

Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs

Schlussbericht

Stand: 18. Februar 2014

Arbeitsgruppe Neustrukturierung

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Arbeitsgruppe Neustrukturierung
Titel: Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs
Papier / Version: Schlussbericht
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*, Asylkoordinatorin 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, ab 12. September 2013 Marcel Suter, Amt für Migration und Zivilrecht Kanton Graubünden (VKM)
Pierre Maudet, Conseiller d'Etat Canton de Genève (KKJPD)
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 Daeniken*, Chef Stab Bundeszentren BFM
Florian Düblin*, stv. Generalsekretär KKJPD
Sylvia Koller, Chefin Abteilung Subventionen BFM
Loranne Mérillat*, Fachbereichsleiterin Migration SODK
Nadine Mudry*, Asylkoordinatorin 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

Inhaltsübersicht

Lesehinweis:

Zum Entwurf Schlussbericht gehören auch die Anhänge A-E, die in einem separaten Dokument zugestellt werden.

	Inhaltsübersicht	1
	Management Summary	2
	Inhaltsverzeichnis	3
	Abkürzungsverzeichnis	6
	Kurzfassung	7
1	Einleitung	13
2	Ziele und wesentliche Elemente der Neustrukturierung	19
3	Auswirkungen der Neustrukturierung auf den Unterbringungsbedarf.....	26
4	Finanzielle Auswirkungen der Neustrukturierung	36
5	Regionen und Standorte der Bundeszentren	46
6	Verteilung der Asylsuchenden und Kompensationsmodell.....	53
7	Organisatorische Herausforderungen	82
8	Stand in anderen Projekten der Neustrukturierung.....	90
	Grundlagen / Literaturverzeichnis.....	97

Management Summary

Gemäss Folgemandat der ersten Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 hatte die Arbeitsgruppe Neustrukturierung den Auftrag, die Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich auszuarbeiten und ein entsprechendes Umsetzungskonzept vorzuschlagen.

Im vorliegenden Bericht werden diese – seit der ersten Asylkonferenz geleisteten – Arbeiten dokumentiert. Basierend darauf empfiehlt die Arbeitsgruppe zuhanden der zweiten Asylkonferenz folgende Festlegungen:

- **Regionen:** Die Aufgaben und Funktionen der Regionen sind gemäss Variante 1 (vgl. Abbildung 5-2, S. 49) festzulegen. Es sind 6 Regionen gemäss Abbildung 5-3 (S. 51) zu realisieren.
- **Standorte:** Die Standortplanung mit 6 Verfahrenszentren und rund 10 Ausreisezentren ist vom BFM unter Einbezug der Regionen bzw. Kantone und der betroffenen Gemeinden fortzuführen. Dabei ist den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit, kurzen Wegen und innerhalb der Regionen angemessener Verteilung der Aufgaben Rechnung zu tragen.
- **Verteilschlüssel und neues Kompensationsmodell:** Die Fälle im erweiterten Verfahren sind bevölkerungsproportional auf alle Kantone zu verteilen. Hierbei sind Kantonen mit besonderen Leistungen folgende Abzüge vom bevölkerungsproportionalen Anteil zu gewähren:
 - 20% Abzug (bzw. 0.2 Fälle) pro Platz in einem Verfahrens- oder Ausreisezentrum
 - 40% Abzug (bzw. 0.4 Fälle) pro Platz in besonderen Zentren
 - 15% Abzug (bzw. 0.15 Fälle) pro asylsuchende Person, die in ein Ausreisezentrum zugewiesen wird
 - 10% Abzug (bzw. 0.1 Fälle) pro kontrollierte Rückführung über einen FlughafenDas neue Kompensationsmodell gilt auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Neustrukturierung. Der Übergang vom bisherigen ins neue Kompensationsmodell ist zu klären.
- **Monitoring:** Es ist ein periodisches Monitoring zu den wichtigsten Bereichen des Asylwesens einzurichten, um unerwünschte Entwicklungen frühzeitig erkennen zu können. Ergibt sich hieraus ein Anpassungsbedarf im Kompensationsmodell oder im Abgeltungssystem, so erklären sich Kantone und Bund bereit, diesen gemeinsam mit Städten und Gemeinden anzugehen und zeitnah umzusetzen.
- **Begleitung der weiteren Umsetzungsarbeiten:** Der Arbeitsgruppe ist für die Begleitung der weiteren Arbeiten ein zweites Folgemandat zu erteilen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	1
Management Summary	2
Inhaltsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	7
1 Einleitung	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Projektauftrag.....	13
1.2.1 Resultate der Asylkonferenz.....	13
1.2.2 Neuer Auftrag der Arbeitsgruppe Neustrukturierung	14
1.3 Projektorganisation und Berichtserarbeitung.....	15
1.4 Abgrenzung	17
1.5 Aufbau des Berichts	17
2 Ziele und wesentliche Elemente der Neustrukturierung	19
2.1 Übergeordnete Ziele	19
2.2 Verfahrensablauf.....	19
2.3 Unterbringung in Bundeszentren	22
2.4 Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden	23
3 Auswirkungen der Neustrukturierung auf den Unterbringungsbedarf.....	26
3.1 Mengengerüst: Anzahl Asylgesuche, Dauer der Verfahrensschritte und Erledigungen im neustrukturierten Verfahren	26
3.2 Auswirkungen auf die Personenbestände im Asylbereich	28
3.2.1 Aktuelle Personenbestände.....	28
3.2.2 Entwicklung der Personenbestände nach der Neustrukturierung	30
3.3 Auswirkungen auf den Unterbringungsbedarf	33
4 Finanzielle Auswirkungen der Neustrukturierung	36
4.1 Einmalige Investitionskosten	36
4.1.1 Bereitstellung Unterbringungskapazitäten in Bundeszentren.....	36
4.1.2 Errichtung von Administrativhaftplätzen.....	37
4.2 Jährliche Kosten im Asylbereich - Ebene Bund.....	37
4.3 Jährliche Kosten im Asylbereich - Ebene Kantone und Gemeinden	38

4.3.1	Berücksichtigte Kostenelemente zur Ermittlung der jährlichen Aufwendungen im Asylbereich	38
4.3.2	Zentrale Modellannahmen.....	40
4.3.3	Bruttokosten.....	40
4.3.4	Nettokosten.....	42
4.3.5	Sicht Gemeinden	44
5	Regionen und Standorte der Bundeszentren	46
5.1	Vorgehen und Bearbeitungsschritte.....	46
5.2	Funktion der Regionen	48
5.3	Festlegung der Regionen	50
5.4	Standortplanung.....	52
6	Verteilung der Asylsuchenden und Kompensationsmodell.....	53
6.1	Anpassungsbedarf bei Verteilschlüssel und Kompensationsmodell.....	53
6.1.1	Bisheriges Kompensationsmodell.....	53
6.1.2	Änderungen durch die Neustrukturierung	55
6.2	Grundüberlegungen und Stossrichtung der Anpassungen	57
6.2.1	Finanzielle Abgeltung und/oder Kompensation im Verteilschlüssel	57
6.2.2	Leitgedanken bei der Kompensation besonderer Leistungen	57
6.2.3	Ansatzpunkte für die Kompensation über den Verteilschlüssel.....	58
6.3	Neues Kompensationsmodell	59
6.4	Ergebnisse für das neue Kompensationsmodell	61
6.4.1	Gesamtüberblick	61
6.4.2	Würdigung und Interpretation der Ergebnisse	64
6.4.3	Fazit.....	74
6.5	Ausgewählte Spezialaspekte.....	74
6.5.1	Langzeitbeziehende in der Nothilfe.....	74
6.5.2	Kompensation der Flughafenkantone für kontrollierte Rückführungen.....	77
6.5.3	Wirkung des Grundstocks an Fällen im erweiterten Verfahren	79
6.6	Abgeltungssystem des Bundes an die Kantone	80
6.7	Monitoring und Anpassungsbereitschaft	80
7	Organisatorische Herausforderungen	82
7.1	Organisation und Anpassungsbedarf BFM	82
7.2	Schwankungstauglichkeit des Systems	82
7.2.1	Analyse von Schwankungsszenarien mit dem Kostenmodell	82
7.2.2	Spezifische Massnahmen zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit.....	84
7.3	Zusammenarbeitsbedarf Kantone.....	85
7.3.1	Vollzug von Wegweisungen	86
7.3.2	Planung und Betrieb der Plätze für die Administrativhaft.....	87
7.3.3	Öffentliche Sicherheit	87
7.3.4	Standorte der Bundeszentren und Kompensationsmodell.....	87

7.4	Einbezug der Gemeinden.....	88
7.4.1	Auswirkungen der Neustrukturierung.....	88
7.4.2	Empfehlungen für einen angemessenen Einbezug der Gemeinden	89
8	Stand in anderen Projekten der Neustrukturierung.....	90
8.1	Testbetrieb.....	90
8.2	Ausgestaltung des erweiterten Verfahrens	91
8.3	Anpassung Plangenehmigungsverfahren	91
8.4	Betriebs- und Investitionskosten	93
8.5	Leistungsvereinbarungen mit Flughafenkantonen.....	93
8.6	Planung der Administrativhaftplätze.....	94
8.6.1	Bestand und Bedarf an Administrativhaftplätzen.....	94
8.6.2	Finanzielle Beteiligung des Bundes am Bau der Administrativhaftplätze	95
8.6.3	Planung der Administrativhaftplätze.....	95
8.7	Integrationsbereich.....	96
	Grundlagen / Literaturverzeichnis.....	97

Abkürzungsverzeichnis

AGNA	Arbeitsgruppe „Neustrukturierung des Asylbereichs“
AG Neustrukturierung	Arbeitsgruppe „Neustrukturierung des Asylbereichs“
AsylG	Asylgesetz
AsylV	Asylverordnung
BFM	Bundesamt für Migration
BJ	Bundesamt für Justiz
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BZ	Bundeszentren
DEPA	Deportee Accompanied – Begleitet zurückgeführte Person
DEPU	Deportee Unaccompanied – Unbegleitet zurückgeführte Person
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
Flü	Flüchtlinge
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
TU	Temporäre Unterkünfte
VA	Vorläufige Aufnahme / Vorläufig aufgenommene Person
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VKM	Vereinigung kantonaler Migrationsämter
MIDES	Migrationsdaten Empfangsstellen (Informationssystem)
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
NEE	Nicht-Eintretens-Entscheid

Kurzfassung

a) Ausgangslage, Projektauftrag und Projektorganisation (vgl. Kapitel 1)

Die Asylkonferenz hat sich am 21. Januar 2013 auf Eckwerte zur Neustrukturierung des Asylbereichs geeinigt und dazu eine gemeinsame Erklärung verabschiedet. Gemäss Folge-mandat vom 26. Februar 2013 hat die Arbeitsgruppe zum Auftrag, auf Basis des Berichts der Arbeitsgruppe Bund / Kantone vom 21. November 2012 die Gesamtplanung der Neustruktu-rierung im Asylbereich auszuarbeiten und ein entsprechendes Umsetzungskonzept vorzu-schlagen. Die Ergebnisse sind in einem Folgebericht zusammenzufassen, der an einer weite-ren Asylkonferenz beraten und verabschiedet werden soll.

Für die Ausarbeitung des Umsetzungskonzepts und die dazugehörigen umfassenden Abklä-rungsarbeiten wurde von der Arbeitsgruppe ein breit abgestützter 14köpfiger Ausschuss mit Vertreter/innen des Bundesamts für Migration (BFM), der Konferenz der kantonalen Sozialdi-rektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidi-rektorinnen und –direktoren (KKJPD), der kantonalen Asylkoordinator/innen, der Vereinigung kantonalen Migrationsämter (VKM), des Schweizerischen Städteverbands (SSV) und des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) gebildet. Der Ausschuss wurde durch eine vom BFM geführte Geschäftsstelle und durch ein externes Projektoffice (Ecoplan) unterstützt.

b) Ziele und Elemente der Neustrukturierung (vgl. Kapitel 2)

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:

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

Um die angestrebte Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, wird neu zwischen Dublin-Verfahren, beschleunigten und erweiterten Asylverfahren unterschieden.¹ Personen in erwei-terten Verfahren werden nach der Triage auf die Kantone verteilt. Personen im Dublin- oder beschleunigten Verfahren werden zukünftig für die gesamte Dauer des Asylverfahrens und bei negativem Entscheid bis zum Vollzug der Wegweisung in Bundeszentren untergebracht.

¹ Das Dublin-Verfahren kommt bei Asylsuchenden zur Anwendung, die bereits in einem Staat des Dublin-Abkommens ein Asylgesuch gestellt haben und daher in dessen Zuständigkeit liegen. Im beschleunigten Verfah-ren werden Asylgesuche behandelt, bei denen nach der Anhörung keine weiteren Abklärungen mehr erforderlich sind. Das erweiterte Verfahren kommt bei Asylsuchenden zur Anwendung, bei denen nach der Anhörung oder im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht sofort entschieden werden kann, da weitere Abklärungen notwendig sind.

Die Straffung der Verfahren setzt voraus, dass sich die wichtigsten Akteure am gleichen Ort befinden. In den zu bildenden Regionen sollen zu diesem Zweck Bundeszentren mit verschiedenen Funktionen in der Grösse von rund 250 bis 450 Plätzen pro Zentrum geschaffen werden (Verfahrens- und Ausreisezentren sowie besondere Zentren für renitente Asylsuchende). Geeignete Zentren sollen unterschiedliche Funktionen wahrnehmen können, um so zu einer flexiblen Bewältigung von Belastungsspitzen beitragen zu können.

An der heutigen vertikalen Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wird mit folgenden Anpassungen grundsätzlich festgehalten: Der Bund übernimmt mit dem Aufbau der Bundeszentren eine stärkere Rolle bei der Unterbringung von Personen in laufenden Verfahren. Die Kantone werden in diesem Bereich entsprechend entlastet, sollen dafür aber insbesondere mit dem Ausbau der Administrativhaftpätze zum rascheren Vollzug von Wegweisungsentscheiden beitragen. Der Bund wird sich zudem finanziell am Bau und an der Einrichtung kantonaler Haftanstalten beteiligen, die dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen.

c) Auswirkungen der Neustrukturierung in Bezug auf den Unterbringungsbedarf
(vgl. Kapitel 3)

Zur Abschätzung der Auswirkungen der Neustrukturierung auf den Unterbringungsbedarf bei Bund, Kantonen und Gemeinden wurde ein Mengengerüst auf der Basis von jährlich 24'000 Asylgesuchen entwickelt (vgl. Abbildung 3-1 auf S. 27), das die Verfahrensschritte und -dauern sowie die Annahmen bezüglich der Zusammensetzung der Asylgesuche und der Ergebnisse der Asylverfahren enthält. Die Annahmen stützen sich dabei soweit möglich auf Erfahrungswerte des BFM und wurden ausführlich diskutiert. Aus dem Mengengerüst lassen sich die Bestände und damit die notwendigen Unterbringungskapazitäten für Personen in laufenden Verfahren, für Nothilfebeziehende² sowie für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen ableiten.

Der Effekt der Neustrukturierung auf die notwendigen Unterbringungskapazitäten liegt in den folgenden Grössenordnungen:

- Der Bund muss seine Kapazitäten von aktuell rund 1'600 Plätzen (inkl. temporäre Unterkünfte) auf rund 5'000 Plätze ausbauen.
- Die Kantone und Gemeinden benötigen für die Unterbringung von Personen in einem laufenden Verfahren und von Nothilfebeziehenden deutlich geringere Unterbringungskapazitäten. Der Unterbringungsbedarf vermindert sich von rund 24'500 Plätzen im bisherigen System auf noch rund 9'900 Plätze im neuen System. Ein Teil der frei werden zentralen Unterbringungsstrukturen könnte für den Aufbau von Unterbringungskapazitäten des Bundes genutzt werden.
- Für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen werden leicht höhere Kapazitäten (+3'100 von fast 40'000 Plätzen) benötigt.

² Ein Teil der Personen mit negativem Asylentscheid verbleibt vor der Ausreise für eine unterschiedliche lange Zeitdauer in der Schweiz und bezieht Nothilfeleistungen.

d) Auswirkungen der Neustrukturierung in Bezug auf die Kosten (vgl. Kapitel 4)

Die Anpassungen infolge der Neustrukturierung wirken sich auch aus Kostensicht auf Bund, Kantone und Gemeinden aus. Gemäss dem Erläuternden Bericht des EJPD von Juni 2013 zur Asylgesetzrevision ergeben die Modellberechnungen des *Grundszenarios* (24'000 Asylgesuche, Gesamtkapazität von 5'000 Betten) einen Investitionsbedarf beim Bund für die Bereitstellung der Unterbringungskapazitäten von bis zu 282 Mio. CHF. Die Investitionssumme wird wesentlich durch die Anzahl der Betten und die Grösse der Anlagen beeinflusst, die von den Kantonen übernommen werden können. Bei den jährlich wiederkehrenden Aufwendungen des Bundes rechnet der Bericht mit Kosteneinsparungen von bis zu 169 Mio. CHF pro Jahr im eingeschwungenen System. Hierbei ist berücksichtigt, dass insbesondere als Folge der Verfahrensbeschleunigung weniger unbegründete Gesuche gestellt und insgesamt weniger Personen vorläufig aufgenommen werden.

Für die Kantone und Gemeinden wurde zur Abschätzung der Kostenentwicklung im heutigen und neuen System ein detailliertes Kostenmodell entwickelt, das die im Asylbereich anfallenden Bruttokosten – also vor Abzug der Abgeltungen, welche die Kantone für die Leistungserbringung vom Bund erhalten – möglichst umfassend ermittelt. Dementsprechend sind gemäss Verständnis der Arbeitsgruppe sowohl die Kosten zur Durchführung der Asylverfahren, für die Umsetzung der Entscheide (inklusive Nothilfe und zwangsweiser Vollzug) wie auch für die Integration und allenfalls Unterstützung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu berücksichtigen. Ebenso wurden die vom Bund zu erwartenden Abgeltungen ermittelt.

Gegenüber dem heutigen System können die Kantone mit der Neustrukturierung – bei sonst gleichen Verhältnissen – aus Nettosicht (Bruttokosten abzüglich der Abgeltungen des Bundes) eine Ersparnis von jährlich rund 90 Mio. CHF erwarten (vgl. Abbildung 4-3 auf S. 44). Voraussetzung für diese positive Entwicklung ist,

- die Einhaltung der wesentlich verkürzten Verfahrensfristen
- eine Abnahme von unbegründeten Gesuchen dank strafferer Verfahren auf insgesamt 20'000 Asylgesuche pro Jahr
- sowie eine Erhöhung der Erwerbsquote um 5 Prozent bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen als Folge der rascheren Entscheide und der verstärkten Integrationsbemühungen.

e) Regionen und Standorte der Bundeszentren (vgl. Kapitel 5)

Gemäss gemeinsamer Erklärung der Asylkonferenz vom Januar 2013 sollen neu Regionen geschaffen werden. Jede Region soll gemäss ihrem Bevölkerungsanteil Aufgaben übernehmen und besteht aus einem Verfahrenszentrum und bis zu vier Ausreisezentren. Gemäss Arbeitsgruppe sollen die Aufgaben innerhalb der Region wie folgt wahrgenommen werden:

- Verfahren und Betrieb der Bundeszentren: Bund
- Standortplanung: Gesamtplanung durch den Bund, Mitarbeit aller Kantone der Region unter Einbezug ihrer Gemeinden pro Region

- Abgeltungen: finanzielle Abgeltungen durch den Bund mittels Fallpauschalen. Ausgleich unterschiedlicher Belastungen der Kantone durch ein Kompensationsmodell des Bundes
- Vollzug der Wegweisungen: Kantone; stärkere Koordination innerhalb der Region als bisher
- Planung und Betrieb der Administrativhaftplätze: Kantone; Koordination durch die KKJPD / Strafvollzugskonkordate

Für die Regionenbildung hat sich die Arbeitsgruppe auf die bisherigen Zusammenarbeitsstrukturen der SODK sowie der Strafvollzugskonkordate abgestützt. Sie empfiehlt ein Modell mit 6 Regionen, in welchen die Kantone BE und ZH je eigenständige Regionen bilden. Pro Region ist ein Verfahrenszentrum vorgesehen. Zusätzlich werden rund 10 Ausreisezentren notwendig sein. Die vorgeschlagene Regionenbildung gewährleistet eine kosteneffiziente Struktur von Verfahrens- und Ausreisezentren, stellt kurze Wege zwischen den Zentren sicher und ermöglicht weitgehend eine einheitliche Verfahrenssprache innerhalb der Regionen.

Die Standortplanung des BFM wurde parallel und in Abstimmung mit den Arbeiten der Arbeitsgruppe vorangetrieben. Nach der Verabschiedung des vorliegenden Berichts wird das BFM mit den Regierungsverantwortlichen der Kantone und unter Einbezug der betroffenen Gemeinden für die benötigten Bundeszentren eine konkrete, nationale Standortplanung erarbeiten.

f) Verteilung der Asylsuchenden und Kompensationsmodelle (vgl. Kapitel 6)

Im Hinblick auf den heutigen Verteilschlüssel bzw. das Kompensationsmodell ergeben sich aus der Neustrukturierung bedeutende Veränderungen:

- Neu werden in der Regel nur noch Fälle im erweiterten Verfahren auf die Kantone verteilt. Dadurch reduziert sich die Topfgrösse für eine Kompensation besonderer Leistungen (z.B. als Standortkanton eines Bundeszentrums) markant.
- Die Fälle im erweiterten Verfahren sind deutlich teurer als die bisherige Kompensationsbasis (alle Asylgesuche). Bei einem gleich hohen Kompensationsabzug wie bisher würden daher Standortkantone nach der Neustrukturierung eine wesentlich höhere finanzielle Entlastung erfahren.
- Bei den Fällen im beschleunigten Verfahren und bei Dublin-Fällen wird der Vollzug der Wegweisungen in der Regel direkt ab Bundeszentrum vollzogen. Dadurch ergibt sich eine Konzentration der Aufgaben im Wegweisungsvollzug auf die Kantone mit Ausreisezentren.

Aufgrund dieser Ausgangslage war für die Arbeitsgruppe eine Überarbeitung des Kompensationsmodells unumgänglich. Dabei hat sie sich vom Grundsatz leiten lassen, dass die Verteilung der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen auf die Kantone weiterhin anhand des jeweiligen Bevölkerungsanteils erfolgen soll. Gleichzeitig sind finanzielle Anreize für jene Kantone zu schaffen, die bereit sind, besondere Leistungen zu erbringen, sei es bei der Bereitstellung von Bundeszentren, im laufenden Asylverfahren oder beim Vollzug der Wegweisungen.

Dementsprechend umfasst das **neue Kompensationsmodell** insgesamt vier Abzüge vom bevölkerungsproportionalen Anteil an Fällen im erweiterten Verfahren:

- 20% Abzug (bzw. 0.2 Fälle) pro Platz in einem Verfahrens- oder Ausreisezentrum
- 40% Abzug (bzw. 0.4 Fälle) pro Platz in besonderen Zentren
- 15% Abzug (bzw. 0.15 Fälle) pro asylsuchende Person, die einem Ausreisezentrum zugewiesen wird
- 10% Abzug (bzw. 0.1 Fälle) pro kontrollierte Rückführung über einen Flughafen (DEPU / DEPA)

Mit diesem neuen Kompensationsmodell ist sichergestellt, dass Kantone mit besonderen Leistungen einen finanziellen Vorteil erhalten, indem sie weniger Fälle im erweiterten Verfahren zu übernehmen haben, was in der Folge auch zu einer Entlastung bei Städten und Gemeinden führt. Gleichzeitig können dank der austarierten Höhe der Abzüge fast alle Kantone damit rechnen, dass sie nach der Neustrukturierung mit geringeren Nettokosten konfrontiert sind als heute.

In Bezug auf das Abgeltungssystem ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass aktuell kein grundsätzlicher Handlungsbedarf besteht.

g) Folgen der Neustrukturierung: Monitoring und Anpassungsbereitschaft (vgl. Abschnitt 6.7)

Trotz des austarierten Kompensationsmodells können sich im Bereich der Kosten, des Vollzugs von Wegweisungen, der Anzahl Nothilfebeziehenden oder anderer Aspekte Entwicklungen im nationalen oder internationalen Umfeld einstellen, die für einzelne Kantone und Gemeinden zu schwierigen und im Rahmen der Neustrukturierung nicht beabsichtigten Konsequenzen führen. Um solche unerwünschte Entwicklungen frühzeitig erkennen zu können, muss ein periodisches Monitoring zu den wichtigsten Bereichen des Asylwesens eingerichtet werden.

Zudem muss von Kantons- wie auch Bundesseite ein klares Bekenntnis bestehen, dass – bei allfälligen Fehlentwicklungen – Anpassungen im Kompensationsmodell oder im Abgeltungssystem gemeinsam angegangen und zeitnah umgesetzt werden. Dieses Verständnis soll sinngemäss auch zwischen Standortkantonen und Standortgemeinden gelten.

h) Organisatorische Herausforderungen (vgl. Kapitel 7)

Die wesentlichen organisatorischen Herausforderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bund: Für die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit ist es zentral, dass das BFM bei einem raschen Anstieg der Asylgesuche mit flexiblem Personaleinsatz reagieren kann. Dazu bestehen verschiedene Handlungsoptionen wie zum Beispiel Wiedereinführung der "Strategischen Leistungsbereitschaft", Jahresarbeitszeit oder Rekrutierung von temporärem Personal.

- Kantone: Zusätzlicher Koordinationsbedarf ergibt sich in erster Linie beim Vollzug von Wegweisungen und bei der Planung von Administrativhaftpätzen, die in engem Zusammenhang stehen.
- Städte und Gemeinden: Die kommunale Ebene ist angemessen bei Standortsuche und Plangenehmigungsverfahren, beim Betrieb der Bundeszentren sowie bei der Ausgestaltung der innerkantonalen Aufgabenteilung und Finanzierung im Asylbereich einzubeziehen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Asylkonferenz hat sich am 21. Januar 2013 auf Eckwerte zur Neustrukturierung des Asylbereichs³ geeinigt und dazu eine gemeinsame Erklärung verabschiedet. Anschliessend haben das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) ein Folgemandat für die Arbeitsgruppe „Neustrukturierung des Asylbereichs“ (AG Neustrukturierung) zur Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen beschlossen.⁴ Über den Schweizerischen Städteverband (SSV) und den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) ist auch die kommunale Ebene in der Arbeitsgruppe vertreten.

1.2 Projektauftrag

1.2.1 Resultate der Asylkonferenz

Gemäss Folgemandat vom 26. Februar 2013 hat die Arbeitsgruppe den Auftrag, die Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich auszuarbeiten und ein entsprechendes Umsetzungskonzept vorzuschlagen. Der Auftrag umfasst insbesondere folgende Elemente:

- Bund und Kantone einigen sich unter Einbezug der Dachverbände der Städte und Gemeinden auf eine Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich (insbesondere betreffend der Standorte für Verfahrenszentren, Aufenthalts- und Ausreisezentren, Zentren für renitente Asylsuchende und Administrativhaftplätze).⁵
- Weiterverfolgung der Variante B „Dezentralisierung in 5 Regionen“ mit einer Unterkunftskapazität von 6'000 Plätzen beim Bund und Festlegung der Standorte.⁶
- Bund und Kantone sorgen dafür, dass die Kantone und Gemeinden mit besonderen Aufgaben im Bereich der Unterbringung und des Vollzuges eine Kompensation finanzieller

³ Arbeitsgruppe Bund / Kantone (2013), Eckwerte der Neustrukturierung im Asylbereich (Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen), Papier des Bundesamtes für Migration vom 21. November 2012.

⁴ Folgemandat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK). Weiterführung der Projektorganisation zur Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Bern, 26. Februar 2013.

⁵ Vgl. Ziffer 2.2. des Folgemandats.

⁶ Vgl. Ziffer 2.3. des Folgemandats. Im Rahmen der weiteren Bearbeitung wurde die Planung auf 5'000 Plätze in Bundeszentren ausgerichtet.

oder anderer Art erhalten. Die Aufgaben der Kantone können im Rahmen von Vereinbarungen und/oder Konkordaten erfüllt werden.⁷

- Die Kantone verpflichten sich, rechtzeitig die notwendigen Administrativhaftplätze für die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu schaffen. Sie nehmen die notwendige Planung unverzüglich an die Hand. Der Bund entschädigt die Kantone für den Bau und die Einrichtung der Haftplätze sowie für die Betriebskosten gemäss den Bestimmungen des Ausländergesetzes. Die Kantone schaffen 500-700 zusätzliche Administrativhaftplätze. Ihr Standort ist auf die Neustrukturierung auszurichten.⁸

1.2.2 Neuer Auftrag der Arbeitsgruppe Neustrukturierung

Die Ergebnisse sind in einem Folgebericht bzw. Umsetzungskonzept zusammenzufassen, der an einer weiteren Asylkonferenz 2014 beraten und verabschiedet werden soll. Das **Umsetzungskonzept** umfasst folgende Elemente:

- **Festlegung der Regionen** mit den Standorten der Bundeszentren (Verfahrens-, Aufenthalts- und Ausreisezentren, Zentren für renitente Asylsuchende), Berücksichtigung der Planung der Administrativhaftplätze durch die Kantone
- **Ausarbeitung eines neuen Modells mit Varianten für die Aufgabenteilung im Asylbereich zwischen den Kantonen**
 - Unterbringung, Betreuung, Rückkehrberatung, Wegweisungsvollzug
 - Kompensationsmodell für Kantone und Gemeinden mit besonderen Aufgaben
 - Anpassung des Systems der Verteilung Asylsuchender auf die Kantone (Art. 27 Asylgesetz)
 - Anpassung des damit verbundenen Abgeltungssystems (Art. 88ff. Asylgesetz)
- **Ausgestaltung des erweiterten Asylverfahrens**
 - Ablauf und Zuständigkeiten
 - Beschwerdeverfahren beim BVGer
 - Ausgestaltung der Rechtsvertretung

Für den Übergang von der heutigen Praxis in den Soll-Zustand gemäss Neustrukturierung wird eine detaillierte Umsetzungsplanung zu erstellen sein, die insbesondere Angaben zum Zeithorizont, zur Etappierung und zu den Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Etappen enthält. Für die Erstellung der Umsetzungsplanung sind die Entscheide zum vorliegenden Umsetzungskonzept an der Asylkonferenz abzuwarten. Ein grober Entwurf soll jedoch vor der Asylkonferenz vorliegen.

⁷ Vgl. Ziffer 2.6. des Folgemandats.

