'000 bis 15'000 stellt vor allem die Unterbelegung und die Schliessung einzelner Unterkünfte im Hinblick auf Kosteneinsparungen eine Herausforderung dar, da bei einem erneuten Anstieg der Asylgesuche evtl. einmal geschlossene Unterkünfte nicht mehr so ohne Weiteres wieder in Betrieb genommen werden könnten. Wichtig ist hier, dass das Verhältnis zwischen den Asylsuchenden, die einer Bundesunterkunft zugewiesen sind, und denjenigen, die einer kantonalen Unterkunft zugewiesen werden, gleich bleibt, auch wenn der Bund genügend Kapazitäten hätte, um mehr Personen unterzubringen. Zudem ist es zentral, dass sowohl Bund wie Kantone leer stehende Unterkünfte nicht aufgeben, sondern nur vorübergehend schliessen respektive umnutzen. So wäre einerseits gewährleistet, dass der Bund bei einem plötzlichen Anstieg nicht sehr rasch überproportional viele Asylsuchende den Kantonen zuteilen müsste, sondern während drei bis sechs Monaten eine Pufferfunktion ausüben könnte, andererseits hätten die Kantone die nötigen Unterkünfte, um ihren Anteil unterzubringen. Entsprechende Verhandlungen zwischen BFM und VBS sind im Gange.

Bei 29'000 bis 34'000 Asylgesuchen würden die Aufnahmekapazitäten des Bundes nicht mehr ausreichen, um seinen Anteil an den unterzubringenden Asylsuchenden aufrecht zu erhalten. Das BFM müsste in diesem Fall - nebst einer möglichst raschen Inbetriebnahme von zusätzlichen Unterkünften und Aufstockung des Personals - seine Entscheid- und Prioritätenpraxis ändern, um so die zusätzlichen Lasten für die Kantone zumindest zu Beginn des Anstiegs tief zu halten.

Werden in einem Jahr mehr als 34'000 Asylgesuche gestellt oder sinkt die Zahl unter 10'000 Gesuche, kann dies vom System nicht mehr aufgefangen werden.