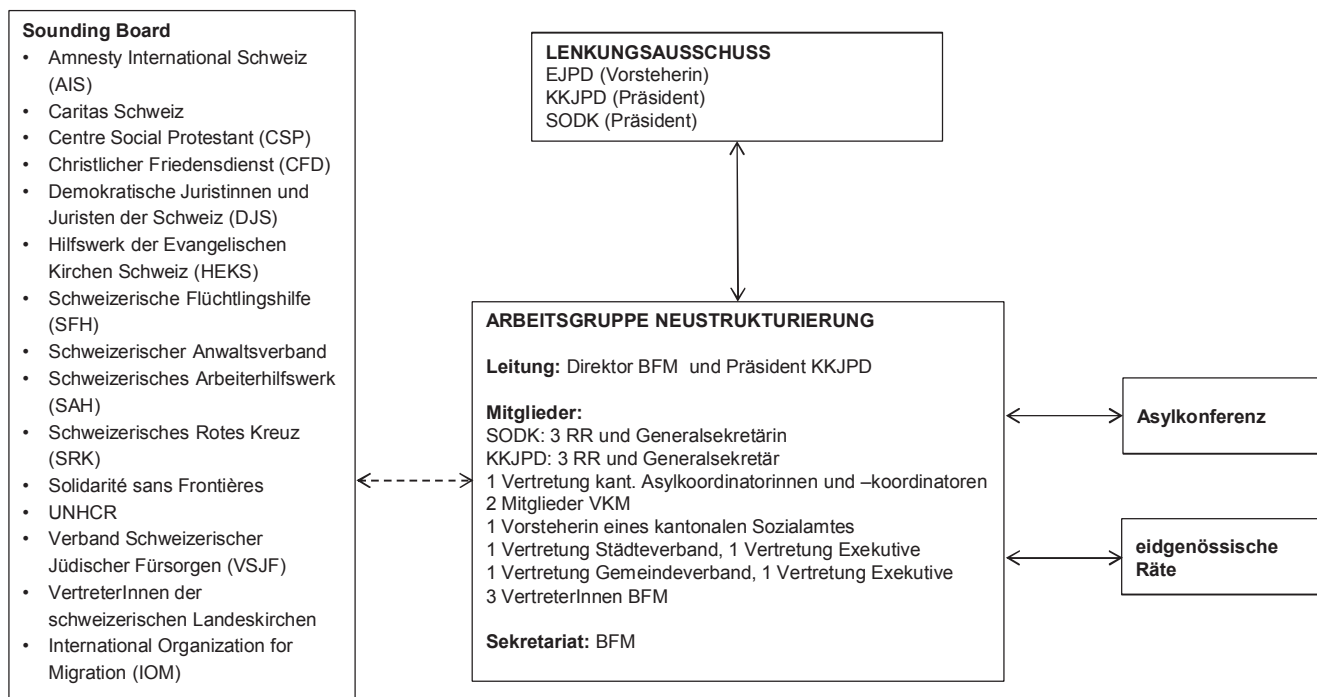
⁸ Vgl. Ziffer 2.7. des Folgemandats.

1.3 Projektorganisation und Berichtserarbeitung

a) Projektorganisation

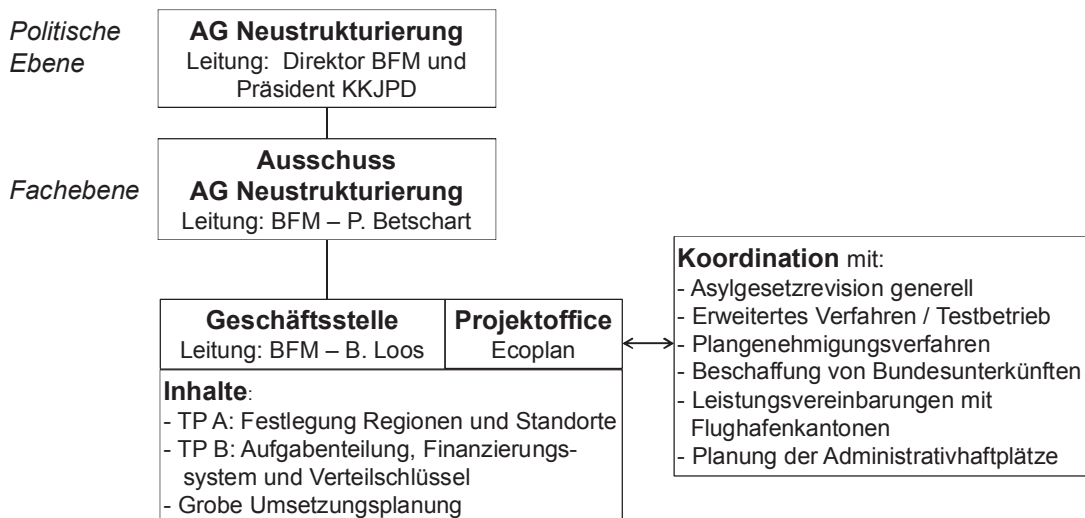
Die detaillierte Bearbeitung des Umsetzungskonzepts erfolgte auf der politischen Ebene durch die in Abbildung 1-1 eingesetzte Projektorganisation.

Abbildung 1-1: Projektorganisation auf der politischen Ebene



Für die inhaltliche Bearbeitung des Projekts wurde eine Projektorganisation der Arbeitsgruppe Neustrukturierung auf „Fachebene“ geschaffen (vgl. Abbildung 1-2):

- Der Ausschuss der AG Neustrukturierung trifft im Rahmen von Workshops wichtige Entscheide auf der Fachebene und verabschiedet die Inhalte und Anträge, die der AG Neustrukturierung zur Kenntnisnahme oder Beschlussfassung unterbreitet werden.
- Die Geschäftsstelle erarbeitet im Auftrag des Ausschusses die fachlichen Grundlagen für die Workshops des Ausschusses und die Sitzungen der Arbeitsgruppe. Zudem übernimmt die Geschäftsstelle die Koordination mit den weiteren relevanten Projekten.
- Die Geschäftsstelle wird durch die externe Beratungsfirma Ecoplan AG im Sinne eines Projektoffices unterstützt.

Abbildung 1-2: Projektorganisation auf Fachebene**b) Berichtserarbeitung**

Die Erarbeitung des vorliegenden Berichts erfolgt im Rahmen von 6 Arbeitstreffen mit der Arbeitsgruppe.

- Arbeitstreffen 1 (1. März 2013): Rückblick nationale Asylkonferenz und neues Mandat der Arbeitsgruppe
- Arbeitstreffen 2 (3. Mai 2013): Genehmigung Bearbeitungskonzept, Zwischenentscheide zur Regionenbildung und Genehmigung des Vorgehenskonzepts zur Ermittlung der finanziellen Auswirkungen bei Bund, Standort- und Zuweisungskantonen
- Arbeitstreffen 3 (17. Juni 2013): Kenntnisnahme zum zukünftigen Unterbringungsbedarf in Bundeszentren und in den Kantonen, Verabschiedung Vorgehenskonzept zur Standortsuche, Genehmigung der grundlegenden Stossrichtung bei der Überarbeitung des Verteilschlüssels mit den Kompensationen für besondere Leistungen
- Arbeitstreffen 4 (17. September 2013): Kenntnisnahme der finanziellen Auswirkungen für Kantone und Gemeinden gemäss Kostenmodell, Diskussion der Standortvarianten und der vorgeschlagenen Kompensationsmodelle, Verabschiedung des Berichtsentwurf zur Konsultation bei den Vorständen SODK und KKJPD sowie den kommunalen Verbänden SSV und SGV.
- Arbeitstreffen 5 (22. November 2013): Kenntnisnahme der Ergebnisse der Konsultation sowie Rückmeldungen aus der gemeinsamen Plenarversammlung von KKJPD und SODK vom 15. November, Kenntnisnahme des Stands der Arbeiten in anderen Projekten der Neustrukturierung, Verabschiedung der Standortvariante mit 6 Regionen, Auftrag zur Überarbeitung des Berichts unter Berücksichtigung der definitiven Modellannahmen und zur Findung eines Kompromisses beim Kompensationsmodell.

- Arbeitstreffen 6 (20. Dezember 2013): Kenntnisnahme der aktualisierten Ergebnisse zu den finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung bei Kantonen und Gemeinden, Kenntnisnahme der Abklärungen zu den Kosten der kontrollierten Rückführung über Flughäfen und der Wirkung der vorgeschlagenen Kompensation, Diskussion und Verabschiedung des neuen Kompensationsmodells.

Zur Vorbereitung dieser Arbeitstreffen traf sich der Ausschuss der AG Neustrukturierung zu insgesamt 6 ganztägigen Workshops, in welchen er die von der Geschäftsstelle und Ecoplan aufbereiteten Dokumente diskutierte und entsprechende Anträge an die Arbeitsgruppe formulierte.

1.4 Abgrenzung

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Lösungsfindung für folgende Teilbereiche der Neustrukturierung:

- Festlegung der Regionen mit den Standorten der Bundeszentren: Dabei ist zu klären, welche Aufgaben den Regionen im neuen System zukommen und welche Aufgaben und Vorgaben weiterhin zentral zu steuern sind.
- Ausarbeitung eines neuen Modells zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone: Dabei sind die neuen Verfahrensabläufe zu beachten und es ist für einen Ausgleich zwischen den Kantonen zu sorgen, so dass Kantone und Gemeinden mit besonderen Leistungen (z.B. als Standort eines Bundeszentrums oder beim Vollzug von Wegweisungen) nicht benachteiligt werden, sondern einen Anreiz zur Übernahme dieser Aufgabe erhalten.

Explizit nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Ausgestaltung des ab dem Jahr 2014 vorgesehenen Testbetriebs. Ebenfalls nicht zum Aufgabenbereich dieses Berichts gehören die Planung der Administrativhaftplätze, die Leistungsvereinbarungen mit den Flughafenkantonen sowie die Ausgestaltung des Plangenehmigungsverfahrens. Diese weiteren, für die Neustrukturierung relevanten Projekte, die nicht durch den Ausschuss bearbeitet werden, werden mit den laufenden Arbeiten koordiniert. In Kapitel 8 wird über den Stand dieser nicht vom Ausschuss bearbeiteten Projekte informiert.

1.5 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt gegliedert

- In Kapitel 2 werden die Ziele und wesentlichen Elemente der Neustrukturierung vorgestellt. Sie basieren auf den im Januar 2013 von der Asylkonferenz verabschiedeten Eckwerten.
- In Kapitel 3 werden die Auswirkungen der geplanten Neustrukturierung auf die zukünftig zu erwartenden Personenbestände in Bundeszentren und in den Kantonen erläutert. Daraus lässt sich ermitteln, welche Unterbringungskapazitäten Bund und Kantone bereitstellen müssen.

- Gegenstand von Kapitel 4 ist die Analyse der finanziellen Folgen für Bund und Kantone, welche aus der Neustrukturierung zu erwarten sind. Hierzu wurde ein umfassendes und detailliertes Kostenmodell zur Berechnung der jährlichen Kosten entwickelt.
- Kapitel 5 enthält die von der Arbeitsgruppe entwickelten und verabschiedeten Vorschläge zur Regionenbildung sowie zur Standortplanung der Bundeszentren.
- Basierend auf diesen Standortvorschlägen wird in Kapitel 6 die Zuteilung der Asylsuchenden auf die einzelnen Kantone ermittelt und ausgewiesen. Wesentlicher Bestandteil dieses Kapitels ist auch die Entwicklung eines neuen Kompensationsmodells, welches bei den Kantonen einen angemessenen finanziellen Anreiz zur Übernahme von besonderen Leistungen (z.B. als Standortkanton eines Bundeszentrums oder beim Vollzug von Wegweisungen) sicherstellen soll.
- In Kapitel 7 wird auf die organisatorischen Herausforderungen eingegangen, die Bund, Kantone und Gemeinden bei der Neustrukturierung zu klären haben.
- Kapitel 8 enthält einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der anderen laufenden Projekte zur Neustrukturierung (Testbetrieb, Plangenehmigungsverfahren, Leistungsvereinbarung mit Flughafenkantonen, Planung der Administrativhauplätze usw.).

In einem separaten Berichtsteil sind weitergehende Erläuterungen und detaillierte Ergebnisausweise zu den Arbeiten von Ausschuss und Arbeitsgruppe zusammengestellt. Dort finden sich folgende Ergänzungen:

- In Anhang A wird das der Neustrukturierung zugrundeliegende Mengengerüst im Detail vorgestellt. Es finden sich dort insbesondere Angaben zur Zahl und Zusammensetzung der Asylgesuche, zu den angenommenen Verfahrensdauern sowie zu weiteren Kennzahlen (z.B. Anerkennungsquote, Anzahl negative Entscheide, Anzahl zwangsweise Vollzüge sowie Umfang und Dauer der Inanspruchnahme von Nothilfe).
- In Anhang B wird das Kostenmodell erläutert, auf welchem sämtliche Berechnungen zur Verteilung der Asylsuchenden und der daraus entstehenden Kosten basieren. Für die rund 25 berücksichtigten Kostenelemente werden die Kostensätze und Abgeltungen des Bundes im Detail erläutert.
- In Anhang C werden die Detailergebnisse des neuen Kompensationsmodells vorgestellt. Für alle 26 Kantone werden die wichtigsten Kennzahlen (Fälle im erweiterten Verfahren, Nothilfe, zwangsweise Vollzüge, Nettokosten) sowohl als absolute Werte wie auch pro Kopf der Bevölkerung ausgewiesen. Zudem wird ein Überblick über weitere untersuchte Kompensationsmodelle gegeben und diese in einen Vergleich zum neuen Kompensationsmodell gestellt.
- Anhang D gibt einen Überblick über die heutigen Zusammenarbeitsformen der Kantone in den Bereichen Migration, Sozialwesen, Justiz und Polizei.
- In Anhang E werden die Ergebnisse verschiedener Schwankungsszenarien sowie vertiefende Überlegungen zur Schwankungstauglichkeit des Systems nach der Neustrukturierung dargelegt.

2 Ziele und wesentliche Elemente der Neustrukturierung

2.1 Übergeordnete Ziele

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:

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

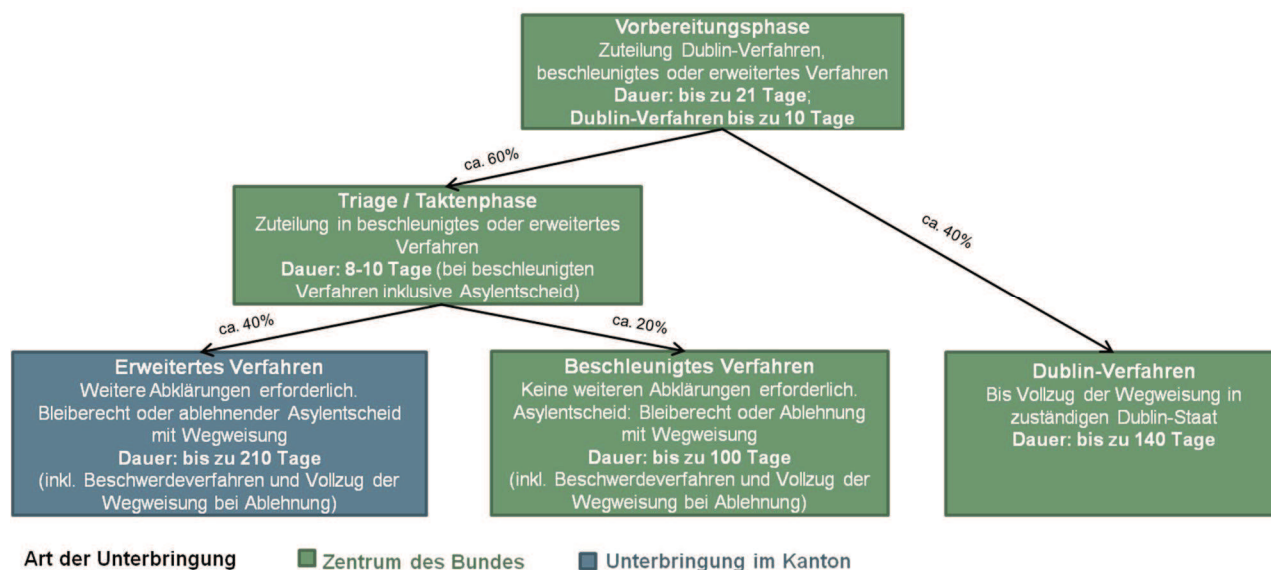
Dies bedingt einen klar strukturierten Verfahrensablauf, Anpassungen in der Unterbringung der Asylsuchenden und eine ebenso klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Asylkonferenz hat die Eckwerte zu diesen Punkten festgelegt. Als Grundlage zur Erarbeitung des Umsetzungskonzepts werden diese Festlegungen zum Verfahrensablauf, zu den Bundeszentren sowie zur Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in den drei folgenden Abschnitten nochmals kurz in Erinnerung gerufen.

2.2 Verfahrensablauf

Um die angestrebte Beschleunigung zu erreichen, wird neu zwischen den in der folgenden Abbildung dargestellten Asylverfahren unterschieden:⁹

⁹ Für eine ausführliche Beschreibung der Verfahren vgl. den Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund/Kantone (2012), Neustrukturierung des Asylbereichs. Eine ausführlichere schematische Darstellung des Verfahrensablaufs mit Verfahrensdauern und prozentualen Anteilen findet sich in Abbildung 3-1 auf S. 27.

Abbildung 2-1: Übersicht über die Asylverfahren nach Neustrukturierung



- **Dublin-Verfahren:** Asylsuchende im Dublin-Verfahren (derzeit rund 40% aller Asylgesuche) verbleiben bis zur Ausreise in der Zuständigkeit des Bundes. Es erfolgen keine Kantonszuweisungen. Dies bedeutet, dass bei derzeit rund 60% der Asylgesuche ein rasches Verfahren in den Zentren des Bundes erfolgt (d.h. rund 20% der Asylgesuche im beschleunigten Verfahren und rund 40% der Asylgesuche im Dublin-Verfahren).

Kann das Dublin-Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt nicht weitergeführt werden, erfolgt ein beschleunigtes oder erweitertes Verfahren. Wie bereits heute erfolgen im Dublin-Verfahren keine Anhörungen, es wird jedoch eine Erstbefragung durchgeführt und das rechtliche Gehör gewährt. Vor dem Entscheid muss die Antwort des zuständigen Dublin-Staates zum Gesuch um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme abgewartet werden.

- **Beschleunigtes Verfahren:** Asylgesuche, bei denen nach der Anhörung keine weiteren Abklärungen notwendig sind, sollen nach einem festgelegten Zeitplan in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden (mindestens 20% aller Asylgesuche). Dabei können ablehnende Asylentscheide (Nichteintretensentscheide, materielle Asylentscheide mit Wegweisungsverfügung, bzw. Anordnung der vorläufigen Aufnahme) und positive Asylentscheide (Asylgewährung) gefällt werden. Für voraussichtlich positive Entscheide mit Bleiberecht werden hinsichtlich der Festlegung der Verfahrensart (beschleunigtes oder erweitertes Verfahren) insbesondere auch die Asylpraxis der EU-Staaten zu den jeweiligen Herkunftsstaaten sowie die Unterbringungskapazitäten von Bund und Kantonen berücksichtigt.

Im beschleunigten Verfahren erfolgt grundsätzlich keine Zuteilung auf die Kantone. Asylgesuche, die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens behandelt werden, sollen gemäss dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone innerhalb von 100 Tagen rechtskräftig entschieden und bei ablehnenden Entscheiden die Wegweisung vollzogen werden. Die betroffenen Asylsuchenden werden für die Dauer des Verfahrens und bis zum Wegweisungsvollzug in den Zentren des Bundes untergebracht. Personen, die nach

Ablauf des beschleunigten erstinstanzlichen Verfahrens ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme) werden auf die Kantone verteilt und so rasch als möglich integriert.

- **Erweitertes Verfahren:** Das erweiterte Verfahren (rund 40% aller Asylgesuche) kommt insbesondere bei Asylgesuchen zur Anwendung, bei denen nach der Anhörung oder im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht sofort entschieden werden kann, da weitere Abklärungen notwendig sind. Ferner kann das erweiterte Verfahren auch bei Gesuchen mit einem voraussichtlichen Bleiberecht (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) zur Anwendung kommen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Behandlung von Asylgesuchen aus bestimmten Herkunftsgebieten vorübergehend ausgesetzt wird, weil die Entwicklung der Lage in der näheren Zukunft nicht absehbar ist (Moratorium; Prioritätensetzung).

Kommt das erweiterte Verfahren zur Anwendung, werden Asylsuchende für die Dauer des Asylverfahrens und des Wegweisungsvollzuges den Kantonen zugewiesen. Es soll innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich des Vollzugs eines allfälligen Wegweisungsentscheides.

Bei dieser Aufteilung der Asylsuchenden zwischen dem Bund (beschleunigtes Verfahren mindestens 20% der Asylgesuche, Dublin-Verfahren mindestens 40% der Asylgesuche) und den Kantonen (erweitertes Verfahren rund 40% der Asylgesuche) ist zu beachten, dass bei einem Teil der Dublin-Fälle eine Aufnahme bzw. Wiederaufnahme durch einen anderen Dublin-Staat später nicht zustande kommt und dass bei einem Teil der Gesuche im beschleunigten Verfahren zwar ein rascher Entscheid möglich ist, aber der Vollzug einer Wegweisung während der Dauer des Aufenthalts in den Zentren des Bundes nicht durchführbar ist. In diesen Fällen kann zu einem späteren Zeitpunkt eine Unterbringung in einem Kanton notwendig werden. Zudem kann die tatsächliche Zusammensetzung der Gesuche ändern (Anteil der Dublin-Verfahren, notwendige weitere Abklärungen etc.).

Mit dieser Neustrukturierung der Verfahrensabläufe wird wie erwähnt insgesamt eine wesentliche Beschleunigung der Asylverfahren angestrebt. Die nachstehende Abbildung gibt einen Überblick zu den angestrebten Verfahrensdauern im Vergleich zum heutigen System. Sowohl beim erweiterten Verfahren (entspricht bisher in etwa „Ablehnung ohne VA“) wie auch im beschleunigten Verfahren (entspricht bisher in etwa „NEE ohne Dublin“) wird eine wesentliche Verkürzung erreicht. Beim Dublin-Verfahren (entspricht bisher NEE Dublin) ergibt sich im Durchschnitt mit knapp 80 Tagen¹⁰ gegenüber dem bisherigen Wert von 94 Tagen ebenfalls eine Beschleunigung.

¹⁰ Entspricht dem Summenprodukt der beiden angegebenen Werte in der rechten Spalte (50 Tage x 58% der Fälle plus 120 Tage x 42% der Fälle).

Abbildung 2-2: Angestrebte Verfahrensdauer im neustrukturierten Verfahren

Asylverfahren	IST (2012)	NEU (nach Neustrukturierung)
Ablehnung ohne VA	321 Tage (im Ø)	151 Tage (bei Asyl / VA)
Erweitertes Verfahren		241 Tage (bei Ablehnung)
NEE ohne Dublin	310 Tage (im Ø)	100 Tage (inkl. Warte-/Vollzugsphase)
Beschleunigtes Verfahren		
NEE Dublin	94 Tage (im Ø)	50 Tage (mit Abreise nach Entscheid bei ca. 58% der Fälle)
Dublin-Verfahren		120 Tage (inkl. Warte-/Vollzugsphase bei ca. 42% der Fälle)

VA: Vorläufig Aufgenomme

NEE: Nicht-Eintretens-Entscheid

im Ø: im Durchschnitt

2.3 Unterbringung in Bundeszentren

Die Straffung der Verfahren setzt voraus, dass sich die wichtigsten Akteure am gleichen Ort befinden (insbesondere Unterbringung der Asylsuchenden, Verantwortliche für das Asylverfahren im BFM, Rechtsvertretung und Rückkehrberatung, Spezialisten für die Dokumentenprüfung und den Eurodac-Abgleich sowie Länderdokumentation).

In den zu bildenden Regionen sollen zu diesem Zweck entsprechende Bundeszentren mit verschiedenen Funktionen geschaffen werden:

- **Verfahrenszentrum** entspricht grundsätzlich den heutigen Empfangs- und Verfahrenszentren. Dort können Asylgesuche eingereicht werden¹¹ und es wird die Vorbereitungs- und erstinstanzliche Verfahrensphase durchgeführt (getaktetes Verfahren). Alle wichtigen Akteure des Asylverfahrens befinden sich in diesen Zentren. Grundsätzlich soll in den Verfahrenszentren keine Spezialisierung auf bestimmte Asylgesuche erfolgen (alle Zentren bearbeiten alle Fälle). Dadurch ergibt sich eine einfachere Auslastungssteuerung. Ein Verfahrenszentrum verfügt idealerweise über eine Unterbringungskapazität zwischen 350 und 650 Plätzen.
- **Ausreisezentrum** zur Unterbringung der Personen im Dublin-Verfahren und für die Unterbringung in der Beschwerde- und Vollzugsphase (beschleunigtes Verfahren). Angestrebt wird eine Zentrengrösse von 250 bis 500 Plätzen.

¹¹ Dies entspricht dem geltenden Asylgesetz: Heute können Asylgesuche in jedem der fünf Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) eingereicht werden. Im Testbetriebszentrum in Zürich werden während der Testphase keine Asylgesuche eingereicht werden können.

- **Besondere Zentren** für renitente Asylsuchende, die vom Bund (für Personen in Bundeszuständigkeit) oder einem Kanton (für Personen in kantonaler Zuständigkeit) betrieben werden. Vorgesehen sind zwei Bundeszentren für je rund 60 Personen.

Jede Region besteht aus je einem Verfahrenszentrum und maximal drei weiteren Zentren. Die zusätzlichen Zentren sind vom Verfahrenszentrum aus in maximal einer Stunde erreichbar.

Die AG Neustrukturierung erachtet eine Unterscheidung von unterschiedlichen Zentrenstypen wie oben ausgeführt als sinnvoll. Dabei ist darauf zu achten, dass die Durchlässigkeit des Systems und die notwendige Flexibilität in Bezug auf die unterschiedlichen Zentrenstypen sicher gestellt sind. Dies ist einerseits erforderlich, um rasche Umnutzungen der Zentren im Hinblick auf schwankende Gesuchszahlen sicherzustellen. Andererseits zeigt sich aus der praktischen Erfahrung der Kantone, dass durch eine rechtliche Definition von unterschiedlichen Zentrenstypen Hindernisse bei der Auslastungssteuerung entstehen können. Geeignete Zentren sollen unterschiedliche Funktionen haben können und damit zu einer flexiblen Bewältigung von Belastungsspitzen beitragen. Die Durchlässigkeit soll jedoch nicht durch starre rechtliche Bestimmungen eingeschränkt werden.¹²

2.4 Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Die Zusammenstellung in Abbildung 2-3 gibt einen Überblick zu den wichtigsten Aufgaben im Asylbereich und der jeweiligen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Zusammenfassend können folgende Aufgabenbereiche unterschieden werden:¹³

- **Durchführung des Asylverfahrens:** Der Bund ist zuständig für die Abwicklung des gesamten Asylverfahrens, von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum definitiven Entscheid. Gegenüber der bisherigen Regelung ergibt sich keine Änderung. Er trägt auch wie bisher die Kosten der Verfahrensabwicklung.
- **Unterbringung und Betreuung:** Der Bund sorgt weiterhin für die Unterbringung nach dem Empfang der Asylsuchenden und während der ersten Verfahrensschritte. Neu ist der Bund zuständig für die Unterbringung der Asylsuchenden während der gesamten Dauer des beschleunigten Verfahrens und bei Dublin-Fällen. Die Kantone bleiben zuständig für die Unterbringung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren und werden dabei finanziell vom Bund unterstützt.

Ein weiteres wesentliches Merkmal der Neustrukturierung des Asylbereiches ist es, die freiwillige Rückkehr von Asylsuchenden mit ablehnendem Asylentscheid zu fördern. Die Zuständigkeiten sind wie folgt definiert:

¹² In diesem Sinne wurde gegenüber dem Stand der Arbeiten im Frühling 2013 darauf verzichtet, zwischen Warte- und Ausreisezentren zu unterscheiden. Neu wird ausschliesslich der Begriff „Ausreisezentrum“ verwendet, welcher auf den Zweck des Zentrums – nämlich die Vorbereitung der Ausreise – hinweisen soll.

¹³ Für eine detaillierte Zusammenstellung der einzelnen Aufgaben und der Kostentragung vgl. die Ausführungen in Anhang B.

- In Bundeszentren obliegt es dem Bund, frühzeitig Rückkehrberatungsgespräche durchzuführen, um die Asylsuchenden umfassend auf das bestehende Rückkehrhilfeangebot hinzuweisen.
- Im erweiterten Verfahren ist nach der Kantonszuweisung der jeweilige Kanton für die Rückkehrberatung zuständig und wird dabei vom Bund finanziell unterstützt.

Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise ins Heimatland mit Rückkehrhilfe sollen grundsätzlich in jeder Verfahrensphase möglich sein.

- **Integration:** Personen, die in der Schweiz verbleiben können, sollen möglichst rasch integriert werden. Zuständig hierfür sind die Kantone. Sie werden bei dieser Aufgabe durch den Bund konzeptionell und finanziell unterstützt. Städte und Gemeinden spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Kantone, Städte und Gemeinden sind namentlich für die Integrationsmassnahmen im Rahmen der Sozialhilfe zuständig.
- **Gewährung von Nothilfe:** Ein Teil der Personen mit negativem Asylentscheid bezieht vor der Ausreise vorübergehend Nothilfe. Die Kantone sind weiterhin für die Auszahlung der Nothilfe zuständig. Sie erhalten wie bisher vom Bund für jede Person mit einem rechtskräftigen, negativen Asylentscheid, welche nicht ab einem Bundeszentrum ausreist, eine Nothilfepauschale, unabhängig davon, ob die entsprechende Person tatsächlich Nothilfe bezieht oder nicht.

Mit der Neustrukturierung ändert sich allerdings die Verteilung der Asylsuchende auf die Kantone: Der Wegweisungsvollzug von Personen in beschleunigten Verfahren mit negativem Entscheid und Personen in Dublin-Verfahren erfolgt in der Regel direkt ab den Ausreisezentren (vgl. unten Vollzug von Wegweisungsentscheiden). Diese Regelung gilt auch für Fälle, in welchen über die maximale Aufenthaltsdauer in Bundeszentren (140 Tage) hinaus der Vollzug nicht absehbar ist. Die Standortkantone der Ausreisezentren bleiben für den Vollzug verantwortlich und müssen unter Umständen Nothilfe gewähren. Diese Regelung wurde in der Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert, daher werden deren Auswirkungen in Abschnitt 6.5.1a) ab S. 74 ausführlich diskutiert.

- **Vollzug von Wegweisungsentscheiden:** Der Vollzug der Wegweisungen erfolgt in Dublin-Fällen und im beschleunigten Verfahren neu i.d.R. direkt ab den Ausreisezentren. Die Zuständigkeit für den Vollzug der Wegweisungen verbleibt bei diesen beiden Verfahrensarten neu grundsätzlich bei den Standortkantonen der Ausreisezentren (es findet also für diese Fälle keine Verteilung mehr auf alle Kantone statt). Für Fälle im erweiterten Verfahren ist der Vollzug der Wegweisung weiterhin durch jenen Kanton vorzunehmen, auf den der Asylsuchende zugewiesen wurde. Für die Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs kann beim Vorliegen von entsprechenden Haftgründen eine Administrativhaft angeordnet werden.

Die Kantone sind gefordert, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch die Zusammenarbeit und Abgeltung mit den Gemeinden zu klären. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenbereiche Unterkunft, Betreuung und Integration, aber z.B. auch für Schule oder Sozialhilfe. Ähnlich wie zwischen Bund und Kantonen müssen auch zwischen Kantonen und Gemeinden die Zuständigkeiten für Aufgaben im Asylbereich festgelegt werden sowie Lösungen zur finanziellen

Abgeltungen für jene Gemeinden gefunden werden, die bei diesen Aufgaben besondere Leistungen übernehmen.

Abbildung 2-3: Aufgaben und Kostentragung im neustrukturierten Asylbereich



3 Auswirkungen der Neustrukturierung auf den Unterbringungsbedarf

Die Straffung der Asylverfahren und der dafür erforderliche Ausbau der Unterbringungskapazitäten in Bundeszentren führen zu bedeutenden Verschiebungen zwischen Bund und Kantonen. Davon zentral betroffen sind einerseits der zukünftige Unterbringungsbedarf bei Bund und Kantonen und andererseits die finanzielle Verteilung der Lasten im Asylverfahren.

Die Analyse dieser Auswirkungen ist Grundlage für die weitergehenden Überlegungen

- zur Standortplanung (vgl. Kapitel 5),
- zur Anpassung der Verteilschlüssel bei der Zuweisung der Asylsuchenden auf die Kantone (vgl. Kapitel 6)
- sowie zur Überprüfung und allfälligen Anpassung der heutigen Abgeltungen im Asylbereich (vgl. Abschnitt 6.6).

Im vorliegenden Kapitel werden daher die Auswirkungen auf den Unterbringungsbedarf untersucht bzw. präsentiert. Der weitere Aufbau des Kapitels ist dazu wie folgt gegliedert:

- Das den Berechnungen zugrunde liegende Mengengerüst wird in Abschnitt 3.1 aufgezeigt.
- In Abschnitt 3.2 wird erläutert, wie sich die Neustrukturierung auf die Personenbestände im Asylbereich auswirkt.
- Daraus wird in Abschnitt 3.3 der zukünftige Unterbringungsbedarf in den Bundeszentren einerseits und in den Kantonen andererseits ermittelt.

Die finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung werden in Kapitel 4 dargestellt.

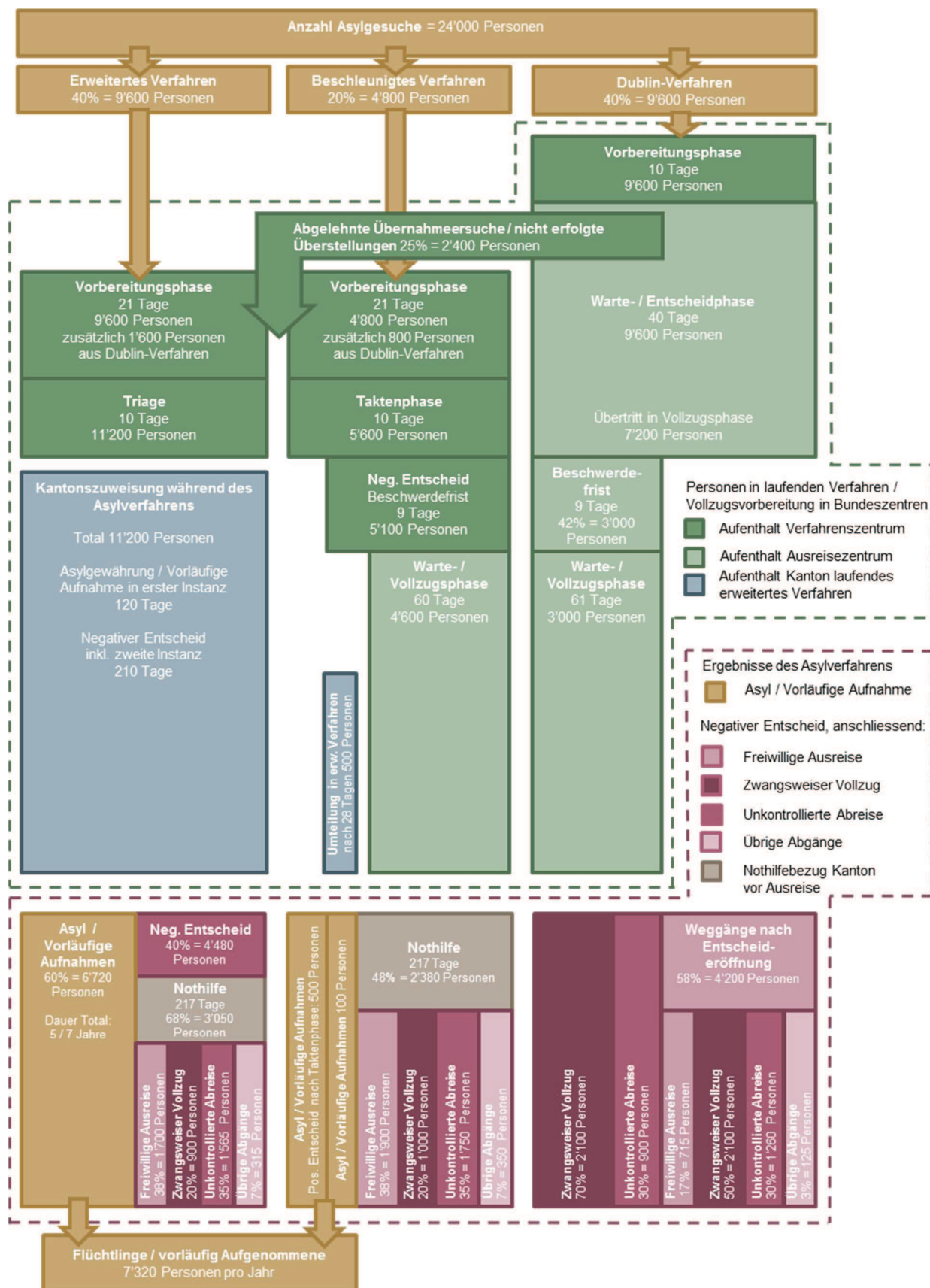
3.1 Mengengerüst: Anzahl Asylgesuche, Dauer der Verfahrensschritte und Erledigungen im neustrukturierten Verfahren

Ausgangspunkt für die Ermittlung der zukünftigen Personenbestände im Asylbereich sowie des damit verbundenen Unterbringungsbedarfs in den Bundeszentren und in den Kantonen ist das in Abbildung 3-1 dargestellte Mengengerüst zur Anzahl Asylgesuche, zu den einzelnen Verfahrensschritten, zur Verfahrensdauer und zur Art der Erledigungen. Für eine detaillierte Herleitung und Begründung der getroffenen Annahmen verweisen wir auf die Ausführungen in Anhang A.¹⁴

Die Abbildung ist horizontal in die drei Verfahrensarten (erweitertes Verfahren, beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren) und vertikal in die einzelnen Phasen der jeweiligen Verfahren gegliedert. Die Darstellung ist wie folgt zu lesen:

¹⁴ Vgl. im separaten Berichtsteil „Anhänge zum Hauptbericht“ insbesondere Abschnitt 1.3 mit der Plausibilisierung des Mengengerüsts.

Abbildung 3-1: Mengengerüst über den gesamten Asylbereich nach Neustrukturierung
(Leserichtung pro Verfahrenskategorie jeweils von oben nach unten)



- Von den 24'000 Asylgesuchen werden von Beginn an etwa 40% bzw. 9'600 Gesuche dem Dublin-Verfahren zugewiesen.
- Die restlichen 60% befinden sich in der Vorbereitungsphase zum erweiterten oder beschleunigten Verfahren.¹⁵ Während dieser Vorbereitungsphase kommen rund 2'400 Personen aus den Dublin-Verfahren (25%) hinzu wegen abgelehnter Übernahmeersuchen und nicht erfolgten Überstellungen. Die Vorbereitungsphase für diese Gesuche dauert insgesamt 21 Tage.
- In den folgenden 10 Tagen der Triage bzw. Taktenphase erfolgt die definitive Zuweisung auf das erweiterte (11'200 Personen) bzw. beschleunigte Verfahren (5'600 Personen).
- Die 11'200 Personen aus dem erweiterten Verfahren werden für die Dauer des Asylverfahrens einem Kanton zugewiesen. Von diesen erhalten ungefähr 60% bzw. 6'720 Personen Asyl oder werden vorläufig aufgenommen. Sie verbleiben in diesem Status während 5 (Flüchtlinge) bzw. 7 Jahren (vorläufig Aufgenommene).
- Von den 40% bzw. 4'480 Personen mit negativem Bescheid aus dem erweiterten Verfahren reisen ungefähr 38% (1'700 Personen) freiwillig aus und 35% bzw. 1'565 Personen gehen unkontrolliert weg. Bei 20% muss der Wegweisungsentscheid zwangsweise vollzogen werden. Ungefähr 7% resultieren in übrigen Abgängen (Regelung des Aufenthalts). Rund 68% aller abschlägig beantworteten Asylgesuche im erweiterten Verfahren beziehen vor dem Weggang Nothilfe (3'050 Personen).

Mit diesen Grundlagen zum Verfahrensablauf, den Vorgaben zur Verfahrensdauer sowie den Annahmen zur Zusammensetzung der Gesuche und zur Art der Erledigungen (inkl. Anteil Nothilfebezüger und Bezugsdauer) lassen sich die Personenbestände und damit der Unterbringungsbedarf ermitteln.

3.2 Auswirkungen auf die Personenbestände im Asylbereich

3.2.1 Aktuelle Personenbestände

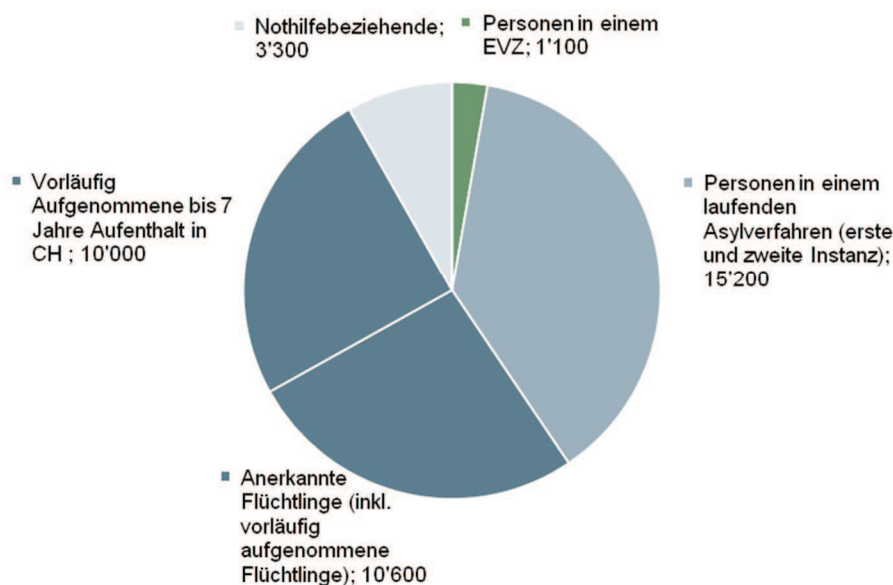
In der nachfolgenden Abbildung findet sich ein Überblick über die aktuellen Bestandszahlen im Asylbereich. Es handelt sich dabei um eine Darstellung zu den Personen, die sich im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 entweder in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) oder in den Kantonen aufgehalten haben. Insgesamt lassen sich die Kennzahlen in der Abbildung 3-2 wie folgt zusammenfassen:

¹⁵ In der Abbildung wurden zur Illustration des Gesuchsmix diese Gesuche bereits der Spalte „erweitertes Verfahren“ (9'600 Personen zuzüglich 1'600 Personen aus Dublin-Verfahren) bzw. „beschleunigtes Verfahren“ (4'800 Personen zuzüglich 800 Personen aus Dublin-Verfahren) zugewiesen. Tatsächlich erfolgt aber die Zuweisung erst nach Abschluss der Vorbereitungsphase in der Triage bzw. in der Taktenphase.

- In einem EVZ oder in einer temporären Bundesunterkunft waren durchschnittlich rund 1'100 Personen untergebracht.
- In den Kantonen hielten sich durchschnittlich jeweils über 40'000 Personen auf, davon:
 - ca. 15'200 Personen in einem laufenden Asylverfahren
 - ca. 10'600 anerkannte Flüchtlinge (bis 5 Jahre) oder vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (bis 7 Jahre)
 - ca. 10'000 vorläufig aufgenommene Personen (bis 7 Jahre)
 - ca. 3'300 Nothilfebeziehende, also Personen deren Asylgesuch abgelehnt wurde, die Schweiz aber noch nicht verlassen haben.

In diesen Zahlen nicht enthalten sind abgewiesene Asylsuchende, welche sich allenfalls illegal in der Schweiz aufhalten ohne Nothilfe zu beziehen.

Abbildung 3-2: Personen des Asylbereichs (Durchschnitt 2010 bis 2012, gerundete Werte)



Quelle: Personen in einem EVZ: Basierend auf Anzahl Aufenthaltstage EVZ inkl. Notunterkünfte gemäss MIDES. Personen in einem laufenden Verfahren, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: Finasi-Zahlen, basierend auf ZEMIS. Nothilfebeziehende: Basierend auf Anzahl Bezugstage gemäss Monitoring Sozialhilfestopp.

Die Kantone sind bisher gefordert, für diese rund 40'000 Personen Unterbringungskapazitäten bereit zu stellen. Dabei sind Personen in einem laufenden Verfahren und nothilfebeziehende Personen häufig in grösseren kantonalen Unterbringungsstrukturen untergebracht, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene hingegen grösstenteils in Wohnungen.

3.2.2 Entwicklung der Personenbestände nach der Neustrukturierung

a) Vergleich zwischen IST und NEU

Ein **direkter Vergleich** der heutigen Bestandszahlen im Asylwesen mit den modellierten Beständen nach der Neustrukturierung ist aus folgenden Gründen **nicht zulässig**:

- **Unterschiedliche Anzahl Asylgesuche:** Für die Ermittlung des Unterbringungsbedarfs nach der Neustrukturierung wird von konstant 24'000 Gesuchen (vgl. das Mengengerüst in Abbildung 3-1 auf S. 27) ausgegangen. Die durchschnittliche Anzahl Asylgesuche der letzten 4 Jahre (2010 bis 2013) ist hingegen mit rund 21'600 etwas tiefer. Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre (2004 bis 2013) wurden sogar nur rund 16'700 Asylgesuche gestellt.
- **Leicht unterschiedliche Anerkennungsquoten:** Im Mengengerüst der Neustrukturierung werden leicht andere Anerkennungsquoten unterstellt sowie eine andere Zusammensetzung der Verfahren (vgl. dazu die Ausführungen in Anhang A im separaten Berichtsteil).

Insgesamt führen die tiefere Anzahl Gesuche und die etwas tieferen Anerkennungsquoten im bisherigen Verfahren dazu, dass die heutigen Bestandszahlen in einer langfristigen Perspektive (bei einer in der Neustrukturierung angenommenen Anzahl von 24'000 Asylgesuchen) unterschätzt werden. Denn die Bestände an anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen sowie Nothilfebeziehenden bauen sich bei einem Anstieg der Asylgesuche erst in den Folgejahren auf und können aktuell noch nicht beobachtet werden.

Um einen **zulässigen Vergleich** des Unterbringungsbedarfs der beiden Systeme vorzunehmen, müssen möglichst viele **Rahmenbedingungen konstant** gehalten werden, damit schliesslich nur die effektiven Auswirkungen der Neustrukturierung gezeigt werden. Dazu wurde ein **hypothetischer IST-Bestand** unter folgenden Annahmen abgeschätzt:

- 24'000 Asylgesuche
- Gesuchsmix und Erledigungen gemäss Mengengerüst der Neustrukturierung
- Aktuelle Verfahrensdauern im IST-System¹⁶
- Aktuelle Bezugsquote und Bezugsdauer der Nothilfebeziehenden im IST-System

Unter diesen Annahmen zeigt ein Vergleich des hypothetischen IST-Zustands mit dem Mengengerüst nach Neustrukturierung **zwei Effekte**:

- Auswirkung der **verringerten Verfahrensdauern**
- Auswirkung der **geringeren Anzahl Nothilfebeziehende** unter Berücksichtigung einer steigenden Bezugsdauer

¹⁶ Vgl. zu den durchschnittlichen Verfahrensdauern im bisherigen System die Zusammenstellung in Abbildung 2-2 auf S. 22.

b) Personenbestände im Asylbereich vor und nach der Neustrukturierung

Die folgenden beiden Abbildungen fassen die Auswirkungen der Neustrukturierung auf die Personenbestände im Asylbereich zusammen. Die Zahlenangaben umfassen sowohl Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, wie auch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie Nothilfebeziehende.

Insgesamt nehmen die Personenbestände im Asylbereich von rund 60'000 im IST-Zustand auf rund 53'000 Personen nach der Neustrukturierung ab. Dieser Rückgang kommt wie folgt zustande (vgl. Abbildung 3-3):¹⁷

- Durch die schnelleren Verfahren nimmt die Anzahl Personen in einem laufenden Verfahren bzw. in der Vollzugsvorbereitung deutlich ab von ca. 17'000 auf rund 9'000 Personen nach Neustrukturierung.
- Durch den verbesserten Wegweisungsvollzug und die schnelleren Verfahren geht der Bestand an Nothilfebeziehenden ebenfalls zurück.
- Der schnellere Übergang der Personen mit Bleiberecht in den Integrationsbereich zeigt sich an der leicht höheren Anzahl an anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen im neuen System. Diese Erhöhung ist ausschliesslich auf die verkürzte Verfahrensdauer zurückzuführen und beinhaltet keine erhöhte Quote bei der Asylgewährung.

¹⁷ Die ausgewiesenen Ergebnisse basieren auf einem Berechnungsmodell, das speziell für dieses Mandat der Arbeitsgruppe Neustrukturierung entwickelt wurde. Dem Modell liegen die Verfahrensschritte und Vorgaben zur Verfahrensdauer, sowie die Annahmen zu den Erledigungen gemäss der Abbildung 3-1 (S. 27) zugrunde. Basierend darauf konnte für jeden Verfahrensschritt rechnerisch ermittelt werden, wie viele Personen sich im Durchschnitt im jeweiligen Verfahrensschritt befinden und in welchem Ausmass dementsprechend Unterbringungskapazitäten erforderlich sind. Vgl. dazu auch die detaillierten Ausführungen in Anhang A. bzw. die Plausibilisierung des Mengengerüsts in Abschnitt 1.3 des separaten Berichtsteils „Anhänge zum Hauptbericht“.

Abbildung 3-3: Personenbestände vor und nach der Neustrukturierung des Asylverfahrens
(gerundete Werte)

	IST*	nach Neustrukturierung*	Veränderung
Personen in einem Bundeszentrum	1'100	4'200	3'100
Personen in einem laufenden Asylverfahren in den Kantonen (erste und zweite Instanz)	15'700	5'100	-10'600
Nothilfebeziehende	4'800	3'200	-1'600
Anerkannte Flüchtlinge (inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge)	15'300	16'800	1'500
Vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre Aufenthalt in CH	22'600	24'100	1'500
Total	59'500	53'400	-6'100

* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr.

Konzentriert man sich allein auf die Personen in einem laufenden Asylverfahren, so fällt die relative Abnahme der Bestandszahlen noch deutlicher aus. Von rund 16'800 Personen im heutigen System vermindert sich die Zahl mit der Neustrukturierung auf gut die Hälfte, nämlich 9'300 Personen.

Es gilt bei diesen Ergebnissen in Erinnerung zu rufen, dass die Abschätzung zur Entwicklung der Bestandsgrössen auf folgenden zentralen Eckwerten beruht:

- 24'000 Asylgesuche pro Jahr
- strikte Einhaltung der Verfahrensdauern gemäss den Angaben in Abbildung 3-1 (S. 27)
- unterstellter Mix von Asylgesuchen (40% erweitertes Verfahren, 20% beschleunigtes Verfahren, 40% Dublin-Verfahren)¹⁸,
- der angenommen Beschwerdequote sowie der vorausgesetzten speditiven Erledigung in der zweiten Beschwerdeinstanz.

Die Änderung eines oder mehrerer dieser Parameter wirkt sich unmittelbar auf den Personenbestand und damit den Unterbringungsbedarf aus: Eine permanente Erhöhung der Asylgesuche hat eine proportionale Erhöhung der Personenbestände zur Folge; ein längeres Verfahren in der zweiten Beschwerdeinstanz würde ebenfalls zu einem erhöhten Unterbringungsbedarf führen. Für weiterführende Überlegungen zur Schwankungstauglichkeit des Systems verweisen wir auf Abschnitt 7.2.

¹⁸ Vgl. für die weiteren Details die Angaben in Anhang A im separaten Berichtsteil.

3.3 Auswirkungen auf den Unterbringungsbedarf

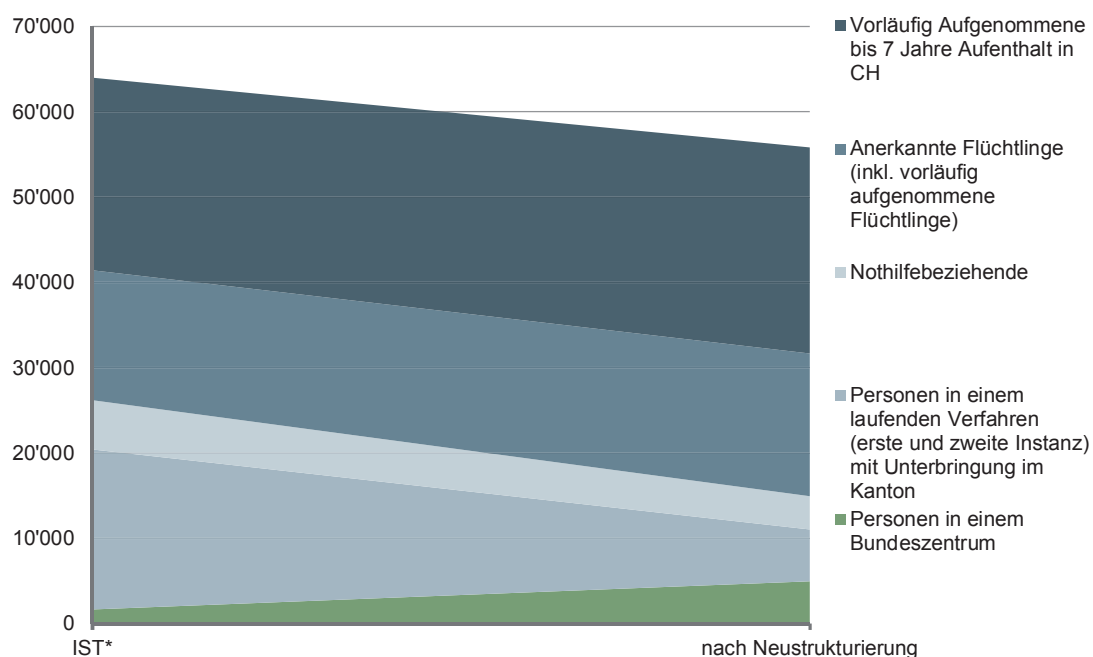
Ausgehend von den Personenbeständen lässt sich der Unterbringungsbedarf ableiten. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe haben sich sowohl der Bund als auch die Kantone anteilmässig an der Bereitstellung der Schwankungsreserven zu beteiligen. Die angestrebten 5'000 Plätze in Bundeszentren beinhalten dementsprechend eine Reserve von rund 20%. Im gleichen Ausmass wurde den Kantonen für die Unterbringung von Personen im erweiterten Verfahren und von Nothilfebeziehenden ebenfalls eine Reserve von 20% hinzugerechnet.¹⁹

Die Entwicklung des Unterbringungsbedarfs ist in den beiden folgenden Abbildungen dargestellt. Die Veränderungen gegenüber dem heutigen Bedarf verlaufen parallel zu Entwicklung der Personenbestände:

- Der Bund muss seine Kapazitäten von aktuell rund 1'600 Plätzen (inkl. temporäre Unterkünfte) auf rund 5'000 Plätze ausbauen.
- Die Kantone und Gemeinden benötigen für die Unterbringung von Personen in einem laufenden Verfahren und Nothilfebeziehenden deutlich geringere Unterbringungskapazitäten. Anstatt rund 24'500 Plätze sind dies noch rund 9'900 Plätze.
- Für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen werden leicht höhere Kapazitäten (+3'100 von fast 40'000 Plätzen) benötigt. Dies hängt damit zusammen, dass wegen der gestrafften Verfahrensdauer Personen mit einem positiven Asylentscheid rascher in den Status als anerkannte Flüchtlinge bzw. vorläufig Aufgenommene gelangen.

¹⁹ Für die anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen wurde keine Reserve eingerechnet.

Abbildung 3-4: Entwicklung der notwendigen Unterbringungskapazitäten infolge der Neustrukturierung (ohne Schwankungen, abgeschätzt für 24'000 Gesuche)

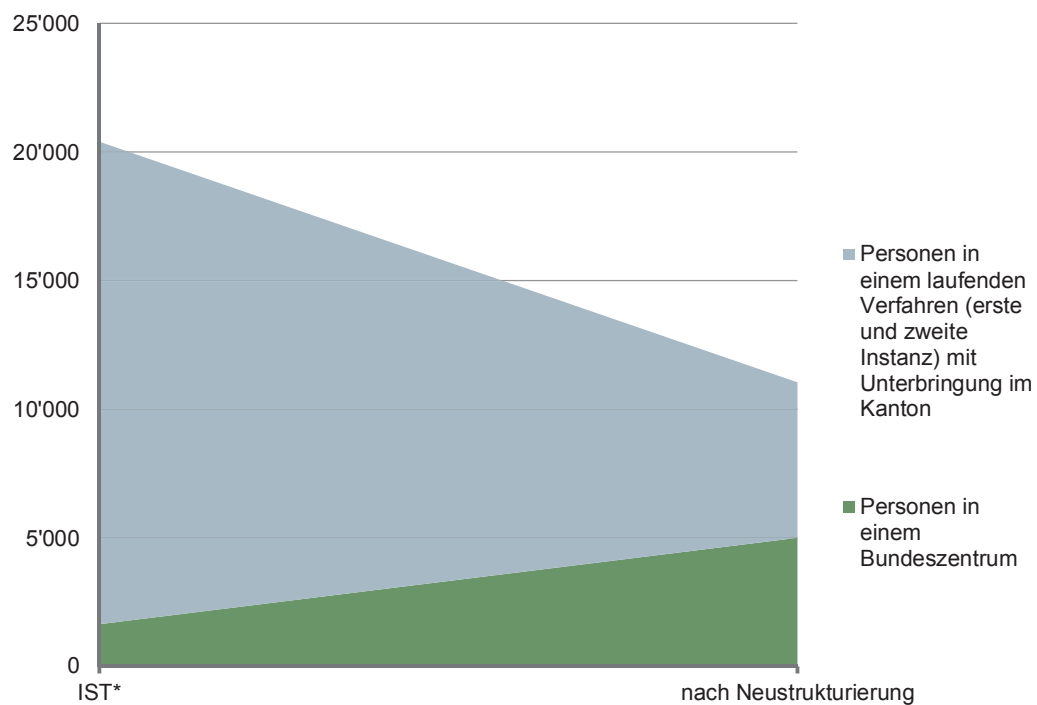


* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr

In der folgenden Abbildung wird der Effekt der Neustrukturierung nur für Asylsuchende in einem laufenden Verfahren verdeutlicht. Es zeigt sich, dass bei den Kantonen der Bedarf an grösseren, zentralen Unterbringungsstrukturen von rund 18'800 Plätzen (graue Fläche) auf knapp einen Drittel (6'000 Plätze) sinkt. In der Folge werden die Kantone künftig bei gleichbleibender Anzahl Asylgesuche auf einzelne bestehende Anlagen verzichten können, die sich möglicherweise als Bundeszentren eignen würden. Beim Bund steigt nämlich der Unterbringungsbedarf von aktuell 1'600 Plätzen auf rund 5'000 Plätze.

In diesem Zusammenhang wird nochmals daran erinnert, dass der ausgewiesene Bedarf an zukünftigen Unterbringungskapazitäten von den getroffenen Annahmen abhängt. Schwankende Gesuchszahlen sowie kürzere oder längere Verfahrensdauern im erst- oder zweitinstanzlichen Weg wirken sich unmittelbar auf den Kapazitätsbedarf aus.

Abbildung 3-5: Entwicklung der notwendigen Unterbringungskapazitäten für Personen in laufenden Verfahren (erste und zweite Instanz) infolge der Neustrukturierung (angepasste Skala, ohne Schwankungen, abgeschätzt für 24'000 Gesuche inkl. 20% Reserve)



* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr

4 Finanzielle Auswirkungen der Neustrukturierung

Die Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden sowie die Behandlung ihrer Gesuche 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.

Grundsätzlich gilt es bei diesen Auswirkungen zu unterscheiden zwischen

- den **einmaligen Investitionskosten** für die Bereitstellung der Unterbringungskapazitäten in Bundeszentren sowie für die Errichtung der Administrativhauplätze
- den **jährlichen Kosten** für den Asylbereich im Zusammenhang mit den Verfahrenskosten, der Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden und den Folgekosten (Integration, Sozialhilfe) bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.

4.1 Einmalige Investitionskosten

4.1.1 Bereitstellung Unterbringungskapazitäten in Bundeszentren

Gemäss dem erläuternden Bericht des EJPD vom Juni 2013 zur Asylgesetzrevision²⁰ ergeben die Modellberechnungen des Grundszenarios (24'000 Asylgesuche, Gesamtkapazität von 5'000 Betten) einen Investitionsbedarf für die Bereitstellung der Unterbringungskapazitäten des Bundes von bis zu 282 Mio. CHF.²¹

Die Investitionssumme wird wesentlich durch die Anzahl der Betten und die Grösse der Anlagen beeinflusst, die von den Kantonen übernommen werden können:

- Sollten 2'000 Betten von den Kantonen übernommen werden können, sinkt das Investitionsvolumen auf 232 Mio. CHF.
- Sollten keine Betten von den Kantonen übernommen werden können, steigt das Investitionsvolumen auf 332 Mio. CHF an.

²⁰ Erläuternder Bericht: Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes, Neustrukturierung des Asylbereichs, EJPD Juni 2013, Ziffer 4.1.6
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/vn-ber-d.pdf

²¹ Für die Bundeszentren wird mit Baukosten von 100'000 CHF pro Unterbringungsplatz gerechnet. Darin enthalten sind die Kosten sowohl für die Bereitstellung der benötigten Arbeitsplätze als auch für die Aufenthaltsstrukturen (Räume für Beschäftigung, Kantine, Kranken- und Isolationszimmer, usw.). Nicht enthalten sind die Ausstattungen (Büromöbel, Informatik etc.). Für die Umnutzung von kantonalen Unterkünften werden 50'000 CHF pro Platz veranschlagt.

4.1.2 Errichtung von Administrativhaftplätzen

Anhand von Schätzungen – basierend auf den Erfahrungen des Bundesamtes für Justiz (BJ) im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs – belaufen sich die anerkannten Kosten pro Haftplatz auf CHF 500'000. Weil für die Subventionierung nicht alle Baukosten berücksichtigt werden können (Landkosten, Baunebenkosten, Vorbereitungsarbeiten usw.), dürften die tatsächlichen Gesamtkosten pro Haftplatz 15% höher liegen (CHF 575'000). Die folgenden Berechnungen basieren auf den Vorschlägen des Bundes, die in die Vernehmlassung eingebracht wurden.

Geht man von 500 zusätzlichen Administrativhaftplätzen und einem durchschnittlichen Finanzierungsgrad von 60% der anerkannten Baukosten durch den Bund aus, müssen bundesseitig 150 Mio. Franken bereitgestellt werden. Den Kantonen würden Ausgaben entstehen von insgesamt etwa 137.5 Mio. Franken (100 Mio. Franken entsprechen den 40% anerkannten Baukosten, die nicht durch den Bund finanziert werden; zusätzlich etwa 37.5 Mio. Franken nicht anerkannte Baukosten).

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bereits zum heutigen Zeitpunkt zu wenige Haftplätze vorhanden sind, um einen effizienten Wegweisungsvollzug sicherzustellen. Die Mehrheit der Kantone macht einen Mangel an Haftplätzen für die Anwendung der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen geltend. Die Investitionskosten für die Errichtung der zusätzlichen Haftplätze sind deshalb nur teilweise durch die Neustrukturierung des Asylbereichs begründet. Auch unter Beibehaltung des jetzigen Asylsystems ist die Schaffung von zusätzlichen Haftplätzen notwendig.

4.2 Jährliche Kosten im Asylbereich - Ebene Bund

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Asylgesetzrevision kann der Bund mit Kosteneinsparungen von bis zu 169 Mio. CHF pro Jahr im eingeschwungenen System rechnen.²² Hierbei ist berücksichtigt, dass insbesondere als Folge der Verfahrensbeschleunigung weniger unbegründete Gesuche gestellt und insgesamt weniger Personen vorläufig aufgenommen werden. Zwar steigen gemäss Bericht im laufenden Verfahren die jährlichen Betriebs- und Personalkosten beim Bund um rund 179 Mio. CHF an, demgegenüber steht aber eine Reduktion der Zahlungen (Abgeltungen, Globalpauschale usw.) an die Kantone von bis zu 349 Mio. CHF.

Wie oben erläutert wurde, stehen diesen Einsparungen jedoch erhebliche Investitionskosten gegenüber.

²² Vgl. hierzu EJPD (Juni 2013), Erläuternder Bericht: Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes, Neustrukturierung des Asylbereichs, S. 58
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/vn-ber-d.pdf

4.3 Jährliche Kosten im Asylbereich - Ebene Kantone und Gemeinden

4.3.1 Berücksichtigte Kostenelemente zur Ermittlung der jährlichen Aufwendungen im Asylbereich

Zur Abschätzung der Kostenentwicklung im heutigen und neuen System wurde ein detailliertes Kostenmodell entwickelt. Grundidee ist dabei, dass die im Asylbereich anfallenden Kosten für die Kantone und Gemeinden möglichst umfassend ermittelt werden. Dementsprechend sind nach Ansicht der Arbeitsgruppe sowohl die Kosten zur Durchführung der Asylverfahren, für die Umsetzung der Entscheide (inklusive Nothilfe und zwangsweiser Vollzug) wie auch für die Integration und allenfalls Unterstützung von anerkannten Flüchtlingen und von Personen mit vorläufiger Aufnahme zu berücksichtigen.

Wie in der nachstehenden Abbildung aufgeführt, werden rund 25 einzelne Kostenelemente für die Ermittlung der laufenden Aufwendungen bei den Kantonen und Gemeinden berücksichtigt. Für eine detaillierte Beschreibung der Kostenelemente und der verwendeten Kostensätze wird auf die Ausführungen in Anhang B im separaten Berichtsteil verwiesen.

Abbildung 4-1: Berücksichtigte Kostenelemente bei den jährlichen Aufwendungen im Asylbereich²³

Unterbringung der Asylsuchenden in Bundeszentren
Gemeinnützige Beschäftigung ausserhalb der BZ
Sicherheit um die BZ
Benutzung öffentliche Infrastruktur
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten
Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem Standort eines BZ
Unterbringung der Asylsuchenden in den Kantonen (in laufenden Verfahren)
Unterbringung und Betreuung von Personen in einem laufenden Verfahren
Sicherheitskosten bei Unterbringung in kantonalen Strukturen
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten
Obligatorische Schule
Verwaltungskosten Vollzug AsylG (Unterbringung und Betreuung)
Verwaltungskosten Vorbereitung Wegweisungsvollzug
Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen
Integrations- und Sozialhilfekosten, inkl. 5 Jahre nach Ende Bundeszuständigkeit
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten, inkl. 5 Jahre nach Ende Bundeszuständigkeit
Obligatorische Schule, inkl. 5 Jahre nach Ende Bundeszuständigkeit
Spezifische Integrationsmassnahmen
Gewährung der Nothilfe
Gewährung der Nothilfe
Sicherheitskosten bei Unterbringung in kantonalen Nothilfestrukturen
Kantonsanteil stationäre Behandlungskosten
Obligatorische Schule
Vollzug der Wegweisungen
Polizeiliche Zuführung und Begleitung
Empfang und Abfertigung am Flughafen
Administrativhaft Betrieb

²³ Diese Übersicht enthält ausschliesslich Kostenelemente, die für die Berechnung der laufenden Aufwendungen der Kantone und Gemeinden relevant sind. Für die finanziellen Auswirkungen auf den Bund wurde ausserhalb der Arbeiten der AG Neustrukturierung eine Wirtschaftlichkeitsrechnung für den erläuternden Bericht zur Asylgesetzrevision erstellt. Die vorliegenden Berechnungen sind grundsätzlich mit der Wirtschaftlichkeitsrechnung abgestimmt. In die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sind zusätzlich neuere Erkenntnisse und weitergehende Überlegungen aus den Arbeiten der Arbeitsgruppe eingeflossen.

4.3.2 Zentrale Modellannahmen

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.²⁴ 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.²⁵
 - 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.²⁶
- 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.

4.3.3 Bruttokosten

Die nachfolgenden Ergebnisse geben die **Grössenordnung** der zu erwartenden Auswirkungen wieder, die sich beim Wechsel vom heutigen System auf das System nach Neustrukturierung für die Kantone inkl. Gemeinden einstellen. Ausgewiesen werden die Bruttokosten, also jene Kosten, welche die Kantone im Asylbereich **vor Abzug der Bundesbeiträge** zu finanzieren haben. Die Darstellung bezieht sich auf den Vergleich über alle Kantone.²⁷

²⁴ Im Unterschied zur Ermittlung des Unterbringungsbedarfs im vorangehenden Kapitel 3 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.

²⁵ 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.

²⁶ Für eine detaillierte Erläuterung zu diesen Annahmen vgl. die Ausführungen im separaten Anhang A (insbesondere Abschnitt A 1.3).

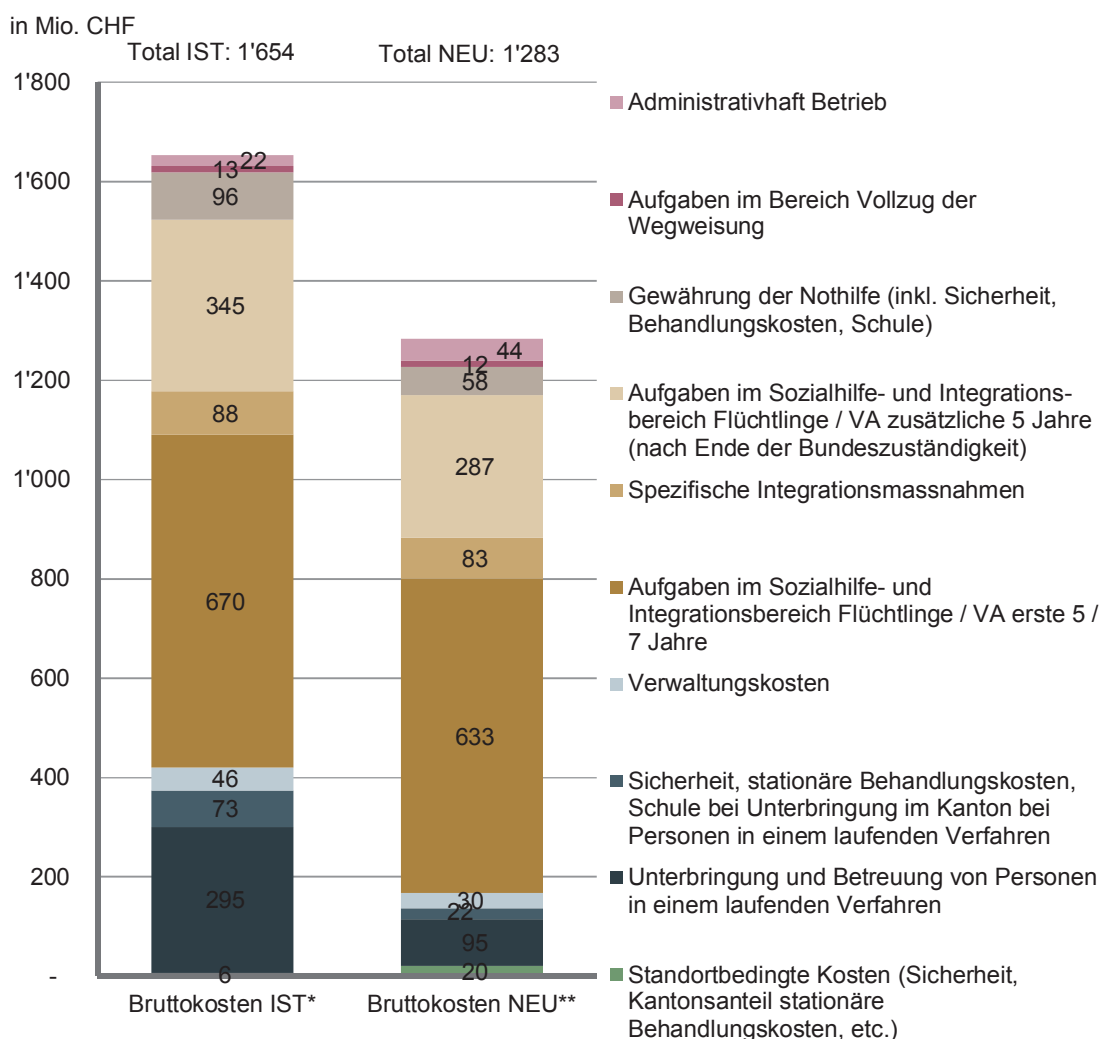
²⁷ Die spezifischen Ergebnisse pro einzelnen Kanton hängen davon ab, welche Leistungen er im Rahmen der Neustrukturierung z.B. als Standort- oder Nicht-Standortkanton eines Bundeszentrums übernimmt und welche Kompensation er dafür erhält. Auf die kantonsspezifischen Ergebnisse wird in Kapitel 5.1 noch ausführlich eingegangen.

Aus Sicht der Kantone und Gemeinden wird es zu bedeutenden Aufgabenverschiebungen kommen, wie der Vergleich der Bruttokosten vor und nach Neustrukturierung in der folgenden Abbildung 4-2 zeigt. Das finanzielle Volumen der Kantonsaufgaben im Asylbereich dürfte von rund 1'654 Mio. CHF auf rund 1'283 Mio. CHF jährlich sinken. Zu einer Reduktion der Kantonsaufgaben kommt es in folgenden Bereichen:

- Im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden in laufenden Verfahren (blau markierte Kostenelemente), werden die Kantone deutlich entlastet, da neu nur noch Asylsuchende in erweiterten Verfahren den Kantonen zur Unterbringung zugewiesen werden sollen. Dadurch sinkt der Bedarf an Unterbringungskapazitäten in den Kantonen und Gemeinden deutlich (vgl. Abschnitt 3.3 ab S. 33).
- Im Integrationsbereich (hellbraune Kostenelemente) können die Kantone und Gemeinden von deutlichen Entlastungen ausgehen, sofern die Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen durch die früher einsetzenden und verstärkten Integrationsmassnahmen um 5%-Punkte erhöht werden kann.
- Der Umfang der Nothilfeleistungen (braungrau) dürfte ebenfalls deutlich zurückgehen, da aufgrund des Rückgangs der unbegründeten Gesuche und dem verbesserten Wegweisungsvollzugs mit einem Rückgang der Nothilfebeziehenden gerechnet wird.

Zunehmen werden hingegen die besonderen Leistungen der Standorte von Bundeszentren sowie die Aufwendungen für die Administrativhaft.

Abbildung 4-2: Jährliche Bruttokosten (vor Bundesabgeltungen) der Kantone inkl. Gemeinden im Asylbereich im heutigen System (IST)* und nach der Neustrukturierung (NEU)**



* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr

** Abschätzungen bei konstant 20'000 Asylgesuchen pro Jahr (Rückgang der unbegründeten Asylgesuche um 4'000)

4.3.4 Nettokosten

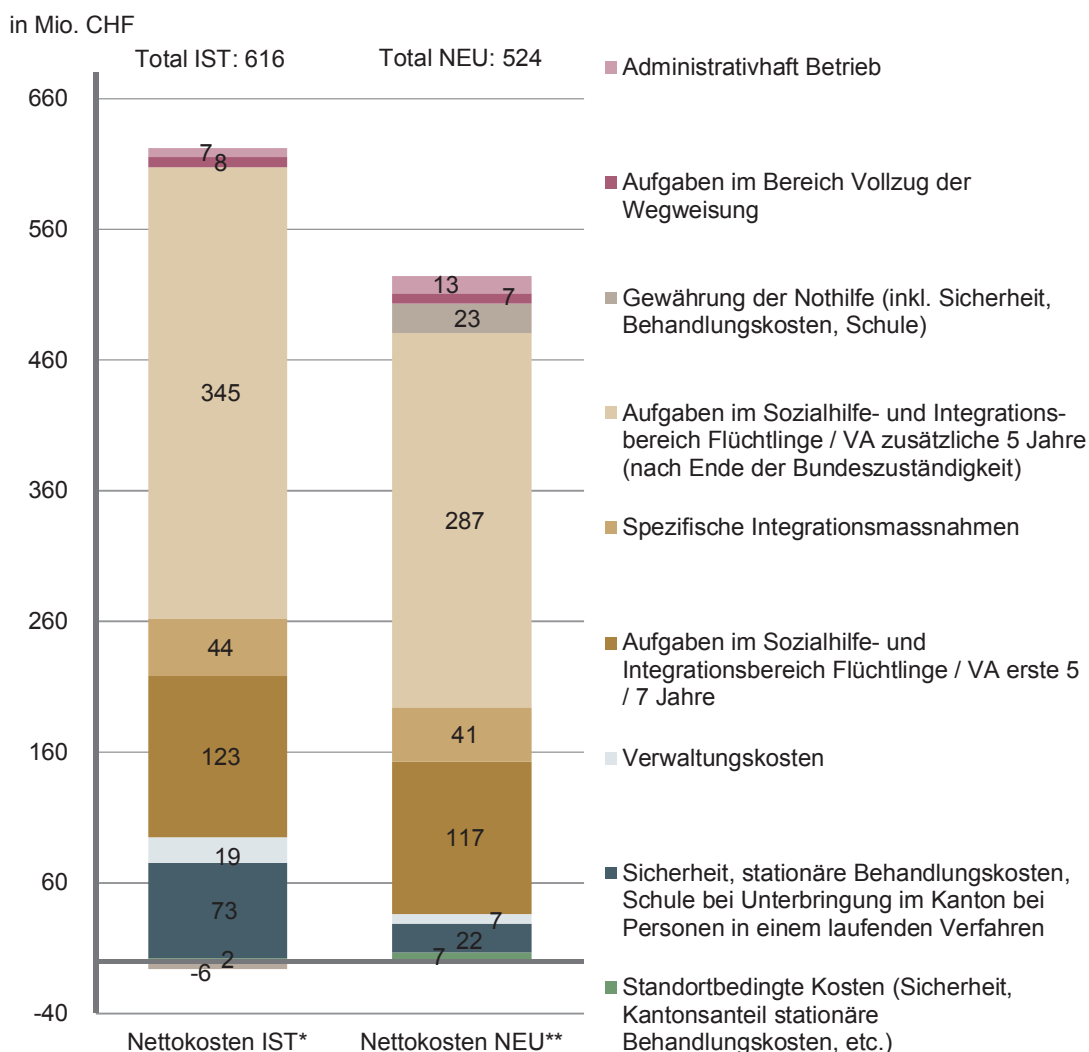
Die nachfolgende Abbildung zeigt die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden **nach Abzug der Bundesbeiträge**. Für die Nettokosten gelten dieselben Vorbemerkungen wie für die obige Betrachtung der Bruttokosten: Es werden Grössenordnungen für die Auswirkungen des Systemwechsels über alle Kantone inkl. der Gemeinden angegeben. Die spezifischen Ergebnisse pro einzelnen Kanton hängen davon ab, welche Leistungen er im Rahmen der Neustrukturierung übernimmt und welche Kompensation dieser dafür erhält. Auf die kantonsspezifischen Ergebnisse wird in Kapitel 6 noch ausführlich eingegangen.

Im vorherigen Abschnitt wurde gezeigt, dass aufgrund der Modellrechnungen insgesamt von einer Reduktion des Aufgabenvolumens für die Kantone inkl. der Gemeinden von brutto rund 370 Mio. CHF ausgegangen werden kann. Der Vergleich mit der finanziellen Nettobelastung in Abbildung 4-3 zeigt, dass sich diese Einsparung für die Kantone auf netto 90 Mio. CHF vermindert (von bisher 616 Mio. CHF auf neu 525 Mio. CHF).

Der Grund liegt darin, dass die in verschiedenen Bereichen reduzierten Bruttokosten bei den Kantonen auch zu einer Abnahme der Bundesbeiträge führen (dies gilt insbesondere für die Unterbringung von Asylsuchenden in laufenden Verfahren). Entsprechend wirkt sich der Rückgang in den Bruttokosten nur teilweise als finanzielle Entlastung der Kantone aus. Die grössten Nettoeinsparungen sind für Kantone und Gemeinden in Aufgabenbereichen zu erwarten, die heute durch den Bund nicht oder nur teilweise abgegolten werden. Dazu gehören die Sicherheit in kantonalen Zentren, die Schulbildung für Asylsuchende im Volksschulalter, der Kantonsanteil an stationären Behandlungskosten und die Verwaltungskosten beim Vollzug des AsylG.

Finanziell am stärksten ins Gewicht fallen die sinkenden Kosten im Sozialhilfe- und Integrationsbereich für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene nach Ende der Bundeszuständigkeit. Demgegenüber stehen netto höhere Aufwendungen in den Bereichen Nothilfe wegen der annahmegemäss längeren Bezugsdauer und für den Betrieb der Administrativplätze.

Abbildung 4-3: Jährliche Nettokosten (nach Bundesabgeltungen) der Kantone inkl. Gemeinden im Asylbereich im heutigen System (IST)* und nach der Neustrukturierung (NEU)**



* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen.

** Abschätzungen bei konstant 20'000 Asylgesuchen (Rückgang der unbegründeten Asylgesuche um 4'000)

4.3.5 Sicht Gemeinden

Wie sich die Kostenaufteilung innerhalb der einzelnen Kantone und ihrer Gemeinden präsentiert, konnte im Rahmen des Mandats der Arbeitsgruppe nicht spezifisch untersucht werden. Klar ist jedoch, dass nicht in jedem Fall die Kantone allein die ausgewiesenen Nettokosten finanzieren, sondern je nach Aufgabenteilung zwischen Kanton und der kommunalen Ebene ein erheblicher Teil der Aufwendungen letztlich bei den Gemeinden anfällt und von ihnen selbst getragen wird.

An dieser Stelle wird nochmals darauf hingewiesen, dass es sich bei den Ergebnissen zu den finanziellen Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden in Abbildung 4-3 um einen Vergleich handelt, der von einer konstanten Anzahl Asylgesuche (24'000 pro Jahr im bisherigen System bzw. 20'000 Gesuche nach Neustrukturierung; keine Schwankungen der Asylgesuche) ausgeht. Die Darstellung der laufenden Aufwendungen von Kantonen und Gemeinden beschränkt sich zudem auf den Vergleich der laufenden Kosten ohne Berücksichtigung der in Abschnitt 4.1 erwähnten Investitionskosten für die Administrativhaftpätze sowie ohne Einrechnung von allfälligen Aufbaukosten im organisatorischen Bereich.

5 Regionen und Standorte der Bundeszentren

5.1 Vorgehen und Bearbeitungsschritte

Ausgehend von den Grundlagen zum zukünftigen Unterbringungsbedarf und zur Entwicklung der Kosten können nun die zentralen Umsetzungsfragen bei der Neustrukturierung angegangen werden:

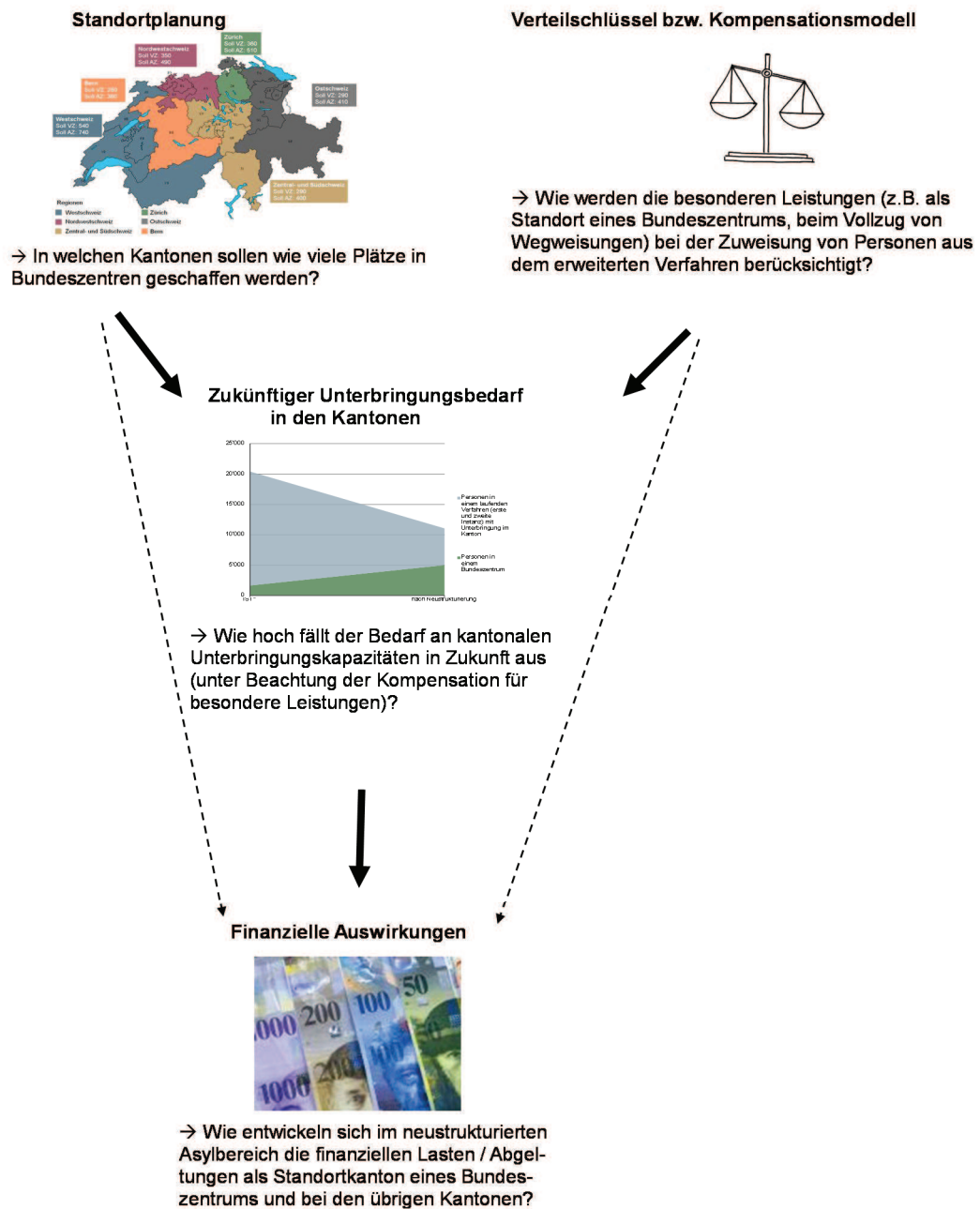
- Regionenbildung und Standortplanung für die Bundeszentren
- Übernahme von besonderen Leistungen durch einzelne Kantone sowie Kompensation dieser Leistungen bei der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone

Gemäss dem Verständnis der Arbeitsgruppe lassen sich diese Fragen nicht isoliert voneinander behandeln, sondern müssen wie in Abbildung 5-1 dargestellt in einem „Gesamtpaket“ gelöst werden:

- Dazu ist es erforderlich, dass die Regionen klar abgegrenzt sind und ihre Funktion und Rolle bzw. die zu übernehmenden Aufgaben definiert sind.
- Ebenso muss jedem Kanton bekannt sein, mit welchem Unterbringungsbedarf er in Zukunft zu rechnen hat und wie sich seine Kosten verändern, wenn er im Asylbereich besondere Leistungen übernimmt, z.B. als Standortkanton eines Bundeszentrums oder beim zwangsweisen Vollzug von Wegweisungen.
- In diesem Sinne muss mit der Standortplanung gleichzeitig auch die Frage der Kompensation geklärt werden.

Ebenso einig war sich die Arbeitsgruppe, dass sowohl die Festlegung der Regionen als auch die Überarbeitung des Verteilschlüssels bzw. Kompensationsmodells zentral vorzunehmen ist und nicht den einzelnen Regionen überlassen werden kann. Im vorliegenden Kapitel wird der Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Regionsbildung präsentiert. Ebenso werden die Überlegungen der Arbeitsgruppe zur Standortplanung der Bundeszentren vorgestellt. Danach wird in Kapitel 6 aufgezeigt, welche Folgen sich daraus für die Kantone in Bezug auf die Verteilung der Asylgesuche und Kosten ergeben und wie allfällige Unterschiede durch eine Anpassung des Kompensationsmodells ausgeglichen werden können bzw. ein Anreiz zur Übernahme von besonderen Leistungen geschaffen werden kann.

Abbildung 5-1: Regionenbildung, Standortplanung und Verteilschlüssel als „Gesamtpaket“



5.2 Funktion der Regionen

Als Grundlage für die Regionenbildung ist die Frage nach der genauen Aufgabe / Funktion einer Region zu klären. Es stellen sich dabei insbesondere folgende Fragen:

- Wer ist für die Standortplanung bzw. die **Beschaffung von Unterbringungskapazitäten** in Bundeszentren zuständig? Folgende Möglichkeiten sind denkbar:
 - Der Bund alleine in direkten Verhandlungen mit den Standortkantonen und -gemeinden
 - Der Bund erstellt eine Initialplanung und die Kantone erhalten die Möglichkeit, regional abgestimmt Alternativen vorzuschlagen
 - Die Kantone einer Region sind gemeinsam verpflichtet, die notwendigen Unterbringungskapazitäten zur Verfügung zu stellen, die Planung und Bereitstellung wird den Regionen bzw. den Kantonen innerhalb der jeweiligen Region überlassen
- Wie sollen die Standortkantone (und -gemeinden) für ihre besonderen Leistungen abgegolten werden? Wer ist für die Umsetzung eines **Kompensationsmodells** zuständig? Hier geht es vor allem darum, wie die Kantone für die Bundeszentren bei der Zuweisung der Asylsuchenden auf die Kantone kompensiert werden sollen. Als Ecklösungen sind folgende Möglichkeiten denkbar:
 - Der Bund verteilt die Asylsuchenden auf die Kantone. Das gleiche Vorgehen gilt auch für die finanziellen Abgeltungen (Sicherheitspauschale etc.)
 - Der Bund verteilt die Asylsuchenden auf die Regionen. Die Kantone einer Region einigen sich untereinander über die Verteilung auf die Kantone. Je nach der Verteilung innerhalb der Region werden die Zahlungen des Bundes an die Kantone angepasst (gemäss Verteilung auf die Kantone)

Unterschiedliche Varianten der regionalen Zusammenarbeit sind zudem in folgenden Bereichen möglich:

- Sicherheit ausserhalb der Zentren
- Betrieb von besonderen Zentren der Kantone
- Beschäftigung ausserhalb der Zentren
- Vollzug der Wegweisung
- Planung und Betrieb der Administrativhaftpätze

Abbildung 5-2 zeigt anhand der unterschiedlichen Aufgabenbereiche vier mögliche Varianten zur Regelung der Zuständigkeiten bei ausgewählten „Regionsaufgaben“. Ausgehend vom IST-Zustand zeichnen sich die weiteren Varianten durch eine zunehmende Regionalisierung bzw. Dezentralisierung der Aufgaben aus: Während in Variante 1 die bestehende Zusammenarbeit ausgebaut würde, wären zur Realisierung der Variante 3 Regionen als Körperschaften zu konstituieren und mit Weisungskompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Kantonen auszustatten. Entsprechend der politischen Mitwirkung übernehmen die Kantone Verantwortung und Vollzugsaufgaben.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe liegt **Variante 1** dem Projektauftrag gemäss Folgemandat am nächsten. Dementsprechend wurde auch für die weiteren Arbeiten zur Planung und Beschaffung der Unterkünfte in Bundeszentren sowie zum Finanzierungssystem und Verteilschlüssel von diesem Zuständigkeitsverständnis ausgegangen.

Abbildung 5-2: Zuständigkeiten bei ausgewählten „Regionsaufgaben“

	IST	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Verfahren und Unterbringung / Betrieb der Bundeszentren (inkl. Betreuung, Beschäftigung und Sicherheit im Zentrum)	Bund	Bund	Bund	Bund
Standortplanung und Beschaffung der UnterbringungsKapazitäten in Bundeszentren → dadurch indirekt: Verteilung der in Bundeszentren untergebrachten Asylsuchenden	Bund im Zusammenwirken mit möglichen Standortkantonen und -gemeinden	– Gesamtplanung Bund – Mitwirkung der Kantone unter Einbezug der Gemeinden pro Region	– Kantone pro Region – Unterstützung durch den Bund – Mitwirkung der Gemeinden	Regionen
Umsetzung Kompensationsmodell der Standortkantone (und -gemeinden) → Verteilung der zugewiesenen Asylsuchenden → Abgeltung über Verteilschlüssel und / oder finanziell	pro Kanton gemäss Verteilschlüssel der Kantone (SODK); einheitliche Abgeltungen durch Bund	Verteilschlüssel pro Kanton nach Vorgabe Bund; einheitliche Abgeltungen durch Bund	– Verteilschlüssel pro Region nach Vorgabe Bund; Verteilung innerhalb der Region Sache der Kantone (subsidiär: Bund) – einheitliche Abgeltungen durch Bund	Region inkl. Verwendung allfälliger Bundesabteilungen
Sicherheit sowie Beschäftigung ausserhalb der Zentren	Bund und Standortkantone und -gemeinden	Bund und Standortkantone und -gemeinden	Standortkantone und -gemeinden, koordiniert in der Region	Region mit Auftrag an Kantone
Vollzug der Wegweisung	Kantone	Kantone mit stärkerer Koordination	Kantone	Region mit Auftrag an Kantone
Planung und Betrieb Administrativhauplätze	Kantone (Betrieb z.T. in Konkordaten organisiert)	Kantone mit stärkerer regionaler Koordination (z.B. über Strafvollzugskonkordate)	Kantone regional koordiniert	Region mit Auftrag an Kantone

5.3 Festlegung der Regionen

Für die Regionenbildung ist die Arbeitsgruppe als Startpunkt von der gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz vom Januar 2013 ausgegangen. Darin wurde festgehalten, dass *„im Hinblick auf Struktur, Funktion und Betrieb der Bundeszentren [...] eine Dezentralisierung in 5 Regionen mit einer Unterkunftskapazität von 6'000²⁸ Plätzen weiterzuverfolgen [ist] und die Standorte festzulegen [sind]“²⁹*.

In der Folge wurden für die Regionenbildung verschiedene Varianten sowohl in Bezug auf die Anzahl der Regionen wie auch bezüglich der geografischen Abgrenzung untersucht. Dabei liess sich die Arbeitsgruppe von folgenden Überlegungen leiten:

- Einteilung der Schweiz in 5 (bzw. 4 bis 6) Regionen gemäss Vorgabe Asylkonferenz
- Nutzung der bestehenden Zusammenarbeitsformen zwischen den Kantonen (wie z.B. SODK, Polizeikonkordate)³⁰
- Rücksichtnahme auf Sprachräume und geographische Gegebenheiten

Ausgehend von diesen Grundsätzen wurden insgesamt fünf Regionsvarianten ausgearbeitet und anhand der folgenden Kriterien einer Beurteilung unterzogen:

- Kosteneffizienz (Optimale Grösse der Verfahrenszentren, Anzahl Regionen, Nutzung bestehender und geplanter Anlagen)
- Nutzung bestehender politischer Strukturen
- Kurze Wege zwischen den Zentren
- Einheitlicher Sprachraum / Verfahrenssprache

Basierend darauf hat die Arbeitsgruppe die weiteren Abklärungen auf zwei Varianten mit 5 bzw. 6 Regionen konzentriert. Die ausgewählten Varianten basieren vor allem auf den bisherigen Zusammenarbeitsformen in der SODK-Struktur sowie im Strafvollzugskonkordat. Sie unterscheiden sich in erster Linie darin, dass bei der Variante mit 6 Regionen nicht nur der Kanton Zürich, sondern auch der Kanton Bern eine eigenständige Region darstellt. Nach Konsultation von KKJPD und SODK hat sich die Arbeitsgruppe für die Variante mit 6 Regionen entschieden (vgl. Abbildung 5-3). Folgende Überlegungen haben zu diesem Entscheid geführt:

²⁸ Wie bereits erwähnt, wurde bei der Erarbeitung des erläuternden Berichts „Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes – Neustrukturierung des Asylbereichs“ die Planungsgrösse für die Bundeszentren auf 5'000 Plätze festgelegt.

²⁹ Gemeinsame Erklärung der Asylkonferenz vom 21.01.2013, Punkt 3.

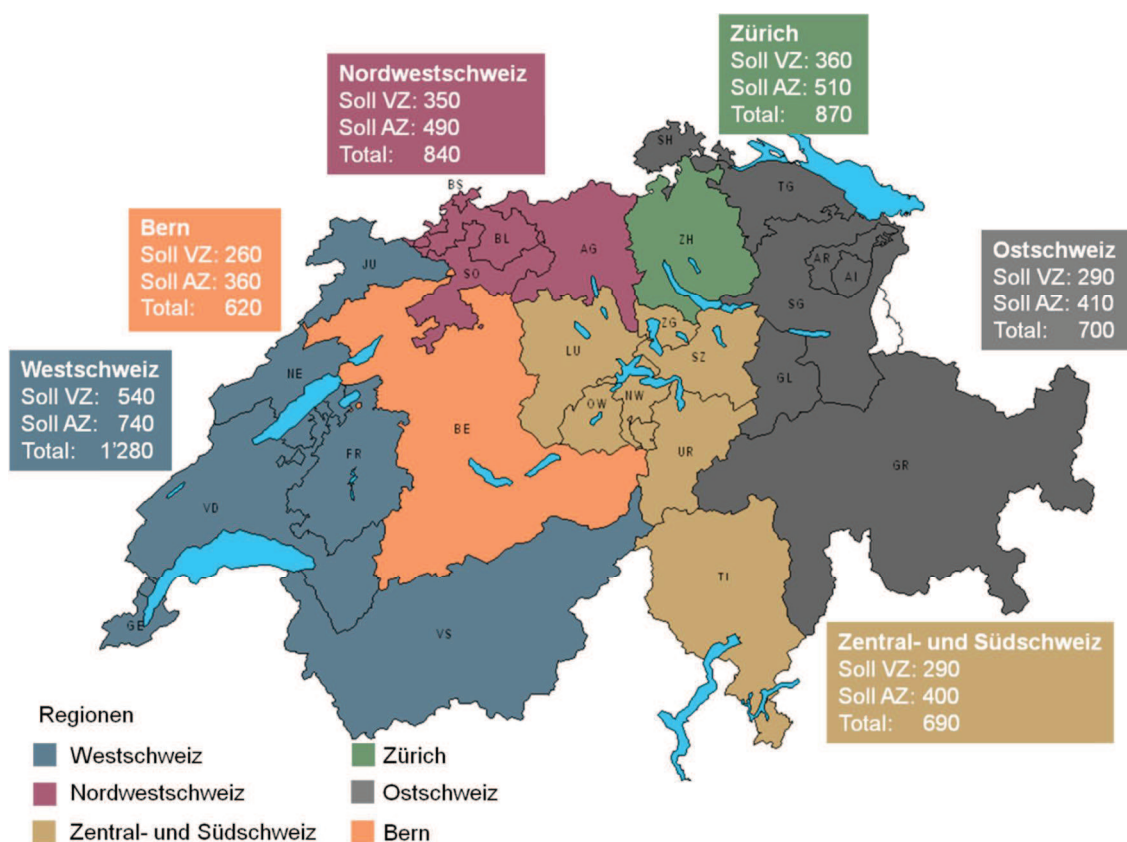
³⁰ Es wurden insbesondere folgende politischen und fachlichen Gremien bzw. Konkordate beachtet:

- KKJPD: Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLJPD), Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM),
- Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektor/innenkonferenz (ZGSDK), Conférence latine des Affaires sanitaires et sociales (CLASS), Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen

Für eine detaillierte Beschreibung vgl. die Ausführungen im Anhang D des separaten Berichtsteils.

- Mit 6 Regionen lassen sich – bis auf die Westschweiz – bevölkerungsmässig etwa gleich grosse Regionen bilden. Würde demgegenüber auf die eigenständige Region Bern verzichtet und diese in die Nordwestschweiz integriert, ergäbe sich eine sehr grosse Region, die in der Folge auch ein sehr grosses Verfahrenszentrum bedingen würde.
- Mit Bern als eigenständige Region sind Synergie-Effekte mit den bestehenden BFM-Strukturen in Wabern möglich.
- Im 6-Regionen-Modell bilden mit BE und ZH zwei Kantone je eine eigenständige Region. Dies kann für die politische Akzeptanz und das „Gleichgewicht der Kräfte“ von Vorteil sein.

Abbildung 5-3: Zusammenarbeit im Asylbereich in 6 Regionen und Soll-Bedarf an Plätzen in Bundeszentren



Die Abbildung zeigt unter „Soll“, wie viele Unterbringungskapazitäten jede Region gemäss ihrem Bevölkerungsanteil an die insgesamt 5'000 Plätze in Verfahrens- und Ausreisezentren des Bundes beitragen muss.³¹

³¹ Eine bevölkerungsmässig grosse Region wie z.B. die Westschweiz (2.03 Mio. EinwohnerInnen) hat dementsprechend einen höheren Anteil an den insgesamt 5'000 Plätzen in Bundesunterkünften bereit zu stellen als eine bevölkerungsmässig kleine Region wie die Zentral- und Südschweiz (1.09 Mio. EinwohnerInnen).

5.4 Standortplanung

Für die Standortplanung der Bundeszentren erachtet die Arbeitsgruppe folgende Grundsätze als wichtig:

- Jede Region hat gemäss ihrem Bevölkerungsanteil die entsprechende Anzahl Plätze in Verfahrens- und Ausreisezentren im Grundsatz zu übernehmen. Pro Region ist ein Verfahrenszentrum vorgesehen. Zusätzlich werden insgesamt rund 10 Ausreisezentren notwendig sein.
- Gleichzeitig ist für ein Gelingen der Neustrukturierung der Aufbau zusätzlicher Kapazitäten in Bundeszentren absolut zentral. Daher sollen die Bundeskapazitäten möglichst rasch, kostengünstig und soweit möglich unter Verwendung bereits verfügbarer Unterbringungsstrukturen aufgebaut werden. Daraus kann sich im Ergebnis eine leicht über- oder unterproportionale Verteilung der Bundeszentren ergeben. Zur Wahrung der Planungsflexibilität sind solche kleineren Abweichungen zu akzeptieren, wenn sie im Kompensationsmodell berücksichtigt und ausgeglichen werden (vgl. Kapitel 6). Ebenso bieten sich unter Umständen Unterbringungsstrukturen an, die sich in Grenzgebieten zwischen Kantonen oder sogar Regionen befinden. In solchen Fällen besteht ein erhöhter Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Kantonen. Konkret sollen nach Ansicht der AG Neustrukturierung in solchen Fällen die involvierten Kantone Vereinbarungen treffen, die u.a. eine allfällige Aufteilung der Kompensationen regeln.
- Für die Verteilung der benötigten Plätze innerhalb der Region auf die einzelnen Kantone soll der Bund eine Gesamtplanung vornehmen. Hierbei soll zwar eine möglichst breite Verteilung der Aufgaben angestrebt werden, jedoch nicht zulasten eines effizienten Verfahrensablaufs und eines kostengünstigen Betriebs der Verfahrens- und Ausreisezentren. Dies bedingt, dass einerseits die Bundeszentren eine Grösse von mindestens 250 Plätzen aufweisen und bei ihrer räumlichen Verteilung auf Transportdistanzen von maximal bis zu 1 Stunde geachtet wird.
- Bei der Standortplanung ist die frühzeitige Information der Kantone und der rechtzeitige Einbezug der Gemeinden sicherzustellen.

Die Standortplanung der Bundeszentren wurde vom BFM im Sinne dieser „Leitplanken“ parallel zu den Arbeiten der Arbeitsgruppe vorangetrieben. Die betroffenen Kantone wurden im Juni 2013 orientiert. Der aktuelle Planungsstand floss ein in die Analyse der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone, in die Berechnung der bei den Kantonen verbleibenden Nettokosten und in die Entwicklung des Kompensationsmodells.

Nach Verabschiedung dieses Berichts durch Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden wird das BFM in einem ersten Schritt mit den Regierungsverantwortlichen der Kantone einer Region auf der Grundlage der aktuellen Planung grundsätzliche Lösungen suchen. In einem weiteren Schritt werden die einzelnen Standorte mit den betroffenen Kantonen und Gemeinden vertieft evaluiert. Ziel ist die Erstellung einer nationalen konkreten Planung der einzelnen Standorte als Grundlage für die Umsetzung des Konzepts. Der Zeitplan hängt von den Beschlüssen der Asylkonferenz ab.

6 Verteilung der Asylsuchenden und Kompensationsmodell

6.1 Anpassungsbedarf bei Verteilschlüssel und Kompensationsmodell

Vorbemerkung: Nachfolgende Überlegungen zu den Auswirkungen möglicher Standorte von Bundeszentren basieren auf Optionen. Im Rahmen der zu finalisierenden Gesamtplanung wird bis Ende 2014 über den definitiven Standort der Bundeszentren entschieden. Erst mit abgeschlossener Standortplanung können endgültige Rückschlüsse auf die künftige Verteilung der Asylsuchenden und die finanziellen Auswirkungen gezogen werden.

6.1.1 Bisheriges Kompensationsmodell

Im bisherigen System werden alle Asylsuchenden nach durchschnittlich 20 Tagen im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) zur Unterbringung und Betreuung auf die Kantone verteilt. Die Zuteilung erfolgt dabei grundsätzlich gemäss dem Anteil der Kantonsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung in der Schweiz. Die Standortkantone von EVZ erhalten als Kompensation für ihre besonderen Leistungen einen Abzug von 0.8 Prozentpunkten vom Bevölkerungsanteil.^{32 33}

Die Zusammenstellung in Abbildung 6-1 enthält die wichtigsten Kennzahlen zur Verteilung der Fälle und zu den resultierenden Nettokosten im heutigen System. Die Zusammenstellung ist gegliedert nach Kantonen mit EVZ und Kantonen ohne EVZ. Die Spalten 3 und 4 (von links) zeigen auf, wie heute die Unterbringungskapazitäten auf die fünf Kantone mit EVZ in absoluten Zahlen und pro Kopf der Bevölkerung verteilt werden. In den Folgespalten wird ausgewiesen, wie viele Nothilfefälle einem Kanton zufallen, wie viele zwangsweise Wegweisungsvollzüge die jeweiligen Kantone zu erbringen haben, wie viele Bleibefälle die Kantone erhalten (Flü / VA) und welchen Nettokosten (Bruttokosten nach Abzug der Bundesbeiträge) ihnen aus den Aufgaben im Asylbereich verbleiben.³⁴ Die entsprechenden Angaben sind in relativen Werten pro 1'000 EinwohnerInnen bzw. pro Kopf der Bevölkerung ausgewiesen, um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu vereinfachen.

³² Für die temporär zur Verfügung gestellte Unterkünfte werden zudem die bereitgestellten Plätze 1 zu 1 kompensiert (Beispiel: Stellt Kanton A 100 Plätze zur Verfügung, werden ihm von seinem bevölkerungsgemässen Anteil 100 Fälle in Abzug gebracht). Bei der anschliessenden Darstellung der heutigen IST-Situation (vgl. Abbildung 6-1) wird aber auf den Einbezug der temporären Unterkünfte verzichtet. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass der später folgende Vergleich zwischen IST und der Situation nach Neustrukturierung (vgl. insbesondere Abschnitt 6.4) nicht durch kurzfristige bzw. temporäre Effekte verzerrt werden soll.

³³ Die 2013 von KKJPD und SODK beschlossene Übergangsregelung zur Kompensation der Flughafenkantone (Abzug von 0.2 Fällen pro durchgeführte Ausreise im Asylbereich) werden für den Vergleich ebenfalls nicht berücksichtigt.

³⁴ Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die ausgewiesenen Werte zur IST-Situation auf der Annahme von jährlich konstant 24'000 Asylgesuchen beruhen. Es handelt sich also um Planzahlen, die ferner davon ausgehen, dass sich die Situation unter anderem bzgl. Nothilfe, Wegweisungsvollzug, Integration im Asylbereich zwischen den Kantonen nicht unterscheidet. Die tatsächlichen Gesuchszahlen sind jährlich stark schwankend.

Wie die Ergebnisse zeigen, liegen die resultierenden Nettokosten in der Grössenordnung von -26% bis +14% um den Durchschnittswert von 77.4 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung. Bei den zu übernehmenden Fällen mit Flü / VA pro 1'000 EinwohnerInnen ergibt sich eine Bandbreite von -12% bis +22% um den schweizerischen Mittelwert (0.92 Fälle pro 1'000 EinwohnerInnen).

Abbildung 6-1: Resultierende Verteilung der Fälle und Kosten im bisherigen Kompensationsmodell*

	Bev 2011 (BFS) in Tsd.	Plätze in EVZ		Nothilfe	Zwangs- weiser Vollzug	Flücht- linge / VA	Netto- kosten
		absolut	pro Tsd. Einw.				
Kantone mit EVZ							
Basel-Stadt	186	320	1.72	0.98	0.53	0.75	66.46
St.Gallen	483	170	0.35	1.07	0.58	0.82	68.95
Tessin	337	134	0.40	1.00	0.54	0.76	63.90
Thurgau	252	280	1.11	0.91	0.49	0.70	59.67
Waadt	726	244	0.34	1.06	0.57	0.81	68.19
Kantone ohne EVZ							
Aargau	618	0	0.00	1.23	0.66	0.94	78.25
Appenzell A.Rh.	53	0	0.00	1.44	0.78	1.10	86.26
Appenzell I.Rh.	16	0	0.00	1.22	0.66	0.93	57.16
Freiburg	285	0	0.00	1.15	0.62	0.87	72.47
Basel-Landschaft	275	0	0.00	1.32	0.72	1.01	83.87
Bern	985	0	0.00	1.35	0.73	1.03	88.56
Genf	461	0	0.00	1.21	0.65	0.92	78.82
Glarus	39	0	0.00	1.47	0.79	1.12	85.82
Graubünden	193	0	0.00	1.39	0.75	1.06	87.55
Jura	71	0	0.00	1.36	0.74	1.04	82.71
Luzern	382	0	0.00	1.28	0.69	0.98	81.46
Neuenburg	173	0	0.00	1.38	0.75	1.06	87.08
Nidwalden	41	0	0.00	1.16	0.63	0.89	66.53
Obwalden	36	0	0.00	1.34	0.72	1.02	76.53
Schaffhausen	77	0	0.00	1.37	0.74	1.04	83.63
Schwyz	148	0	0.00	1.23	0.67	0.94	76.95
Solothurn	257	0	0.00	1.34	0.73	1.03	85.08
Uri	35	0	0.00	1.35	0.73	1.03	77.62
Wallis	317	0	0.00	1.21	0.65	0.92	76.76
Zug	115	0	0.00	1.17	0.63	0.89	72.09
Zürich	1'392	0	0.00	1.21	0.65	0.92	79.14
Ø alle Kantone	7'955	1'148		1.21	0.65	0.92	77.44
Ø Kantone mit EVZ	1'984			1.02	0.55	0.78	66.40
Ø Kantone ohne EVZ	5'970			1.27	0.68	0.97	81.11

* Abschätzungen bei konstant 24'000 Asylgesuchen

Zu den Kantonen mit relativ **tiefer Nettobelastung** zählen AI (57.2 CHF pro Kopf), TG (59.7), TI (63.9), BS (66.5), NW (66.5), VD (68.2), SG (69.0), ZG (72.1) und FR (72.5). Erwartungsgemäss profitieren also alle Standortkantone eines EVZ finanziell von der heutigen Kompensationsregelung. Der bevölkerungsmässig kleine Kanton AI profitiert vom Sockelbeitrag in der Grundpauschale (336'000CHF pro Jahr), welcher sich verhältnismässig stark auswirkt. NW, ZG und FR profitieren vom Umstand, dass für sie der heute gültige Verteilschlüssel im Vergleich zum tatsächlichen Bevölkerungsanteil vorteilhaft ist.³⁵ **Höhere Nettobelastungen** haben erwartungsgemäss jene Kantone zu tragen, die nicht Standortkanton eines EVZ sind. Die Kantone ohne EVZ tragen gemäss Modellrechnung im Schnitt Nettokosten von 81.1 CHF pro Einwohner gegenüber 66.4 CHF pro Einwohner der Kantone mit einem EVZ.

6.1.2 Änderungen durch die Neustrukturierung

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs ergeben sich wesentliche Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wie auch in der Belastung jener Kantone, die besondere Leistungen erbringen: Zur Beschleunigung der Asylverfahren werden Asylsuchende im Dublin-Verfahren und im beschleunigten Verfahren bis zum Verfahrensabschluss in den Bundeszentren verbleiben. Nach Abschluss des Verfahrens soll der Vollzug der Wegweisung so rasch wie möglich direkt aus den Ausreisezentren erfolgen, ohne dass in der Zwischenzeit eine Zuteilung (zur Unterbringung) auf die Kantone erfolgt.

Vor diesem Hintergrund hat sich gezeigt, dass die bisherige Zuteilung der Asylsuchenden auf die Kantone sowie die Kompensation von besonderen Leistungen (z.B. als Standortkanton eines Bundeszentrums) überarbeitet werden muss. Vor allem die folgenden Gründe sind hierfür verantwortlich (vgl. auch Abbildung 6-2):

- Nach der Neustrukturierung werden nicht mehr nur 5 Zentren des Bundes mit rund 1'150 Plätzen in 5 Kantonen in Betrieb sein, sondern gemäss aktuellem Stand der Standortplanung 16 Bundeszentren mit 5'000 Plätzen in 10 Kantonen. Diese 10 Kantone repräsentieren einen Bevölkerungsanteil von rund 66% (vgl. Abbildung 6-2). Dadurch wird die Möglichkeit eingeschränkt, die Kantone mit besonderen Leistungen im Verteilschlüssel gegenüber den Kantonen ohne Zentren des Bundes zu entlasten. Es wird nicht mehr automatisch jeder Standortkanton einen Vorteil gegenüber dem Durchschnitt erhalten, wenn er ein Zentrum des Bundes aufweist, sondern erst wenn er eine, gemessen an der Bevölkerungszahl, überdurchschnittliche Leistung erbringt.³⁶
- Die „Topfgrösse“ zur Kompensation besonderer Leistungen reduziert sich markant. Eine Kompensation kann nach der Neustrukturierung nur noch bei den Fällen im erweiterten Verfahren stattfinden, da nur noch diese auf die Kantone verteilt werden. Die Zahl der zu

³⁵ Für eine ausführliche Darstellung dieses Effekts vgl. die Ausführungen in Abschnitt 6.4.2c) ab S. 70.

³⁶ Bei den vorgesehenen 5'000 Plätzen in Zentren des Bundes müsste also jeder Kanton pro 100'000 Einwohner rund 60 Plätze in solchen Zentren aufweisen, um eine durchschnittliche Leistung zu erbringen.

verteilenden Fälle nimmt somit von 24'000 (100% aller Asylgesuche) auf rund die Hälfte bzw. auf 10'647 Fälle³⁷ im erweiterten Verfahren ab.

- Die Fälle im erweiterten Verfahren sind mit durchschnittlich 43'800 CHF deutlich teurer als die bisherige Kompensationsbasis von 25'600 CHF pro Asylgesuch. Bei einem gleich hohen Kompensationsabzug wie bisher, würden daher Standortkantone nach der Neustrukturierung eine wesentlich höhere finanzielle Entlastung erfahren.
- Beim Vollzug der Wegweisungen hat die Neustrukturierung zur Folge, dass sich die Vollzugsaufgaben in Zukunft stark auf jene ca. 10 Kantone mit einem Ausreisezentrum konzentrieren werden und nicht mehr wie bisher mehr oder weniger gleichmässig auf alle Kantone verteilen.³⁸

Abbildung 6-2: Verteilschlüssel und Kompensationsmodell: Handlungsbedarf aufgrund neuer Ausgangslage

	Heute	Nach Neustrukturierung
Plätze in Bundeszentren	1'150 ³⁹	5'000
Kantone mit Bundeszentren	5 (25% der Bevölkerung)	10 (66% der Bevölkerung)
Basis für Kompensation	Alle Asylgesuche (24'000 Fälle)	Fälle im erweiterten Verfahren (10'467 Fälle)
Kompensation pro weniger zugewiesenen Fall	25'600 CHF (pro asylsuchende Person)	43'800 CHF (pro Fall im erweiterten Verfahren)
Fälle mit Wegweisungsentscheid	ungefähr gleichmässig über alle Kantone verteilt	Konzentration in den Kantonen mit Ausreisezentren

Aufgrund dieser Ausgangslage ist für die Arbeitsgruppe Neustrukturierung eine Überarbeitung des Kompensationsmodells unumgänglich. Am Grundsatz der bevölkerungsproportionalen Verteilung soll zwar festgehalten werden, die Höhe der Kompensation bzw. die Abzüge müssen jedoch neu ausgestaltet werden (vgl. dazu die Ausführungen im folgenden Abschnitt 6.2).

³⁷ Dies beinhaltet sowohl jene Fälle, die von Beginn an dem erweiterten Verfahren zugeteilt werden, als auch jene Fälle, die aus dem Dublin-Verfahren wegen abgelehnter Übernahmearbeiten und nicht erfolgten Überstellungen ins erweiterte Verfahren umgeteilt werden.

³⁸ Grund hierfür ist wie erwähnt der Umstand, dass die Wegweisung von Fällen im beschleunigten und im Dublin-Verfahren direkt ab den Ausreisezentren erfolgen soll und gemäss Beschluss der Arbeitsgruppe Neustrukturierung die Standortkantone der Ausreisezentren für den Vollzug der Wegweisungen zuständig sind.

³⁹ Inkl. temporäre Unterkünfte verfügt der Bund per 30. Juni 2013 über 1'642 Plätze in Bundeszentren. Die EVZ weisen eine Kapazität von insgesamt 1'148 Plätzen auf.

6.2 Grundüberlegungen und Stossrichtung der Anpassungen

6.2.1 Finanzielle Abgeltung und/oder Kompensation im Verteilschlüssel

Zum Ausgleich besonderer Leistungen bieten sich zwei Ansätze an: Entweder erfolgt der Ausgleich über eine finanzielle Abgeltung der erbrachten (Mehr-)Leistungen oder es wird eine Kompensation (sprich: Reduktion) der zugewiesenen Fälle im Rahmen des Verteilschlüssels vorgesehen. Beide Ansätze zielen darauf hin, die aus dem Asylverfahren verbleibenden Nettobelastungen in den einzelnen Kantonen so zu beeinflussen, dass den Standortkantonen eines Bundeszentrums ein (finanzieller) Anreiz für die Übernahme dieser Aufgabe verbleibt. Auch wenn die Zielsetzung also die gleiche ist, sind die Auswirkungen in Bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich:

- Die **finanzielle Abgeltung** führt zu einer Veränderung der Nettobelastung zwischen dem Bund und allen Kantonen. Je umfangreicher die finanziellen Abgeltungen ausgestaltet werden, desto geringer fällt die verbleibende Nettobelastung bei den Kantonen aus und umso stärker wird der Bund durch den Asylbereich finanziell belastet.
- Die **Kompensation** von besonderen Leistungen **über eine Anpassung im Verteilschlüssel** führt zu einem Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Der Bund ist von diesem Ausgleich nicht tangiert, er muss also keine zusätzlichen finanziellen Mittel für den Ausgleich aufwenden.

Aufgrund der in Kapitel 4 aufgezeigten finanziellen Verhältnisse hat sich die Arbeitsgruppe entschieden, in erster Linie einen Ausgleich der Leistungen über eine Anpassung im Verteilschlüssel zu finden. Dementsprechend werden die bisherigen finanziellen Abgeltungen für die Leistungen der Kantone im Asylbereich unverändert übernommen. Es ist denkbar, in einer späteren Umsetzungsphase für einzelne Kostenbereiche (wie z.B. die standortbedingten Aufwendungen der Kantone, die Nothilfepauschalen oder den Wegweisungsvollzug) eine Anpassung der Entschädigung vorzusehen und generell das System der Abgeltungen zu überprüfen, um eine möglichst einfache und anreizorientierte Ausgestaltung zu erreichen. Jedenfalls empfiehlt die Arbeitsgruppe ein Monitoring vorzusehen, um die Veränderungen infolge der Neustrukturierung genau zu verfolgen und bei allfälligen Fehlentwicklungen korrigierend eingreifen zu können.

6.2.2 Leitgedanken bei der Kompensation besonderer Leistungen

Für die Entwicklung möglicher Kompensationsmodelle hat die Arbeitsgruppe folgende Grundsätze festgelegt:

- Die Kantone sollen für die Übernahme besonderer Leistungen eine Kompensation in Form eines reduzierten Anteils an zu übernehmenden Gesuchen erhalten. Zu den besonderen Leistungen zählen:
 - Standortkanton Verfahrenszentrum, besonderes Zentrum
 - Standortkanton Ausreisezentrum
 - Flughafenkanton

- Der Grundsatz der Solidarität bei Unterbringung und Integration von Asylsuchenden ist aufrecht zu erhalten. Konkret bedeutet dies:
 - Alle Kantone sollen weiterhin einen Teil der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen übernehmen. Es soll also nicht möglich sein, dass sich ein Kanton durch die Übernahme eines Bundeszentrums von der Integrationsaufgabe vollständig befreien kann.
 - Gleichzeitig sind Anreize für jene Kantone zu setzen, die bereit sind, im laufenden Asylverfahren oder beim Vollzug der Wegweisungen einen überdurchschnittlichen Anteil an diesen Aufgaben zu übernehmen.
- Die gewählten Kompensationslösungen dürfen die Effizienz des neuen Verfahrens nicht gefährden. So ist beispielsweise daran festzuhalten, dass der Vollzug von Wegweisungen ab Ausreisezentrum durch den Standortkanton erfolgt.

6.2.3 Ansatzpunkte für die Kompensation über den Verteilschlüssel

In Abhängigkeit der zu kompensierenden Leistung wurden unterschiedliche Anknüpfungspunkte zur Festlegung der jeweiligen Kompensation verwendet. Die Arbeitsgruppe hat sich dabei von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- Die Bundeszentren verursachen den Standorten (Kantone und Gemeinden) insbesondere **standortbedingte Kosten**, öffentliche Aufmerksamkeit und politische Akzeptanzfragen, die vor allem von der Grösse bzw. der Anzahl gleichzeitig untergebrachter Asylsuchenden abhängen. Es ist deshalb für alle Bundeszentren ein Abzug vorzusehen, der sich auf die Grösse des Bundeszentrums abstützt. Aufgrund des Charakters von besonderen Zentren, ist bei ihnen der Abzug doppelt so hoch anzusetzen wie bei Verfahrenszentren.
- **Fallbedingte Kosten** infolge Bundeszentren entstehen den Kantonen (und Gemeinden) insbesondere im Bereich des Wegweisungsvollzugs ab Bundeszentrum. Es ist deshalb für die Ausreisezentren nebst dem grössenbezogenen Abzug zusätzlich ein Abzug pro Wegweisungsentscheid vorzusehen.⁴⁰
- Bei kontrollierten Ausreisen über einen Flughafen haben die **Flughafenkantone** besondere Leistungen (z.B. bei Empfang und Abfertigung der abgewiesenen Personen) zu erbringen, die ihnen nicht vollumfänglich abgegolten werden. Dementsprechend sollen auch Flughafenkantone pro kontrollierte Ausreise einen Abzug erhalten.

Im Rahmen der Arbeiten wurde auch die Möglichkeit eines rein fallbasierten Kompensationsansatzes sowie eines fixen Prozentabzugs pro Standortkanton (wie im heutigen System)

⁴⁰ Gemäss aktuellem Planungsstand werden die Wegweisungen im beschleunigten und Dublin-Verfahren ab den Ausreisezentren vollzogen. Eine direkte Wegweisung ab Verfahrenszentrum ist zurzeit nicht vorgesehen. Sollte diesbezüglich eine Anpassung erfolgen, könnte selbstverständlich auch bei Verfahrenszentren ein entsprechender Abzug pro Wegweisungsvollzug berücksichtigt werden. Dies gilt ebenfalls für besondere Zentren.

diskutiert. Beide Ansätze wurden aus unterschiedlichen Gründen verworfen.⁴¹ Ebenfalls wurde geprüft, wie die Kompensation für eine besondere Leistung von den anderen Kantonen zu tragen ist. Die Arbeitsgruppe hat diesbezüglich jene Lösung favorisiert, bei der sich ein Kanton mit besonderen Leistungen nicht anteilmässig an seiner eigenen Kompensation beteiligen muss, aber für die Kompensation anderer Kantone mit besonderen Leistungen seinen Bevölkerungsanteil mittragen muss.⁴²

6.3 Neues Kompensationsmodell

Innerhalb der festgelegten Grundsätze (vgl. Abschnitt 6.2.2) wurde im Rahmen der Arbeiten eine breite Auslegeordnung zu möglichen Kompensationsmodellen vorgenommen. Untersucht wurden beispielsweise folgende Ansätze:

- Kompensation basierend auf der heutigen Übergangslösung
- Kostenbasierte Kompensation
- Kostenbasierte Kompensation mit stärkerer Gewichtung der Flughafenkantone

Die Ergebnisse der untersuchten Modelle wurden von der Arbeitsgruppe in mehrere Sitzungen diskutiert und mit weiteren Modellvarianten ergänzt. Ein Bestandteil der Diskussionen war unter anderem die Frage nach der Höhe der Kompensationsleistungen für die Flughafenkantone. Basierend darauf wurde von der Arbeitsgruppe eine neue Kompensationslösung favorisiert, deren Entwicklung von folgenden Prämissen geleitet ist:

- Die Höhe der Kompensation soll sich grundsätzlich an den Kosten für die erbrachten, besonderen Leistungen orientieren (vgl. hierzu den Exkurs nach Abbildung 6-3). Dabei ist darauf zu achten, dass in Form von weniger zu übernehmender Fälle ein klarer finanzieller Anreiz zur Übernahme von besonderen Leistungen verbleibt, um so ein Gegengewicht zu den übrigen Hindernissen und Schwierigkeiten schaffen zu können, welche sich in Geldeinheiten nicht oder nur schwierig beziffern lassen.

⁴¹ Eine **rein fallbasierte Kompensation** scheint auf den ersten Blick einfacher zu sein als eine Kombination aus betten- und fallbezogenen Abschlägen. Jedoch hat sich gezeigt, dass dieser Ansatz (insbesondere) bei Verfahrenszentren in der Praxis auf kaum lösbare Probleme bei der Abgrenzung eines „Falls“ stossen würde. Die Eingänge von Asylgesuchen erfolgen i.d.R. nicht gleichmässig auf die Verfahrenszentren verteilt sondern konzentrieren sich auf einzelne Verfahrenszentren (aktuell Vallorbe und Chiasso). Die Asylsuchenden werden dann je nach Auslastung auf die anderen Verfahrenszentren verteilt. Neu werden auch die Ausreisezentren in dieses Verteilsystem zur Steuerung der Auslastung der Bundeszentren integriert werden. Dadurch ist die Anrechnung eines „Falles“ an ein Zentrum für die Kompensation des Aufenthalts sehr herausfordernd und dürfte in der Praxis kaum umzusetzen sein. Hingegen ist die Kompensation „der zugewiesenen Fälle in ein Ausreisezentrum mit Vollzug der Ausweisung“ und der „kontrollierten Ausreisen“ aufgrund der klaren Abgrenzung des Falls möglich. Ein **fixer Prozentabzug pro Standortkanton** (z.B. 0.8 Prozentpunkte wie im heutigen System) wurde verworfen, weil sich der Ausschuss einig war, dass die Grösse bzw. fallbezogene Intensität eines Bundeszentrums bei der Kompensation berücksichtigt werden muss. Ein Kanton mit einem Ausreisezentrum von 200 Plätzen soll beispielsweise im Vergleich zu einem Kanton mit einem doppelt so grossen Ausreisezentrum auch eine entsprechend geringere Kompensation erhalten, nur so bleibt die Anreizwirkung zur Übernahme dieser Aufgabe in einem ausreichenden Ausmass gegeben.

⁴² Die Kompensationen in Form von zusätzlich zu übernehmenden Fälle aus dem erweiterten Verfahren wird also gemäss Bevölkerungsanteil auf alle Kantone mit Ausnahme des zu kompensierenden Kantons verteilt.

- Es sollen möglichst alle Kantone mit besonderen Leistungen bzw. mit Bundeszentren im Quervergleich zum Durchschnitt aller Kantone geringere Nettokosten aufweisen.
- Es sollen möglichst viele Kantone von der erwarteten Kosteneinsparung der Neustrukturierung profitieren können.
- Die Leistung der Flughafenkantone soll pro kontrollierte Rückführung mit 0.1 weniger zu übernehmenden Fällen aus dem erweiterten Verfahren kompensiert werden.

Ausgehend von diesen Prämissen haben sich für die neue Kompensationslösung die in der Abbildung 6-3 dargestellten Abzüge ergeben.

Abbildung 6-3: Neues Kompensationsmodell für die Neustrukturierung

	Neues Kompensationsmodell
Grundstock an zugewiesenen Fällen im erweiterten Verfahren	10%
Standortbedingte Kosten	
- Abzug pro Platz bei Verfahrens- und Ausreisezentren	20%
- Abzug pro Platz bei besonderen Zentren	40%
Fallbedingte Kosten	
- Abzug pro in ein Ausreisezentrum zugewiesene Person ⁴³	15%
Flughafenkantone	
- Abzug pro kontrollierte Rückführung	10%

Lesehilfe:

- Mit dem Grundstock von 10% der Fälle im erweiterten Verfahren wird sichergestellt, dass sich jeder Kanton in einem minimalen Ausmass an der Integration von anerkannten Flüchtlingen und von vorläufig aufgenommenen Personen engagieren muss. Die Kantone erhalten damit unabhängig von der Kompensation aufgrund ihrer besonderen Leistungen mindestens 10% der Fälle im erweiterten Verfahren zugeteilt.
- Plätze in Verfahrens- und Ausreisezentren werden bei einer Kompensation von 20% direkt in Anzahl weniger zu übernehmende Fälle umgerechnet (ein Standortkanton muss pro 100 Plätze in einem Verfahrens- oder Ausreisezentrum 20 Personen weniger aus dem erweiterten Verfahren übernehmen). Bei den besonderen Zentren findet mit 40% (bzw. 0.4 Fälle pro bereitgestellten Platz) eine doppelt so hohe Kompensation wie bei den übrigen Bundeszentren statt.
- Pro 100 zugewiesene Personen in ein Ausreisezentrum (i.d.R. mit Wegweisung ab Zentrum des Bundes) erhält der Standortkanton eine Reduktion von 15 Personen aus dem erweiterten Verfahren.
- Für Flughafenkantone ist pro 100 kontrollierte Ausreisen eine Reduktion von 10 Personen aus der Zuteilung beim erweiterten Verfahren vorgesehen.

⁴³ Mit diesem Abzug soll eine Kompensation der Standortkantone für den Vollzug eines Wegweisungsentscheides ab Ausreisezentrum erfolgen. Gemäss Mengengerüst (vgl. Abbildung 3-1 auf S. 27) 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 oder besonderem Zentrum erfolgen soll, wird der Abzug für Fälle aus dem erweiterten Verfahren dem entsprechenden Standortkanton angerechnet.

Exkurs: Kostenbasis für die Entwicklung des Kompensationsmodells

Den Standortkantonen fallen gemäss Kostenmodell durch ihre besonderen Leistungen folgende Mehrkosten an:

- Standortbedingte Mehrkosten in der Höhe von rund 1'700 CHF pro Platz.
- Pro zugewiesene Person in ein Ausreisezentrum muss durchschnittlich mit Nettokosten von rund 3'500 CHF gerechnet werden (für Vorbereitung und Vollzug Wegweisungsentscheid, allfällige Nothilfe, allfällige Administrativhaft und sehr selten für Integration bei Flüchtlingsanerkennung oder vorläufiger Aufnahme im zweitinstanzlichen Verfahren).
- Den Flughafenkantonen entstehen pro kontrollierte Ausreise durchschnittlich rund 1'100 CHF Nettokosten pro Fall.

Im Vergleich dazu bewegen sich die Nettokosten pro zugewiesene Person in einem erweiterten Verfahren bei rund 43'800 CHF. Darin berücksichtigt sind die Nettokosten im Integrationsbereich für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie die Kosten für Nothilfe, den Wegweisungsvollzug und allfällige Administrativhaft im Falle eines negativen Entscheids.

Aufgrund dieser Berechnungen kann grob davon ausgegangen werden, dass für einen Ausgleich der Mehrkosten durch die besonderen Leistungen von Standort- und Flughafenkantonen

- pro 25 Plätze in einem Bundeszentrum oder
- pro 12 zugewiesene Personen in ein Ausreisezentrum
- oder pro 40 kontrollierte Ausreisen über einen Flughafen

auf je eine Zuweisung von Personen aus dem erweiterten Verfahren verzichtet werden müsste. Das würde in etwa den folgenden Abzügen entsprechen:

- 4% (bzw. 0.04 Fälle) pro Platz in einem Bundeszentrum
- 8% (bzw. 0.08 Fälle) pro in ein Ausreisezentrum zugewiesene Person
- 2.5% (bzw. 0.25 Fälle) pro kontrollierte Rückführung über einen Flughafen.

Wie bereits erwähnt, wurden die Abschläge im neuen Kompensationsmodell bewusst höher festgelegt. Damit soll sichergestellt werden, dass für die Übernahme von besonderen Leistungen ein klarer finanzieller Anreiz verbleibt, der als Kompensation für Hindernisse und Schwierigkeiten interpretiert werden kann, die sich in Geldeinheiten nicht oder nur schwierig beziffern lassen.

6.4 Ergebnisse für das neue Kompensationsmodell

6.4.1 Gesamtüberblick

Die Zusammenstellung in Abbildung 6-4 gibt einen Überblick über die wichtigsten Kennzahlen zur Verteilung der Asylsuchenden und den resultierenden Nettokosten nach der Neustrukturierung. Den Ergebnissen ist das neue Kompensationsmodell gemäss Abbildung 6-3 und der aktuelle Stand der Standortplanung des BFM zugrunde gelegt. Dabei gilt es zu beachten, dass sich sowohl bezüglich Verteilung wie auch Grösse der Bundeszentren noch

Anpassungen und Änderungen ergeben können. Zum Vergleich mit der heutigen Situation werden auch die Kennzahlen zum IST ausgewiesen.⁴⁴ Die Abbildung ist wie folgt aufgebaut:

- Die Zeilen enthalten die Ergebnisse zu den einzelnen Kantonen. Dabei wurde die Reihenfolge der Kantone wie folgt gegliedert:
 - Kantone mit EVZ / mit BZ: Es handelt sich um jene Kantone, die bereits heute ein Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) haben und nach der Neustrukturierung gemäss dem aktuellen Stand der Standortplanung ebenfalls ein Bundeszentrum (BZ) übernehmen. Die Verfahrenszentren (VZ) werden teilweise auch als Ausreisezentrum genutzt.
 - Kantone ohne EVZ / mit BZ: Es handelt sich um Kantone, die bisher kein EVZ haben, aber in der Neustrukturierung gemäss aktueller Planung mindestens ein Bundeszentrum (sei es als VZ oder AZ) übernehmen.
 - Kantone ohne EVZ / ohne BZ: Bei diesen Kantonen ist gemäss aktueller Standortplanung kein Bundeszentrum vorgesehen.
- In den untersten 4 Zeilen sind die Durchschnittswerte für die gesamte Schweiz, Kantone mit EVZ / mit BZ, Kantone ohne EVZ / mit BZ sowie Kantone ohne Bundeszentren ausgewiesen.
- Die zweite Spalte (von links) gibt Auskunft über die Bevölkerung des jeweils betrachteten Kantons.
- Die Spalten 3 und 4 enthalten die aktuelle Anzahl Plätze in EVZ (sowohl in absoluter Grösse wie auch als relative Angabe zur Anzahl Plätze pro Kopf der Bevölkerung). Die Spalten 5 bis 8 geben Auskunft über die geplanten Bundeszentren in der Neustrukturierung differenziert nach Verfahrenszentren (VZ) und Ausreisezentren (AZ). Die Platzangaben erfolgen wiederum in absoluten Werten wie auch pro Kopf der Bevölkerung.
- Danach folgen für „IST“ und die „Situation nach Neustrukturierung“ jeweils je 4 Spalten mit folgenden Angaben:⁴⁵
 - Anzahl Nothilfefälle, für die der jeweilige Kanton zuständig ist
 - Anzahl Fälle mit zwangsweisem Wegweisungsvollzug für die der jeweilige Kanton zuständig ist
 - Anzahl Fälle mit Asyl oder vorläufiger Aufnahme (VA), die der jeweilige Kanton zu übernehmen hat
 - Nettokosten pro Kanton

Der Ausweis dieser Kennzahlen erfolgt jeweils pro 1'000 Einwohner oder pro Kopf der Bevölkerung, um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu vereinfachen.

⁴⁴ Es handelt sich hierbei um die gleichen Werte wie in Abbildung 6-1 auf S. 54.

⁴⁵ Für den vollständigen Ausweis der Ergebnisse mit zusätzlichen Angaben z.B. zur Anzahl zu übernehmender Fälle aus dem erweiterten Verfahren, zum Bettenbedarf, zur Anzahl Fälle mit Nothilfe usw. wird auf Anhang C verwiesen. Dort sind nebst den Angaben pro 1'000 Einwohner auch die Absolutwerte enthalten.

Abbildung 6-4: **Auswirkung des neuen Kompensationsmodells nach Neustrukturierung auf die Verteilung und Kosten bei den Kantonen (unter Berücksichtigung des aktuellen Planungszustandes)**

Heute / nach Neustrukturierung	Bev 2011 (BFS) in Tsd.	Plätze in Bundeszentren						IST (Kompensation der EVZ-Kantone mit 0.8%-Punkte Abzug)				Neues Kompensationsmodell nach Neustrukturierung			
		IST** EVZ		Neu** VZ		AZ		Nothilfe	Zwangs- weiser Vollzug	Flücht- linge / VA	Netto- kosten in CHF pro Einwohner	Nothilfe	Zwangs- weiser Vollzug	Flücht- linge / VA	Netto- kosten in CHF pro Einwohner
		absolut	pro Tsd. Einw.	absolut	pro Tsd. Einw.	absolut	pro Tsd. Einw.								
								Personen pro Tsd. Einwohner				Personen pro Tsd. Einwohner			
Kantone mit EVZ / mit BZ															
Basel-Stadt*	186	320	1.72	352	1.89	148	0.79	0.98	0.53	0.75	66.46	0.60	1.14	0.48	45.05
St.Gallen*	483	170	0.35	291	0.60	99	0.20	1.07	0.58	0.82	68.95	0.50	0.40	0.93	69.29
Tessin	337	134	0.40	290	0.86	403	1.20	1.00	0.54	0.76	63.90	0.82	1.69	0.52	49.98
Thurgau	252	280	1.11	0	0.00	305	1.21	0.91	0.49	0.70	59.67	0.88	1.73	0.63	56.33
Waadt	726	244	0.34	535	0.74	282	0.39	1.06	0.57	0.81	68.19	0.55	0.63	0.83	64.54
Kantone ohne EVZ / mit BZ															
Basel-Landschaft	275	0	0.00	0	0.00	340	1.23	1.32	0.72	1.01	83.87	0.89	1.76	0.62	55.91
Bern	985	0	0.00	260	0.26	360	0.37	1.35	0.73	1.03	88.56	0.56	0.61	0.89	69.46
Genf	461	0	0.00	0	0.00	260	0.56	1.21	0.65	0.92	78.82	0.59	0.86	0.72	58.79
Neuenburg	173	0	0.00	0	0.00	200	1.15	1.38	0.75	1.06	87.08	0.86	1.65	0.66	57.04
Zürich	1'392	0	0.00	367	0.26	508	0.36	1.21	0.65	0.92	79.14	0.48	0.58	0.71	56.52
Kantone ohne EVZ / ohne BZ															
Aargau	618	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.23	0.66	0.94	78.25	0.46	0.14	1.09	77.80
Appenzell A.Rh.	53	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.44	0.78	1.10	86.26	0.46	0.14	1.09	72.04
Appenzell I.Rh.	16	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.22	0.66	0.93	57.16	0.46	0.14	1.09	56.94
Freiburg	285	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.15	0.62	0.87	72.47	0.46	0.14	1.09	77.17
Glarus	39	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.47	0.79	1.12	85.82	0.46	0.14	1.09	69.77
Graubünden	193	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.39	0.75	1.06	87.55	0.46	0.14	1.09	76.61
Jura	71	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.36	0.74	1.04	82.71	0.46	0.14	1.09	73.58
Luzern	382	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.28	0.69	0.98	81.46	0.46	0.14	1.09	77.47
Nidwalden	41	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.16	0.63	0.89	66.53	0.46	0.14	1.09	70.21
Obwalden	36	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.34	0.72	1.02	76.53	0.46	0.14	1.09	68.99
Schaffhausen	77	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.37	0.74	1.04	83.63	0.46	0.14	1.09	73.99
Schwyz	148	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.23	0.67	0.94	76.95	0.46	0.14	1.09	76.07
Solothurn	257	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.34	0.73	1.03	85.08	0.46	0.14	1.09	77.04
Uri	35	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.35	0.73	1.03	77.62	0.46	0.14	1.09	68.85
Wallis	317	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.21	0.65	0.92	76.76	0.46	0.14	1.09	77.29
Zug	115	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.17	0.63	0.89	72.09	0.46	0.14	1.09	75.43
Ø alle Kantone	7'955	1'148		2'095		2'905		1.21	0.65	0.92	77.44	0.55	0.61	0.86	65.89
Ø Kantone mit EVZ / mit BZ	1'984							1.02	0.55	0.78	66.40	0.63	0.94	0.75	60.35
Ø Kantone ohne EVZ / mit BZ	3'287							1.27	0.69	0.97	82.73	0.57	0.78	0.75	60.69
Ø Kantone ohne EVZ / ohne BZ	2'684							1.26	0.68	0.96	79.11	0.46	0.14	1.09	76.34

* Das Verfahrenszentrum (VZ) dient teilweise auch als Ausreisezentrum (AZ).

** 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.

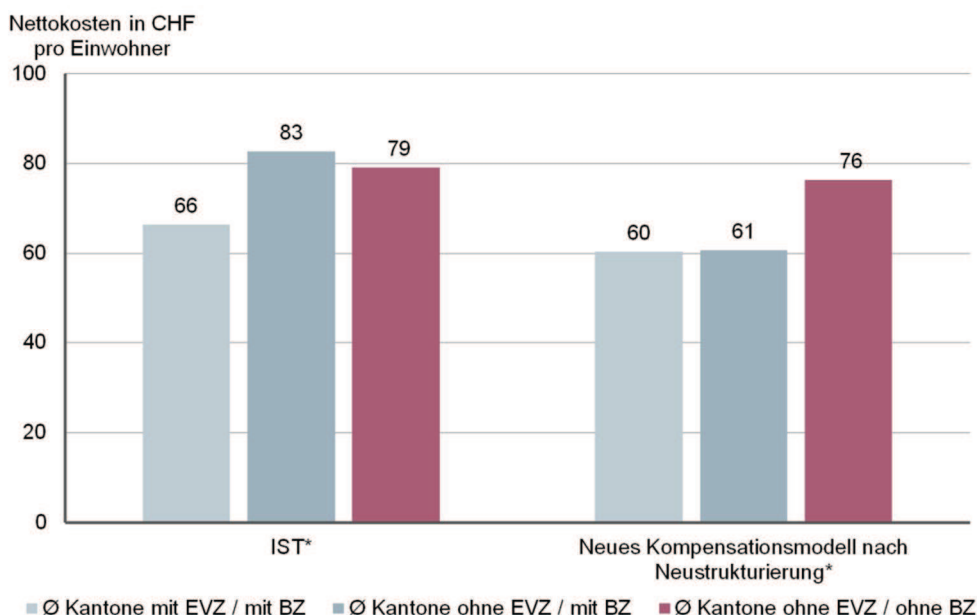
6.4.2 Würdigung und Interpretation der Ergebnisse

a) Nettokosten zwischen Kantonen mit und ohne Bundeszentren

Für eine erste Würdigung des neuen Kompensationsmodells sind in der nachstehenden Abbildung 6-5 die durchschnittlichen Nettokosten aus der vorangehenden Zusammenstellung in grafischer Form für die Kantone mit EVZ/mit BZ, Kantone ohne EVZ/mit BZ und Kantone ohne EVZ/ohne BZ aufbereitet. Der linke Block zeigt die heutige Situation und der rechte Block die Kostensituation nach der Umsetzung der Neustrukturierung (mit neuem Kompensationsmodell). Aus dem Vergleich der jeweiligen Kostenpaare für IST und nach Neustrukturierung lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- Kantone mit EVZ / mit BZ (hellblaue Säulen) erfahren mit der Neustrukturierung nochmals eine leichte Entlastung (von durchschnittlich 66 auf 60 CHF pro Kopf der Bevölkerung).
- Kantone, die sich neu bereit erklären, ein Bundeszentrum zu übernehmen (Kantone ohne EVZ / mit BZ, blaue Säulen) erhalten mit dem neuen Kompensationsmodell einen starken finanziellen Anreiz. Ihre durchschnittlichen Kosten reduzieren sich von 83 CHF heute auf 61 CHF nach der Neustrukturierung.
- Auch die Kantone ohne EVZ / ohne Bundeszentren (rote Säulen) erfahren mit der Neustrukturierung im Durchschnitt eine leichte Entlastung um 3 CHF (von 79 auf 76 CHF).

Abbildung 6-5: Vergleich der durchschnittlichen Nettokosten für Kantone mit und ohne Bundeszentren im IST und nach der Neustrukturierung



* 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.

Eine detailliertere Übersicht pro Kanton gibt die folgende Abbildung 6-6. Die Ergebnisse sind für die heutige Situation (IST) mit dem Symbol **I** gekennzeichnet, für die Situation nach der Neustrukturierung (mit neuem Kompensationsmodell) wird das Symbol **►** verwendet.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt interpretieren:

- Der Durchschnittswert über alle Kantone beläuft sich nach der Neustrukturierung auf 65.9 CHF pro Kopf (punktierte orange Linie in der Abbildung).
- Die **Kantone ohne Bundeszentren** (alle unterhalb ZH) liegen mit Ausnahme von AI alle über diesem Betrag, weil sie für die Kompensation der Kantone mit Bundeszentren aufkommen müssen. Der bevölkerungsmässig kleine Kanton AI profitiert auch nach der Neustrukturierung vom Sockelbeitrag in der Grundpauschale (336'000 CHF pro Jahr), welcher sich verhältnismässig stark auswirkt. Dieser Effekt lässt sich im Übrigen auch an den Kantonen GL, NW, OW und UR erkennen, welche alle vergleichsweise kleine Bevölkerungszahlen aufweisen (35'000 in UR bis 41'000 in NW).
- Bei den **Kantonen mit Bundeszentren** (BS bis ZH) liegen nach den Modellüberlegungen die pro Kopf Belastungen mit Ausnahme von SG und BE links vom Durchschnitt (65.5 CHF/Kopf). Die etwas überdurchschnittliche Belastung von SG hängt mit dem vergleichsweise kleinen Ausreisezentrum zusammen.⁴⁶ Der Kanton BE bietet genau so viele Plätze an wie er gemäss seinem Bevölkerungsanteil übernehmen muss.⁴⁷ Seine Mehrbelastung gegenüber dem Durchschnitt ergibt sich durch den Aufgabenbereich Flughafen, bei dem er nur mit einem geringen Anteil partizipiert.⁴⁸

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich mit dem neuen Kompensationsmodell der angestrebte finanzielle Anreiz für die Übernahme besondere Leistungen erreichen lässt. Die meisten Kantone mit Bundeszentren stehen im Quervergleich zu Kantonen ohne Bundeszentren deutlich besser da. Und alle Kantone mit Bundeszentren fahren im Vergleich zu einer Situation ohne Bundeszentren in jedem Fall besser.

⁴⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen im nachfolgenden Exkurs ab S. 67 sowie in Abschnitt b) ab S. 68.

⁴⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt b) ab S. 68.

⁴⁸ Über den Flugplatz Belp werden gemäss aktueller Planung nur sehr wenige kontrollierte Ausreisen stattfinden (ca. 135 oder 2.8% aller Ausreisen über die Flughäfen). Entsprechend klein ist die Kompensation, die Bern für diese Leistung erhalten wird. Demgegenüber muss sich Bern im Ausmass seines Bevölkerungsanteils (knapp 12.4%) an der Kompensation aller anderen Flughafenkantone beteiligen. Bern erhält daher aus der Flughafenkompensation netto keine Entlastung, sondern erfährt eine Belastung.

Abbildung 6-6: Nettokosten der Kantone im IST und nach Neustrukturierung im Vergleich

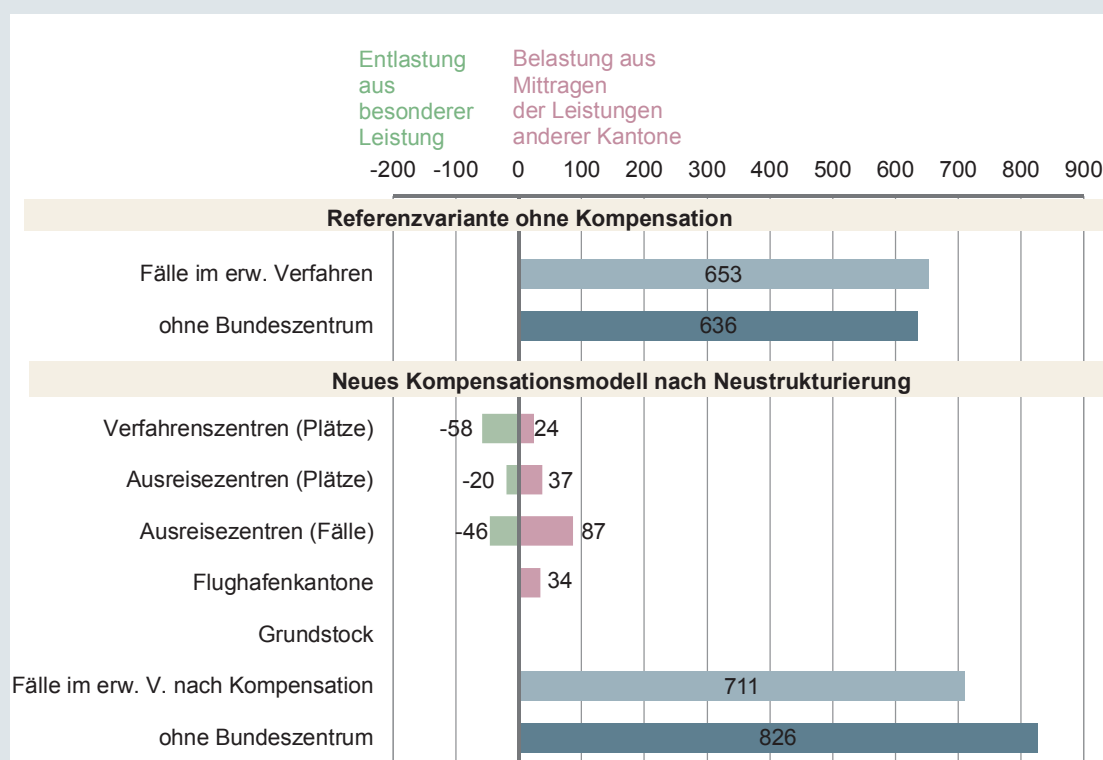


* Die IST-Zahlen beruhen auf 24'000 Asylgesuchen, im neuen Kompensationsmodell nach Neustrukturierung wurde ein Rückgang auf 20'000 Asylgesuche und eine erhöhte Erwerbstätigkeit der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen berücksichtigt.

Exkurs: Wirkung des neuen Kompensationsmodells im Detail

Die obige Abbildung 6-6 zeigt für das neue Kompensationsmodell jeweils die Schlussergebnisse nach Aufrechnung aller Minder- und Mehrbelastungen aus den Kompensationen für erbrachte, besondere Leistungen. Für den Nachvollzug dieser Ergebnisse ist es interessant, einen detaillierten Blick auf die Wirkungsweise des Kompensationsmodells zu werfen. In der Abbildung 6-7 sind daher für das Fallbeispiel des Kantons St. Gallen die einzelnen Elemente des neuen Kompensationsmodells mit ihren Wirkungen auf die Anzahl zu übernehmender Fälle aus dem erweiterten Verfahren im Detail dargestellt.

Abbildung 6-7: Detaillierte Wirkungsweise des Kompensationsmodells am Beispiel des Kantons St. Gallen



Die ausgewiesenen Ergebnisse basieren auf der aktuellen Standortplanung, welche im Kanton St. Gallen ein Verfahrenszentrum mit 390 Plätzen vorsieht (davon 100 Plätze als Ausreisezentrum).

Würde auf jegliche Kompensation verzichtet (Referenzvariante ohne Kompensation), würden St. Gallen insgesamt 653 Fälle aus dem erweiterten Verfahren zugewiesen (oberster, dunkelblauer Balken in Abbildung 6-7 „Fälle im erw. Verfahren“). Ohne Bundeszentren würde sich der bevölkerungsproportionale Anteil von St. Gallen auf insgesamt 636 Fälle belaufen (zweitoberster, hellblauer Balken).⁴⁹ Bei diesem Modell würde für St. Gallen kein Anreiz zur Übernahme eines Bundeszentrums bestehen, weil es

⁴⁹ Der Unterschied ergibt sich aus dem geplanten Verfahrensablauf: Bei der – in Ausnahmefällen möglichen – Umteilung von Fällen aus dem beschleunigten Verfahren ins erweiterte Verfahren verbleibt die Zuständigkeit für diese Fälle beim Standortkanton des Ausreisezentrums.

mit Bundeszentren letztlich mehr Fälle aus dem erweiterten Verfahren übernehmen müsste als Kantone ohne Zentren.

Im neuen **Kompensationsmodell** erhält St. Gallen für die Bereitstellung der 290 Plätze im **Verfahrenszentrum** im Vergleich zur bevölkerungsproportionalen Verteilung einen Abzug von 58 Fällen⁵⁰ (vgl. linke grüne Säule bei „Verfahrenszentrum (Plätze)“). Gleichzeitig muss sich St. Gallen – wie alle anderen Kantone – an der Kompensation für die Bereitstellung von Verfahrenszentren in den anderen 5 Kantonen (BS, TI, VD, BE, ZH) beteiligen, daraus erwächst ihm ein Zuschlag von insgesamt 24 Fällen (vgl. rechte rote Säule bei „Verfahrenszentrum (Plätze)“).

Die Darstellung der übrigen Abzüge bzw. Zuschläge für Ausreisezentren, Flughafenkantone und Grundstock basiert auf dem gleichen Prinzip: Im linken grünen Teil der Balken sind jeweils die Abzüge dargestellt, die St. Gallen aufgrund der Bereitstellung von Plätzen in weiteren Zentren und/oder der Übernahme von besonderen Leistungen erhält; im rechten roten Teil der Säule werden die Zuschläge ausgewiesen, die sich aus der Gewährung einer Kompensation bei den übrigen Kantonen mit besonderen Leistungen ergeben. Zu den einzelnen Balken ergeben sich folgende Hinweise:

- **Ausreisezentren:** Gemäss dem neuen Kompensationsmodell ist sowohl für das Bereitstellen der Plätze wie auch pro zugewiesene Person ins Ausreisezentrum eine Kompensation vorgesehen. Dementsprechend werden die beiden Wirkungen in zwei separaten Balken („Plätze“ und „Fälle“) dargestellt. Dabei zeigt sich für St. Gallen, dass die Abzüge für das Bereitstellen der Plätze (-20) und die zugewiesenen Personen (-46) geringer ausfallen als die jeweilige Beteiligung von St. Gallen an der Kompensation für die neun anderen Ausreisezentren (BE, BS, BL, GE, NE, TG, TI, VD, ZH). Dies lässt sich damit erklären, dass St. Gallen mit 100 Plätzen ein vergleichsweise kleines Angebot bereit stellt; die Ausreisezentren in den anderen neun Kantonen sind mit bis zu 500 Plätzen meist deutlich grösser.
- **Flughafenkantone:** Zur Kompensation der Flughafenkantone BE, BS, GE und ZH muss St. Gallen insgesamt 34 zusätzliche Fälle aus dem erweiterten Verfahren gegenüber seinem bevölkerungsmässigen Anteil übernehmen.
- **Grundstock:** Im neuen Kompensationsmodell muss sich jeder Kanton gemäss seinem Bevölkerungsanteil an einem Grundstock von 10% der Fälle aus dem erweiterten Verfahren beteiligen. Dies soll auch dann der Fall sein, wenn Kantone durch die Übernahme von besonderen Leistungen eine Kompensation erhalten, die sie unter diesen Anteil fallen lässt. Diese Regelung ist bei der aktuellen Standortplanung nicht von Bedeutung; keiner der Kantone mit Bundeszentren fällt aufgrund der Kompensation unter den Mindestanteil von 10% am bevölkerungsproportionalen Anteil.

Das Schlussergebnis der verschiedenen Kompensationseffekte ist im dunkelblauen Balken „Fälle im erw. V. nach Kompensation“ dargestellt. Nach Aufrechnung aller Minder- und Mehrbelastungen muss der Kanton St. Gallen insgesamt 711 Fälle aus dem erweiterten Verfahren übernehmen. Ohne die Übernahme von Bundeszentren (hellblauer Balken) müsste er insgesamt 826 Fälle übernehmen. Das Bundeszentrum auf seinem Gebiet führt also zu einer Entlastung von 115 Fällen oder 14% seines bevölkerungsmässigen Anteils.

⁵⁰ Die 58 Fälle entsprechen dem vorgesehenen Abzug von 20% bzw. einem Fall pro fünf bereitgestellte Plätze in einem Verfahrenszentrum.

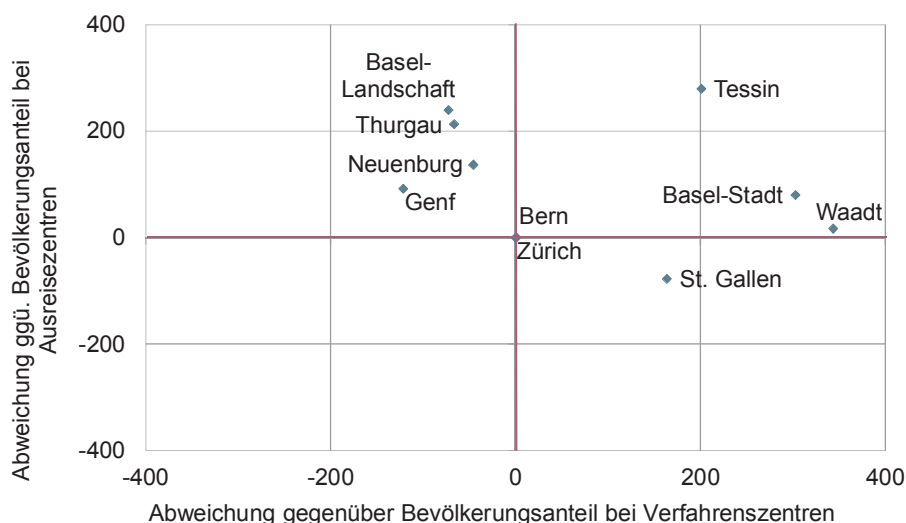
b) Ausmass der Entlastung abhängig vom Umfang der besonderen Leistungen

Das Niveau der Entlastung (bzw. das Ausmass der Linksverschiebung vom Durchschnittswert 65.9 CHF in Abbildung 6-6, S. 66) ist bei den Kantonen mit Bundeszentren unterschiedlich ausgeprägt. Am grössten ist die Entlastung bei den Kantonen BS und TI, am geringsten bei den Kantonen SG, VD und BE. Dies hängt damit zusammen, dass die Kantone bezogen auf ihre Bevölkerung nach den Modellüberlegungen in einem unterschiedlichen Ausmass Plätze in Bundeszentren zur Verfügung stellen. In der nachfolgenden Abbildung 6-8 sind die bereitgestellten Plätze für die 10 Kantone mit Bundeszentren dargestellt, auf der horizontalen Achse jene in Verfahrenszentren und auf der vertikalen Achse jene in Ausreisezentren:

- Es zeigt sich, dass die Kantone TI und BS im rechten oberen Quadranten im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil sowohl bei den Verfahrens- wie auch bei Ausreisezentren überdurchschnittlich viele Plätze zur Verfügung stellen. Dementsprechend erhalten sie auch eine vergleichsweise hohe Kompensation und „rutschen“ in Abbildung 6-6 entsprechend weit nach links.
- SG bietet im Vergleich zu seinem Bevölkerungsanteil unterdurchschnittlich viele Plätze in Ausreisezentren an. Weil bei den Ausreisezentren sowohl für die reine Platzzahl wie auch für die aufgenommenen Fälle eine Kompensation entrichtet wird (sich die Grösse des Zentrums also zweifach bemerkbar macht), schlägt sich das entsprechend stark nieder: SG erhält eine unterdurchschnittliche Kompensation für sein Ausreisezentrum und muss sich im Gegenzug im bevölkerungsproportionalen Ausmass an der Kompensation der übrigen Kantone mit Bundeszentren beteiligen.⁵¹ Insgesamt führt dies dazu, dass sich SG auf der Abbildung 6-6 rechts vom Durchschnitt aller Kantone einreicht, also Nettokosten von mehr als 65.6 CHF pro Kopf der Bevölkerung tragen muss.
- Die Kantone BE und ZH liegen als eigenständige Regionen mit ihrem Platzangebot sowohl bei den Verfahrens- wie auch bei den Ausreisezentren gerade beim bevölkerungsproportionalen Anteil (also auf den Null-Linien). Die Besserstellung von ZH in Abbildung 6-6 ist ausschliesslich auf die Flughafenkompensation zurückzuführen: hier übernimmt Zürich mit rund 3'400 Ausreisen einen wesentlich grösseren Anteil als Bern (ca. 135 Ausreisen).

⁵¹ Vgl. dazu auch den vorangehenden Exkurs zur „Wirkung des Kompensationsmodells im Detail“.

Abbildung 6-8: Plätze in Bundeszentren im Vergleich zum bevölkerungsproportionalen Anteil

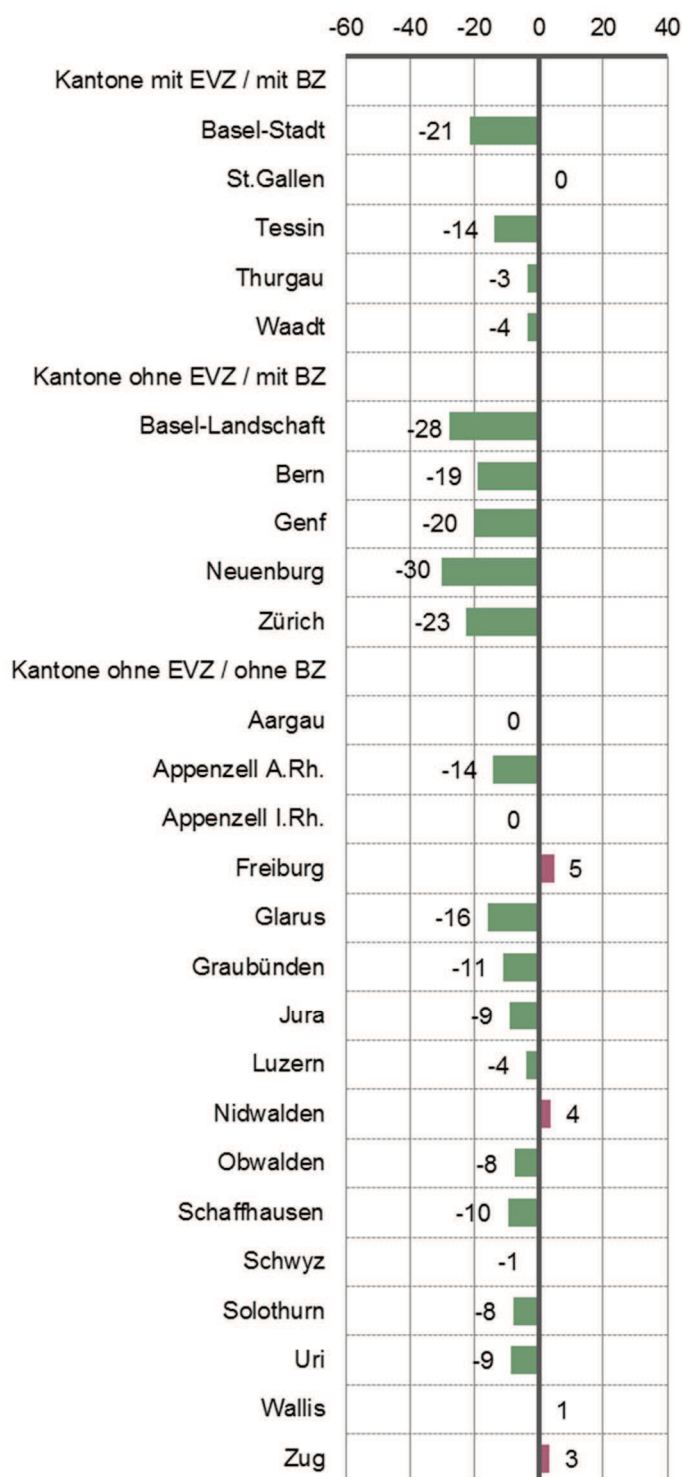


c) Mehr- oder Minderbelastung im Vergleich zur heutigen Situation

Nebst dem Quervergleich zwischen den Kantonen mit und ohne Bundeszentren ist auch die Frage von Interesse, wie sich für den einzelnen Kanton die finanzielle Situation nach der Neustrukturierung im Vergleich zur heutigen Situation entwickelt. Die Grundlagen für diesen Vergleich sind in der nachstehenden Abbildung 6-9 zusammengestellt. Ausgewiesen wird dabei die Mehrbelastung (roter Balken) bzw. Minderbelastung (grüner Balken) nach der Neustrukturierung in CHF pro Kopf der Bevölkerung.

Die Darstellung zeigt, dass nach der Neustrukturierung und bei Anwendung des neuen Kompensationsmodells insgesamt 21 der 26 Kantone mit einer finanziellen Entlastung gegenüber der heutigen Situation rechnen können. Dieses Ergebnis ergibt sich einerseits aus dem erwarteten Rückgang von unbegründeten Asylgesuchen und andererseits aus der angenommenen, erhöhten Erwerbsquote bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen als Folge der rascheren Verfahren und den verstärkten Integrationsbemühungen.

Abbildung 6-9: Veränderung der Nettokosten nach Neustrukturierung gegenüber IST (in CHF pro Einwohner)



Die Mehrbelastung in den vier Kantonen FR, NW, VS und ZG ist insofern zu relativieren, als es sich hierbei nicht wirklich um eine Folge der Neustrukturierung handelt. Das Ergebnis ist vielmehr dadurch bedingt, dass diese vier Kantone im heutigen System bevorteilt werden, indem ihnen durch den aktuell gültigen Verteilschlüssel weniger Fälle zugewiesen werden als sie gemäss ihrem Bevölkerungsanteil eigentlich zu übernehmen hätten. Die Differenzen sind auf die Tatsache zurückzuführen, dass der beschlossene Verteilschlüssel nicht mehr in allen Teilen mit dem tatsächlichen Bevölkerungsanteil übereinstimmt. Die Abweichungen sind in Abbildung 6-10 dargestellt.

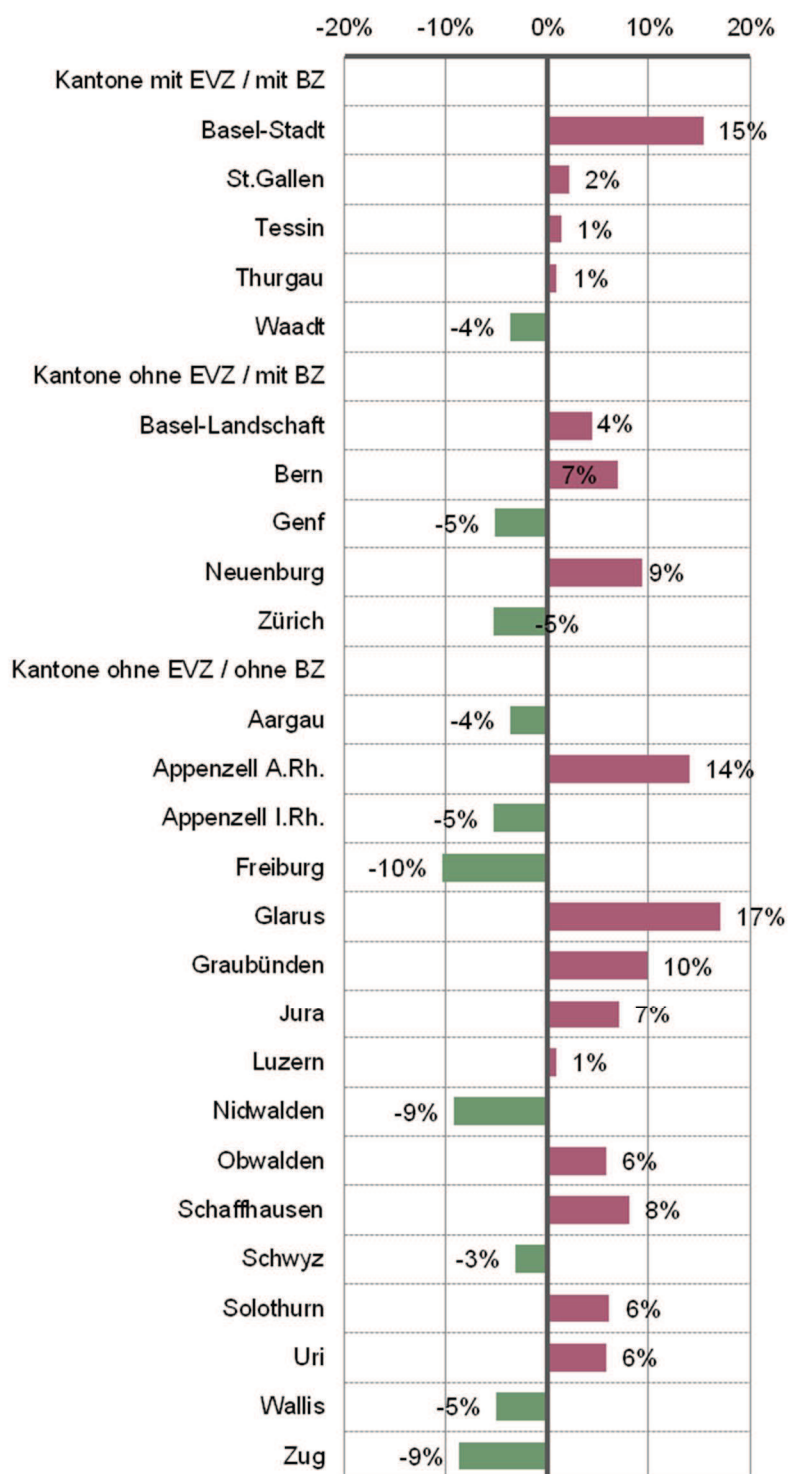
Die Ergebnisse zeigen, dass wegen des „veralteten“ Verteilschlüssels⁵² die Kantone FR, NW, VS und ZG – bezogen auf ihren Bevölkerungsanteil⁵³ – zwischen 5% und 10% weniger Fälle übernehmen, als sie gemäss ihrem Bevölkerungsanteil im Jahr 2011 übernehmen sollten. Demgegenüber müssen beispielsweise AR, BS und GL gemäss dem alten Verteilschlüssel 14% bis 17% mehr Fälle übernehmen, als ihnen gemäss ihren aktuellen Bevölkerungszahlen zustehen würden.

Diese Abweichungen in der IST-Situation vom bevölkerungsproportionalen Anteil sind für den Vergleich mit den Ergebnissen nach der Neustrukturierung von Bedeutung. Oder mit anderen Worten: Die heutige Situation ist nur bedingt als Vergleichsgrösse geeignet, weil der „alte“ Verteilschlüssel nicht mehr den aktuellen Bevölkerungsanteilen entspricht und es daher in der IST-Situation zu einer Abweichung vom Grundsatz der „bevölkerungsproportionalen Verteilung“ kommt, welche mit der Neustrukturierung richtigerweise korrigiert wird.

⁵² Verteilschlüssel gemäss AsylV1, Art. 21 mit Anpassung der Kompensation der EVZ-Kantone auf 0.8%-Punkte.

⁵³ Die %-Angabe zur Abweichung vom Bevölkerungsanteil in Abbildung 6-10 basiert – am Beispiel des Kantons FR – auf folgender Berechnung: Mit einer Wohnbevölkerung von rund 285'000 Personen (Stand Ende 2011) leben in FR insgesamt 3.58% der Schweizer Bevölkerung. Er müsste also unter Berücksichtigung seiner Beteiligung an der Kompensation für die Kantone mit EVZ (jeder dieser Kantone erhält einen Abzug von 0.8%-Punkten, die entsprechenden Fälle müssen auf die übrigen 21 Kantone gemäss dem Bevölkerungsanteil verteilt werden) insgesamt 3.77% aller Asylsuchenden übernehmen. Tatsächlich übernimmt er aber gemäss dem aktuell gültigen Verteilschlüssel „nur“ 3.4% aller Asylgesuche. Die Differenz beläuft sich auf -0.37 Prozentpunkte, was bezogen auf seinen „korrekten“ Anteil von 3.77% einer Abweichung von -10% entspricht.

Abbildung 6-10: Verteilschlüssel gemäss AsylV1, Art. 21⁵⁴ im Vergleich zu den aktualisierten Bevölkerungszahlen 2011



⁵⁴ Unter Berücksichtigung der Anpassung der Kompensation der EVZ-Kantone auf 0.8%-Punkte. Die erteilte Entlastung der EVZ-Kantone wurde anteilmässig gemäss Verteilschlüssel auf die verbleibenden 21 Kantone verteilt.

6.4.3 Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich mit dem neuen Kompensationsmodell die angestrebten Zielsetzungen weitestgehend erreichen lassen:

- Bei 21 Kantonen kann dank der Neustrukturierung und mit dem neuen Kompensationsmodell eine finanzielle Entlastung gegenüber dem aktuellen System erwartet werden. Einzig die Kantone SG, FR, NW, VS und ZG haben eine Mehrbelastung zu erwarten. Bei diesen Kantonen handelt es sich mit Ausnahme von SG ausschliesslich um Kantone, die im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Bevölkerungsanteil mit der heutigen Verteilung zu gut fahren.
- Auch im Quervergleich zwischen den Kantonen mit und ohne Bundeszentren ergibt sich ein „stimmiges“ Ergebnis. Die finanziellen Anreize zur Übernahme von besonderen Leistungen können mehrheitlich erreicht werden:
 - Fast alle Kantone mit Bundeszentren weisen pro Kopf tiefere Nettokosten auf als der schweizerische Durchschnitt.
 - Umgekehrt liegen alle Kantone ohne Bundeszentren – mit Ausnahme von AI⁵⁵ – über dem schweizerischen Durchschnittswert.
- Einzig bei der kostenbasierten Abstufung der Kompensationsabzüge erfüllt das Modell die Anforderungen nicht vollumfänglich. Gemäss der Kostenanalyse müsste der Abzug für zugewiesene Personen in ein Ausreisezentrum relativ höher ausfallen, jedoch könnten dann nicht mehr gleich viele Kantone von der Neustrukturierung profitieren.

6.5 Ausgewählte Spezialaspekte

6.5.1 Langzeitbeziehende in der Nothilfe

a) Problematik der Langzeitbeziehenden in der Nothilfe

Die vorgesehene Regelung sieht vor, dass die Zuständigkeit für Vollzüge bei Wegweisungsentscheiden von Personen im beschleunigten Verfahren sowie in Dublin-Fällen auch über die Dauer des Aufenthalts im Ausreisezentrum beim jeweiligen Standortkanton verbleibt. Diese Regelung wurde in der Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert: Als positiv wird die Kontinuität der Dossierbewirtschaftung und die Professionalisierung beim Wegweisungsvollzug erachtet, die nach Ansicht der Arbeitsgruppe zu einem rascheren und konsequenteren Wegweisungsvollzug führt, als wenn die Kantonszuständigkeit während der Vorbereitung der Wegweisung ändert (keine aufwendige Dossierübergabe, Anreiz zum möglichst raschen Wegweisungsvollzug).

⁵⁵ Die geringe Belastung von AI ergibt sich aus dem bereits erwähnten Sockelbeitrag von 336'000 bei den Globalpauschalen des Bundes.

Hingegen wird teilweise befürchtet, dass die Regelung zu einer Konzentration der Langzeitbezügler in der Nothilfe bei Kantonen mit Ausreisezentren führen könnte. Dadurch würde – gemäss Ansicht einzelner Mitglieder – die Bereitschaft zur Übernahme eines Ausreisezentrums erheblich geschmälert. Aus ihrer Sicht sollte daher die Zuständigkeit für den Wegweisungsvollzug nicht beim Standortkanton des Ausreisezentrums verbleiben, sondern diese Personen sollten – sofern nach der maximalen Aufenthaltsdauer im Bundeszentrum eine Ausreise nicht absehbar ist – bevölkerungsproportional auf alle Kantone rückverteilt werden.

Mit Hilfe von Modellrechnungen soll nachfolgend dargelegt werden, ob und in welchem Ausmass es tatsächlich zu einer Konzentration von Nothilfebeziehenden in Kantonen mit Ausreisezentren kommt.

b) Nothilfefälle nach Verfahrenstyp

Einen ersten Anhaltspunkt ergibt die erwartete Anzahl Nothilfefälle nach Verfahrenstyp. Gemäss der untenstehenden Abbildung wird davon ausgegangen, dass nach der Neustrukturierung bei 20'000 Gesuchen ungefähr 4'400 Personen Nothilfe beziehen werden (vgl. dritte Zeile). Dabei werden die 2'850 Fälle aus dem erweiterten Verfahren grundsätzlich auf alle Kantone verteilt und die 1'550 Fälle aus dem beschleunigten Verfahren bleiben in den Standortkantonen der Ausreisezentren.⁵⁶

Abbildung 6-11: Personenbestände von Nothilfebeziehenden nach Neustrukturierung
(gerundete Werte bei 20'000 Asylgesuchen)

	erweitertes Verfahren	beschl. Verfahren	Total
Anzahl negative Entscheide	4'200	3'250*	
Bezugsquote ⁵⁷	68%	48%	
Anzahl Nothilfebeziehende	2'850	1'550	4'400
Bezugsdauer	217	217	
Personenbestand	1'700	900	2'600

* 2'850 negative Entscheide aus beschleunigtem Verfahren sowie 400 negative Entscheide bei Personen, die aus dem beschleunigten Verfahren nachträglich in ein erweitertes Verfahren umgeteilt werden.

⁵⁶ Für eine detaillierte Herleitung der Nothilfefälle inkl. Bezugsquote und Bezugsdauer vgl. die Abschnitte 1.2.4 und 1.3 in Anhang A.

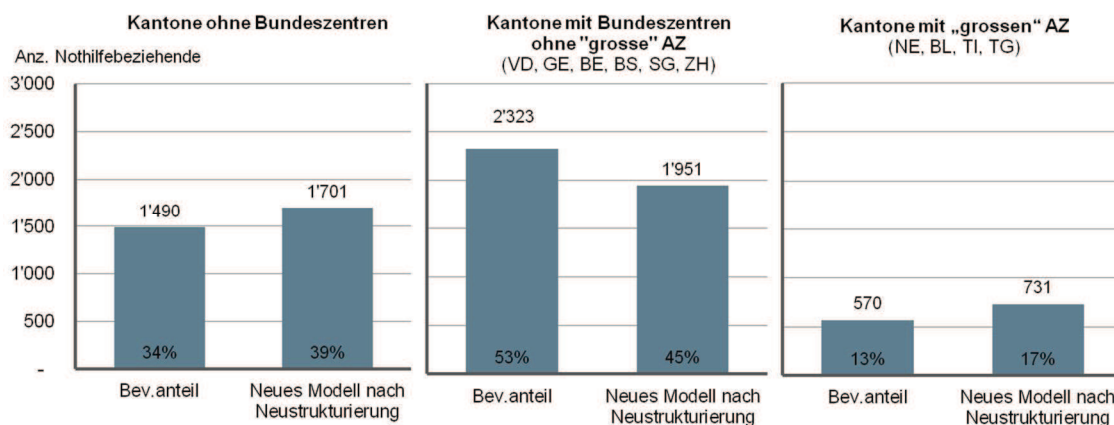
⁵⁷ Anteil der Beziehenden am Total der Entscheide.

c) Konzentration der Nothilfebeziehenden in wenigen Kantonen?

Für die Diskussion, ob infolge der Neustrukturierung mit einer Konzentration der Nothilfebeziehenden zu rechnen ist, wurde in Abbildung 6-12 eine spezifische Auswertung zusammengestellt. Die Abbildung vergleicht den Bevölkerungsanteil sowie die Verteilung der Nothilfebeziehenden für die drei folgenden Kantonsgruppen:⁵⁸

- Kantone ohne Bundeszentren, also ohne Verfahrens- oder Ausreisezentrum
- Kantone mit Bundeszentren, aber ohne – im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil – grosse Ausreisezentren (VD, GE, BE, BS, SG, ZH)
- Kantone mit – im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil – grossen Ausreisezentren (NE, BL, TI, TG)

Abbildung 6-12: Verteilung der Nothilfebeziehenden auf die Kantone



Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass Kantone mit – im Vergleich zu ihrer Bevölkerung – grossen Ausreisezentren in der Nothilfe tatsächlich eine Mehrbelastung erfahren. Die Kantone NE, BL, TI und TG übernehmen insgesamt rund 160 Nothilfebeziehende mehr als sie gemäss ihrem Bevölkerungsanteil übernehmen müssten. Ihr Anteil beläuft sich auf insgesamt 17% anstatt 13% aller Nothilfebeziehenden (vgl. Säulen rechts in der Abbildung). Als wie gross diese Mehrbelastung einzuschätzen ist, muss den politischen Entscheidungsträgern überlassen werden. Dabei gilt es zu beachten, dass diese Kantone bei der Zuweisung von Fällen aus dem erweiterten Verfahren für diese Mehrbelastung eine Kompensation in Form von weniger zu übernehmender Fälle erhalten, die rein finanziell betrachtet deutlich höher ist als die verursachten Mehrkosten bei den Nothilfefällen.

Weiter fällt auf, dass die Kantone ohne Bundeszentren (Säulen links in der Abbildung) in der Nothilfe voraussichtlich nicht entlastet werden, sondern gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil

⁵⁸ Für einen detaillierten Ausweis der Ergebnisse pro Kanton vgl. die Abbildungen in Abschnitt 6.4.1.

rund 210 Fälle zusätzlich übernehmen müssen (39% statt 34%). Dafür werden die Kantone mit im Vergleich zur Bevölkerung nicht grossen Ausreisezentren insgesamt deutlich entlastet. Sie übernehmen im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil 370 Fälle weniger bzw. 45% anstatt 53%.

Insgesamt ist auf Basis der vorliegenden umfassenden Abschätzungen im Bereich der Nothilfe also nicht von einer übermässigen Mehrbelastung der Kantone mit verhältnismässig grossen Ausreisezentren auszugehen. Vielmehr vermag das Kompensationsmodell eine ungefähr gleichmässige Verteilung der Nothilfebeziehenden über alle Kantone zu garantieren.

Die AG Neustrukturierung ist der Ansicht, es sei an der vorgesehenen Regelung (Zuständigkeit verbleibt dauerhaft beim Standortkanton des Ausreisezentrums) festzuhalten. Die Arbeitsgruppe anerkennt jedoch, dass der Umgang mit Personen in der Nothilfe und insbesondere mit langzeitbeziehenden Nothilfefällen für die Kantone eine grosse sozialpolitische Herausforderung darstellt. Den Entwicklungen in der Nothilfe und insbesondere einer möglichen Konzentration von Nothilfefällen in wenigen Kantonen infolge der Verteilung der Asylsuchenden soll deshalb mittels begleitender Wirkungsüberprüfungen ein besonderes Augenmerk geschenkt werden und die Verteilregeln sollen bei unerwünschten Ergebnissen angepasst werden.

6.5.2 Kompensation der Flughafenkantone für kontrollierte Rückführungen

Bei der Erarbeitung des neuen Kompensationsmodells stellte sich unter anderem auch die Frage nach der Höhe der Kompensation der Flughafenkantone. Sie erbringen im Zusammenhang mit der kontrollierten Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden für alle anderen Kantone besondere Leistungen. Basierend auf Angaben des Kantons Zürich belaufen sich die Kosten pro kontrollierte Rückführung (DEPU / DEPA) per Linienflug auf gut 1'400 CHF und per Sonderflug auf rund 5'980 CHF.⁵⁹ Für den Vollzug einer Rückführung werden heute Abgeltungen von 400 CHF (Linienflug) bzw. 1'700 CHF (Sonderflug) entrichtet. Es verbleiben den Flughafenkantonen somit Nettokosten von rund 1'000 (Linienflug) bzw. knapp 4'300 CHF (Sonderflug) pro Rückführung. Hinzu kommen die emotional und psychisch teils sehr schwierigen Situationen für die Asylbewerbenden beim Wegweisungsvollzug, welche auch hohe Ansprüche an das vollziehende Personal der Polizei stellen.

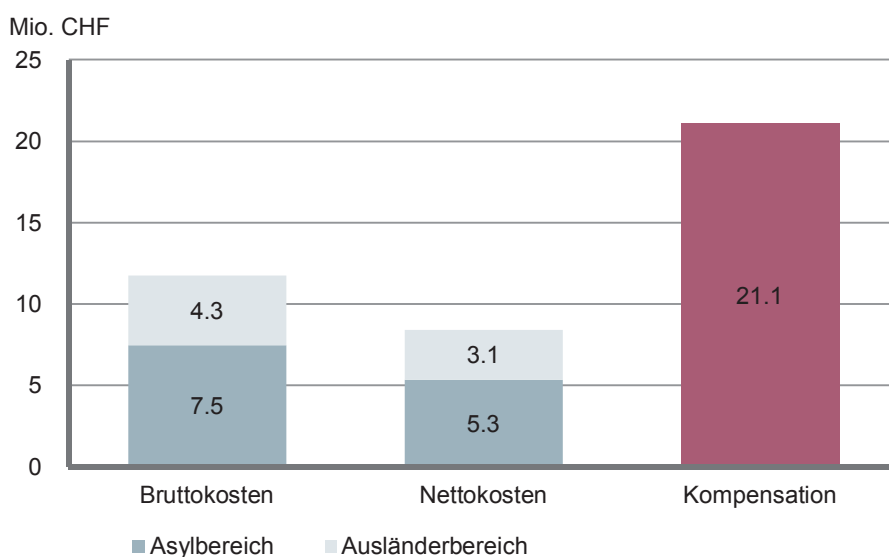
Die Arbeitsgruppe ist daher überzeugt, dass nebst der finanziellen Abgeltung auch eine Kompensation der Flughafenkantone in Form eines Abzugs im Verteilschlüssel erforderlich ist. Im neuen Kompensationsmodell ist hierzu ein Abzug von 10% vorgesehen. Dieser Abzug bedeutet, dass pro 10 kontrollierte Rückführungen ein Fall weniger aus dem erweiterten

⁵⁹ 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.

Verfahren zu übernehmen ist, was gleichbedeutend mit einer Kosteneinsparung von rund 43'800 CHF ist.⁶⁰

In der nachstehenden Abbildung wird die „Wertigkeit“ dieses Abzugs in einen Vergleich zu den Nettokosten gestellt, die den Flughafenkantone bei den heutigen Abgeltungspauschalen im Asyl- und Ausländerbereich verbleiben. Die Abbildung zeigt, dass sich die gesamten Nettokosten aller Flughafenkantone für die kontrollierten Rückführungen im Asylbereich auf 5.3 Mio. CHF belaufen (mittlere dunkelblaue Säule). Im Sinne der Vollständigkeit wurden auch noch die Nettokosten für die Rückführungen im Ausländerbereich (mittlere hellblaue Säule) ausgewiesen, obwohl sie separat und losgelöst vom Asylbereich zu behandeln sind. Diesen Nettokosten steht dank der Kompensation eine Entlastung von 21.1 Mio. CHF gegenüber. Die Arbeitsgruppe erachtet dieses Verhältnis – unter Beachtung der oben erwähnten besonderen Schwierigkeiten und Herausforderungen, die sich nur schwierig in Geldeinheiten umrechnen lassen – als angemessen.

Abbildung 6-13: Nettokosten der Flughafenkantone im Rückführungsbereich im Vergleich zur Kompensation gemäss neuem Kompensationsmodell



⁶⁰ Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Exkurs: Kostenbasis für die Entwicklung Herleitung des kostenbasierten Kompensationsmodells in Abschnitt 6.3.

6.5.3 Wirkung des Grundstocks an Fällen im erweiterten Verfahren

Im neuen Kompensationsmodell wird ein Grundstock von 10% der Fälle im erweiterten Verfahren vorgeschlagen (vgl. Abbildung 6-3). Jedem Kanton werden also unabhängig von der Anzahl und Grösse der Bundeszentren auf seinem Gebiet mindestens 10% seines Bevölkerungsanteils an Fällen im erweiterten Verfahren zugewiesen. Damit soll der Grundsatz der Solidarität bei Unterbringung und Integration von Asylsuchenden gewährleistet werden, jeder Kanton soll sich an den Aufgaben im Integrationsbereich angemessen beteiligen.

Die Relevanz des Grundstocks im vorgeschlagenen neuen Kompensationsmodell wird nachfolgend analysiert. Grundsätzlich gilt: Umso höher der Grundstock angesetzt wird, desto geringer wird der Spielraum, um Kantone mit besonderen Leistungen zu kompensieren. Dem Grundstock kommt insbesondere in den folgenden Situationen eine Bedeutung zu:

- Im Falle eines Kompensationsmodells mit verhältnismässig hohen Abschlägen für besondere Leistungen, wenn ein kleiner bis mittelgrosser Kanton ein grosses Bundeszentrum übernimmt.
- Wenn ein bevölkerungsmässig sehr kleiner Kanton Standort eines Bundeszentrums wird. Diese Kantone erhalten bereits ohne Kompensation nur eine geringe Anzahl an erweiterten Fällen zugewiesen. Beispielsweise muss AI bei bevölkerungsproportionaler Verteilung nur 21 Fälle im erweiterten Verfahren übernehmen. Hätte dieser Kanton ein Verfahrenszentrum mit 150 Plätzen würde die Kompensation beim neuen Kompensationsmodell 30 Fälle bedeuten. Er müsste aber einen Grundstock von 2 Fällen übernehmen und könnte daher nur mit 19 Fällen im erweiterten Verfahren kompensiert werden.

Im neuen Kompensationsmodell und bei der aktuellen Standortplanung kommt die Regelung des Grundstocks nicht zum Tragen. Alle Kantone übernehmen mehr als 10% der ihnen gemäss ihrer Bevölkerung zustehenden Fälle. Erst ab einem Grundstock von rund 50% würde dieser bei BS (500 Plätze in Bundeszentren) und TI (690) zur Anwendung gelangen, bei den Kantonen BL (340), TG (300) und NE (200) würde er ab einer Höhe von 65% bis 70% eine Wirkung entfalten. Bei allen übrigen Kantonen mit Bundeszentren wirkt erst ein Grundstock von über 80%. Oder anders formuliert: Beim neuen Kompensationsmodell übernehmen gemäss aktueller Standortplanung mit Ausnahme von fünf Kantonen mit verhältnismässig grossen Bundeszentren (BS, TI, BL, TG und NE) alle Kantone mit und ohne Bundeszentrum mindestens 80% all jener anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, die sie bei einer vollständig bevölkerungsproportionalen Verteilung ebenfalls übernehmen müssten.

Die Festlegung der Höhe des Grundstocks ist letztlich ein politischer Entscheid. Es gilt allerdings festzuhalten, dass mit der Festlegung eines hohen Grundstocks der Handlungsspielraum zur Kompensation von Kantonen mit besonderen Leistungen eingeschränkt wird. Dies gilt insbesondere für Kantone, die ein im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl grosses Bundeszentrum übernehmen. Das neue Kompensationsmodell kann jedenfalls bei aktueller Standortplanung eine solidarische Beteiligung aller Kantone an der Unterbringung und Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen garantieren.

6.6 Abgeltungssystem des Bundes an die Kantone

In Bezug auf das geltende Abgeltungssystem besteht gemäss dem aktuellen Kenntnisstand in folgenden Punkten kein Anpassungsbedarf:⁶¹

- Die Sozialhilfe- und Betreuungskosten der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren sowie der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen während der ersten 5 bzw. 7 Jahre können weiterhin mit dem bestehenden System durch Globalpauschalen quartalsweise abgegolten werden.
- Die Kosten für spezifische Integrationsmassnahmen werden den Kantonen weiterhin durch Fallpauschalen abgegolten.

Zu überprüfen sind im Rahmen der Umsetzung der Neustrukturierung die folgenden Punkte:

- Die Nothilfekosten werden den Kantonen für Personen ausgerichtet, bei welchen sie mit dem Vollzug der Wegweisung ab Kanton beauftragt sind (im erweiterten Verfahren oder im beschleunigten Verfahren bei einer Zuweisung nach Ablauf der Aufenthaltsdauer im Ausreisezentrum).
- Für alle Asylsuchenden wird den Kantonen entweder eine Verwaltungskostenpauschale (für Fälle im erweiterten Verfahren) oder eine Vollzugspuschale (für Fälle im Ausreisezentrum) ausgerichtet.

Zudem stellt sich bei den anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen die Frage, ob ein anreizorientierteres System gewählt werden soll, in welchem die Integrations- und die Sozialhilfekosten durch Einmalpauschalen abgegolten werden. Damit würde ein grösserer Anreiz bestehen, diese Personen bereits in den ersten 5 oder 7 Jahren in die finanzielle Selbstständigkeit zu führen.

6.7 Monitoring und Anpassungsbereitschaft

Die in diesem Kapitel ausgewiesenen Ergebnisse zur Wirkung des Kompensationsmodells, zur Entwicklung der Nettokosten sowie zum Abgeltungssystem basieren auf dem aktuellen Wissens- und Planungsstand. Wie bereits an verschiedener Stelle erwähnt, können sich im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten sowohl bei der Standortplanung der Bundeszentren wie auch durch die Erfahrungen des Testbetriebs beim Verfahrensablauf noch Änderungen ergeben, die für die Kantone und Gemeinden von finanzieller Bedeutung sind. In diesem Sinne müssen die aktuellen Berechnungen zu den Auswirkungen der Neustrukturierung periodisch nachgeführt werden, um sicherstellen zu können, dass das neue Kompensationsmodell die gewünschte Anreizwirkung weiterhin entfalten kann und sich im Abgeltungssystem kein dringender Handlungsbedarf öffnet.

⁶¹ Im Rahmen der laufenden Revision der Asylverordnung 2 ist eine Erhöhung der Haftpauschale von 140 CHF auf 200 CHF pro Tag vorgesehen.

Denkbar ist auch, dass sich nach der Neustrukturierung im Bereich der Kosten, des Vollzugs von Wegweisungen, der Anzahl Nothilfebeziehenden oder anderer Aspekte Entwicklungen einstellen, die für einzelne Kantone zu schwierigen und im Rahmen der Neustrukturierung nicht beabsichtigten Konsequenzen führen. Zur Vermeidung solcher Fehlentwicklungen erachtet daher die Arbeitsgruppe ein periodisches Monitoring zu den wichtigsten Bereichen des Asylwesens als ausserordentlich wichtig.

Sollten sich hierbei Fehlentwicklungen zeigen, muss nach Ansicht der Arbeitsgruppe bereits heute sowohl von Kantons- wie auch von Bundesseite ein klares Bekenntnis zur Bereitschaft bestehen, dass Anpassungen im Kompensationsmodell oder im Abgeltungssystem gemeinsam unter Einbezug von Städten und Gemeinden angegangen und zeitnah umgesetzt werden.

7 Organisatorische Herausforderungen

7.1 Organisation und Anpassungsbedarf BFM

Für das BFM ergibt sich aus der Neustrukturierung des Asylbereichs ein grosser organisatorischer Anpassungsbedarf. Der grösste Teil der Funktionen im Asylbereich werden neu dezentral in den regionalen Verfahrenszentren wahrgenommen. Es wird jedoch auch weiterhin Funktionen geben, welche zentral erbracht werden müssen, insbesondere die höheren Führungs- und Steuerungsfunktionen.

Im Rahmen des Testbetriebes wird überprüft, welche Funktionen effektiv in den Verfahrenszentren und welche in der Zentrale des BFM angesiedelt werden sollen.

Parallel dazu wird das BFM ein entsprechendes Organisationsentwicklungsprojekt einsetzen. Die Kantone werden qualifiziert in dieses Projekt einbezogen.

7.2 Schwankungstauglichkeit des Systems

In diesem Abschnitt wird untersucht, wie sich das System verhält, wenn sich die Anzahl der Gesuche, deren Zusammensetzung oder die Verfahrensdauern ändern. Von Interesse sind dabei insbesondere die Auswirkungen auf die verbleibenden Nettokosten bei Kantonen und Gemeinden, die Veränderung des Unterbringungsbedarfs sowie der erforderlichen Massnahmen zur Gewährung der Schwankungstauglichkeit. Als Schwankungstauglich wird dabei ein System erachtet, welches innerhalb einer möglichst grossen Bandbreite von Asylgesuchen

- die in diesem Bericht angestrebte proportionale Verteilung der Asylsuchenden zwischen Bund und Kantonen einhält
- und auch innerhalb der Kantone den Anreiz zur Übernahme von besonderen Leistungen aufrechterhält.

7.2.1 Analyse von Schwankungsszenarien mit dem Kostenmodell

Um die Schwankungstauglichkeit des Systems zu überprüfen, wurden vier Szenarien mit dem Kostenmodell vertieft analysiert. In diesen Schwankungsszenarien wird jeweils die Anzahl und Zusammensetzung der Gesuche sowie die Verfahrensdauer variiert (vgl. Abbildung 7-1):

- Basisszenario: Dieses Modell entspricht den in den übrigen Berichtsteilen verwendeten Annahmen bezüglich Anzahl und Zusammensetzung der Asylgesuche.
- „Viele Bleibefälle“: Im Schwankungsszenario 1 wird davon ausgegangen, dass ein Grossteil der unbegründeten Gesuche entfallen, womit einerseits die Anzahl Gesuche sinkt und andererseits ein hoher Anteil der Gesuche im erweiterten Verfahren behandelt wird.
- „Viele unbegründete Gesuche“: Im Szenario 2 wird angenommen, dass die Anzahl der unbegründeten Gesuche und die Anzahl Gesuche insgesamt zunimmt.

- „Viele Fälle mit wenig Dublin“: Im Szenario 3 wird eine Situation simuliert, in der viele Asylgesuche gestellt werden, die zudem häufig in einem Bleiberecht (Flü / VA) resultieren.⁶²

Abbildung 7-1 zeigt vergleichend die resultierende Anzahl Fälle nach Verfahrenstyp, den Unterbringungsbedarf für Bund und Kantone, die Ergebnisse hinsichtlich Fälle mit Nothilfe, zwangsweisem Vollzug und Flü / VA sowie die Nettokosten für die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden. Bei den Ausführungen ist zu beachten, dass neben der Anzahl und Zusammensetzung der Gesuche alle übrigen Modellannahmen konstant gehalten wurden.

Es zeigt sich, dass mit Bezug auf die verbleibenden Nettokosten insbesondere das Schwankungsszenario 3 (viele Fälle mit wenig Dublin) für die Kantone kritisch ist, wenn an der Zuständigkeit für die Unterbringung gemäss Verfahrenskategorien festgehalten wird. Bei einer konstant hohen Anzahl von Gesuchen, bei welchen weitere Abklärungen notwendig sind, und einem geringen Anteil von Dublin-Fällen, steigen die Nettokosten der Kantone um ca. 65% von 524 Mio. CHF auf rund 871 Mio. CHF an. Dies ist insbesondere auf die markante Steigerung der Bleibefälle (Flüchtlinge / VA) zurückzuführen. In diesem Szenario könnte im Sinne einer konstanten proportionalen Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen ein Teil der Personen, die sich im erweiterten Verfahren befinden, während des ganzen Verfahrens in den Zentren des Bundes verbleiben.

In den übrigen Schwankungsszenarien 1 und 2 ergeben sich hinsichtlich des Unterbringungsbedarfs Belastungsverschiebungen zwischen Bund und Kantonen, die sich durch eine geeignete Zusammenarbeit lösen lassen. In Szenario 1 (wenige Gesuche, viele Bleibefälle) nehmen die Nothilfefälle und die zwangsweisen Vollzüge zwar deutlich ab, die Kosten erhöhen sich aufgrund der vielen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen dennoch leicht. In Szenario 2 (viele unbegründete Gesuche) ist das Gegenteil der Fall: Die Anzahl Nothilfebeziehende und die zwangsweisen Wegweisungsvollzüge nehmen deutlich zu. Dennoch ist aufgrund des Rückgangs an Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen insgesamt mit einem Kostenrückgang in diesem Szenario zu rechnen, auch wenn die Kosten für die Gewährung der Nothilfe und den Vollzug der Wegweisungen steigen.

⁶² Zusätzlich wurde auch untersucht, welche Auswirkungen zu erwarten sind, wenn die Verfahrensdauer nach Neustrukturierung nicht verkürzt werden kann. Längere Verfahrensdauern bei sonst gleichen Bedingungen wirken sich insbesondere auf die benötigten Unterbringungskapazitäten bei den Kantonen für Personen im erweiterten Verfahren aus.

Abbildung 7-1: Übersicht über die Ergebnisse der Schwankungsszenarien

		Basisszenario (Berichtsversion)	Schwankungs- szenario 1 Viele Bleibefälle	Schwankungs- szenario 2 Viele unbegrün- dete Gesuche	Schwankungs- szenario 3 Viele Fälle mit wenig Dublin
Modellparameter					
Anz. Gesuche		20'000	15'000	29'000	29'000
Anteil Dublin		38%	20%	40%	20%
Anteil beschl. Verfahren		16%	10%	40%	20%
Anteil erweitertes Verfahren		46%	70%	20%	60%
Anzahl Fälle					
Dublin		7'600	3'000	11'600	5'800
davon umgeteilt in erw. Verfahren (25%)		1'900	750	2'900	1'450
beschl. Verfahren		3'200	1'500	11'600	5'800
erweitertes Verfahren		9'200	10'500	5'800	17'400
Negative Entscheide		13'120	7'800	23'760	17'380
Unterbringungsbedarf (Anzahl Plätze bei 100% Auslastung)					
Bund		*5'000	1'847	6'172	4'248
Kantone & Gemeinden	laufendes Verfahren	4'736	4'964	3'568	8'113
	Flüchtlinge / VA	37'994	40'221	29'272	64'913
Ergebnisse					
Nothilfe	Personen	4'383	3'538	7'788	7'695
	% aller neg. Entscheide	33%	45%	33%	44%
Zwangsweiser Vollzug	Personen	4'813	2'424	8'093	5'146
	Personen	6'880	7'200	5'240	11'620
Flüchtlinge / VA	% aller Asylgesuche	34%	48%	18%	40%
Nettokosten Kantone (in Mio. CHF)					
Unterbringung der Asylsuchenden in Bundeszentren		6.7	5.0	15.4	10.7
Unterbringung der Asylsuchenden in den Kantonen (in laufenden Verfahren)		29.5	28.9	23.2	46.7
Integration von anerkannten Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen		444.6	466.3	339.4	752.6
Gewährung der Nothilfe		22.6	16.3	48.7	39.8
Vollzug der Wegweisungen		20.7	17.3	25.7	21.3
Total Nettokosten Kantone		524.1	533.8	452.3	871.1

* Im Standardmodell wird von 5'000 Plätzen in Bundeszentren ausgegangen. Im Unterschied zu den Schwankungsszenarien sind darin Reservekapazitäten enthalten.

7.2.2 Spezifische Massnahmen zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit

In einer vertieften Analyse kommt das BFM zum Schluss,⁶³ dass das System der Neustrukturierung im Bereich zwischen 15'000 und 29'000 Asylgesuchen pro Jahr schwankungstauglich ist, sofern das BFM die Möglichkeit hat, bei einem Gesuchsanstieg rasch Personal zu rekrutieren und ein Teil des Stammpersonals in mindestens zwei verschiedenen Bereichen des Asylprozesses eingesetzt werden kann.

⁶³ Die vertiefte Analyse des BFM findet sich in Anhang E im separaten Berichtsteil.

Das System ist auch in der Lage, auf eine grundlegende 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.

Die grösste Herausforderung ist die rasche Aufstockung des Personals des BFM wenn nach einer längeren Zeit tiefer Gesuchseingänge die Zahl der Asylgesuche plötzlich rasch ansteigt. Um die Schwankungstauglichkeit zu erhalten, bestehen folgende Handlungsoptionen:

- Wiedereinführung der "Strategischen Leistungsbereitschaft"
- Einführung Jahresarbeitszeit
- Neueintretendes Personal wird jeweils für zwei Funktionen rekrutiert (z.B. Vorbereitungsphase und Rückkehr)
- Institutionalisierte Job-Rotation für Personen mit Doppelfunktionen
- Rekrutierung von temporärem Personal

Im Bereich 10'000 bis 15'000 Gesuche stellt vor allem die Unterbelegung und die Schliessung einzelner Unterkünfte im Hinblick auf Kosteneinsparungen eine Herausforderung dar. Um die Schwankungstauglichkeit zu erhalten, bestehen folgende Handlungsoptionen:

- Verfahrenszentren sollen auch bei tiefem Gesuchsaufkommen nicht geschlossen werden
- Abschluss eines Rahmenvertrags zwischen VBS und BFM zwecks der temporären Nutzung von Unterkünften resp. Umnutzung von vorübergehend nicht benötigten Unterkünften
- Erwerb und/oder langfristige Miete von Unterkünften durch das BFM

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 seine Entscheid- und Prioritätenpraxis ändern, um so zusätzliche Lasten für die Kantone um einige Monate hinauszögern zu können.

Werden in einem Jahr mehr als 34'000 Asylgesuche gestellt oder sinkt die Zahl unter 10'000 Gesuche, sind Anpassungen des Systems notwendig.

7.3 Zusammenarbeitsbedarf Kantone

Wird in Bezug auf die Funktion der Regionen – wie von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen – die Variante 1 gewählt, bringt die Neustrukturierung des Asylbereichs für die Kantone keine Aufgaben mit sich, die sie nicht schon heute erledigen (vgl. Abbildung 5-2). Sie können damit bei der Unterbringung und Betreuung von zugewiesenen Asylsuchenden, bei den Beschäftigungsprogrammen für Asylsuchende und beim Vollzug von Wegweisungen auf den heutigen Strukturen aufbauen und ihre Aufgaben weitgehend selbständig erfüllen.

Zusätzlicher Koordinationsbedarf ergibt sich in erster Linie beim Vollzug von Wegweisungen und bei der Planung von Administrativhaftpätzen, die damit in einem engen Zusammenhang steht.

7.3.1 Vollzug von Wegweisungen

Aus Gründen der Effizienz sollen die Wegweisungen bei Personen, die sich in den geplanten rund 10 Ausreisezentren des Bundes mit einer Bettenkapazität von 250 – 450 Betten aufhalten, direkt ab diesen Zentren vollzogen werden. Dabei sind grundsätzlich zwei Varianten denkbar:

a) Die Standortkantone der Ausreisezentren sind grundsätzlich für den Vollzug zuständig

Diese Variante ist vorzuziehen, weil alle Vollzüge aus einer Hand stattfinden, was den Koordinationsbedarf senkt und gleichzeitig die Professionalität und Effektivität der Aufgabenerfüllung steigert. Zudem kann der Standort der Ausreisezentren so gewählt werden, dass Kantone mit dem Vollzug befasst werden, die in Bezug auf die geografische Lage und die vorhandene Infrastruktur (bspw. Administrativhaftpätze) Vorteile aufweisen. Die Standortkantone wären ebenfalls zuständig für die Gewährung der Nothilfe bis zum erfolgten Vollzug oder für Fälle, in denen sich die Wegweisung nicht vollziehen lässt.

Mit dem vorgesehenen Kompensationsmodell sollen die Standortkantone der Ausreisezentren dafür bei der Zuweisung von Personen in erweiterten Verfahren entlastet werden, bei denen häufig über längere Zeit Betreuungs- und Sozialhilfekosten anfallen (vgl. dazu Kapitel 5.1).

b) Alle Kantone der Region beteiligen sich an den Vollzügen

Diese Variante bringt eine gleichmässige Verteilung der Lasten im Bereich des Wegweisungsvollzugs mit sich. Allerdings wäre es für die Kantone mit Blick auf die nötigen Ausreisegespräche oder Zwangsmassnahmen aufwändig und wenig effizient, den Vollzug der Wegweisung bei Personen zu vollziehen, die sich nicht auf ihrem Kantonsgebiet aufhalten.

Auch eine gleichmässige Weiterverteilung der Personen ab Ausreisezentren auf die Vollzugskantone ist nicht zielführend. Die KKJPD kritisiert an der heutigen Situation gerade den Umstand, dass selbst Personen im Dublin-Verfahren oder mit offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen nicht direkt ab den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes vollzogen werden, sondern für wenige Tage oder Wochen noch an die Kantone zugewiesen werden. Dies bringt einen hohen Aufwand in den Bereichen Unterbringung und Administration mit sich.

7.3.2 Planung und Betrieb der Plätze für die Administrativhaft

Gemäss Bericht der AG Neustrukturierung⁶⁴ sind 500 bis 700 zusätzliche Plätze im Bereich der Administrativhaft notwendig. Es ist sinnvoll, diese Plätze schwergewichtig dort zu schaffen, wo heute die grössten Lücken bestehen oder wo künftig die Aufgaben im Bereich des Wegweisungsvollzugs konzentriert werden sollen, also in den Kantonen mit Ausreisezentren des Bundes sowie in den Flughafenkantonen. Damit ergibt sich unter den Kantonen ein Koordinationsbedarf bezüglich der Grösse und der Standorte der Haftanstalten. Der Vorstand KKJPD hat die Planung der Administrativhaftplätze mit Beschluss vom 28. Juni 2013 den Strafvollzugskonkordaten zugewiesen. (Vgl. zur Planung in den Regionen Abschnitt 8.6)

7.3.3 Öffentliche Sicherheit

Die Standortkantone der Bundeszentren haben die Aufgabe, die Sicherheit im Umfeld der Zentren unter Einbezug der Gemeinden zu gewährleisten und bei Bedarf auch in den Zentren selbst zu intervenieren, wenn die Situation durch die privaten Sicherheitsunternehmen nicht selbst gemeistert werden kann.

Es darf davon ausgegangen werden, dass alle Kantone in der Lage sind, diese Aufgabe zu erfüllen. Diesbezüglich ergibt sich kein zusätzlicher Koordinationsbedarf unter den Kantonen. Falls die Polizeibehörden eines Kantons von einem ausserordentlichen Ereignis überfordert sind, greifen die eingespielten Mechanismen der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 14. März 2006 (sog. IKAPOL-Vereinbarung), der alle Kantone beigetreten sind. Demnach kann ein Kanton im Rahmen eines definierten Eskalationsschemas zunächst die Unterstützung durch die Nachbarkantone, danach aller Kantone des eigenen Konkordats und schliesslich aller Schweizer Kantone anfordern, wenn er ein Ereignis nicht selbst bewältigen kann.

7.3.4 Standorte der Bundeszentren und Kompensationsmodell

Gemäss der festgelegten Funktion der Regionen (vgl. Variante 1 in Abbildung 5-2, S. 49) fallen die Planung der Standorte der Bundeszentren und das Festlegen des Kompensationsmechanismus in die Zuständigkeit des Bundes, wobei er die Kantone und Gemeinden umfassend in die Entscheidungsfindung mit einbezieht. Die Kantone koordinieren ihre Mitwirkung im Rahmen der SODK und der KKJPD.

⁶⁴ Neustrukturierung des Asylbereiches. Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund / Kantone. Bern, 21. November 2012.

7.4 Einbezug der Gemeinden

7.4.1 Auswirkungen der Neustrukturierung

Der Asylbereich bleibt eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Entsprechend ist eine gute und enge Zusammenarbeit aller drei staatlichen Ebenen für das Gelingen der Neustrukturierung zentral.

Die Neustrukturierung führt zu wesentlichen Änderungen auch auf der kommunalen Ebene. So wird es im Vergleich zur heutigen Situation deutlich mehr Standortgemeinden von Bundeszentren geben mit sozialen, gesellschaftlichen und regionalwirtschaftlichen Auswirkungen auch für weitere Gemeinden in der Region.⁶⁵ Diese Gemeinden werden rund die Hälfte der Asylsuchenden (Grossteil der Personen in beschleunigten und Dublin-Verfahren) während der gesamten Verfahrensdauer bis zur Ausreise bzw. bis zum Übergang in die Nothilfe in den Bundeszentren konzentriert beherbergen. Die andere Hälfte der Asylsuchenden (Personen in erweiterten Verfahren, mit Aussicht auf Bleiberecht und entsprechendem Anspruch auf Integrationsleistungen) werden wie bisher auf alle Kantone und Gemeinden verteilt. Die Standortgemeinden werden also zugunsten aller übrigen Gemeinden besondere Leistungen erbringen.

Mit der Neustrukturierung verändern sich auch die Aufgaben und Herausforderungen für die Standortgemeinden von Bundeszentren: Heute verbleiben die Asylsuchenden in der Regel nur für kurze Zeit (ca. 20 Tage) in den EVZ bevor sie den Kantonen zur Unterbringung zugewiesen werden. Neu sollen nur noch Personen in erweiterten Verfahren rasch auf die Kantone verteilt werden. Alle Asylsuchenden aus dem beschleunigten und Dublin-Verfahren, die wahrscheinlich kein Bleiberecht erhalten, sollen hingegen bis zur Ausreise in den Bundeszentren bleiben (max. 140 Tage). Dadurch wird die Beschäftigung der sich in den Bundeszentren aufhaltenden Personen an Bedeutung gewinnen; Kinder im Schulalter müssen geschult werden.

Die Konzentration der Asylsuchenden in laufenden Verfahren auf wenige Standortgemeinden von Bundeszentren sowie die damit einhergehenden besonderen Leistungen dieser Gemeinden stellen die Kantone vor die Herausforderung zu überprüfen, ob die innerkantonalen Regelungen bzgl. Aufgabenteilung und Finanzierung im Asylbereich auch bei der Übernahme eines Bundeszentrums noch angemessen sind. Allfällige Anpassungen an den innerkantonalen Systemen können aufwendig sein und sollten entsprechend frühzeitig geprüft werden. Für die Akzeptanz der Bundeszentren bei den künftigen Standortgemeinden ist die Berücksichtigung ihrer besonderen Rolle zentral und damit für das Gelingen der Neustrukturierung insgesamt bedeutend.

⁶⁵ Vgl. dazu die Studie von Ecoplan (2012), Regionalwirtschaftliche Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM.

7.4.2 Empfehlungen für einen angemessenen Einbezug der Gemeinden

Aufgrund der oben beschriebenen Ausgangslage und gestützt auf die gemeinsame Erklärung der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013⁶⁶, empfiehlt die Arbeitsgruppe bezüglich des Einbezugs der Städte und Gemeinden folgendes Vorgehen:

- Bei der Standortsuche sind die potenziellen Standortgemeinden frühzeitig in den Prozess einzubinden und im Plangenehmigungsverfahren deren Interessen zu berücksichtigen. Auch nach Inbetriebnahme eines Bundeszentrums empfiehlt sich ein regelmässiger Kontakt zwischen Bund, Kantonen und Standortgemeinde, um den Betrieb und die Akzeptanz des Zentrums zu sichern und allenfalls notwendige Anpassungen durchzusetzen.
- Erfahrungen mit dem Betrieb der Empfangs- und Verfahrenszentren, mit temporären Bundesunterkünften sowie mit dem Testbetrieb sollen genutzt und in Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden standortspezifisch flexible Lösungen angestrebt werden. In jedem Kanton sollte auf eine möglichst gerechte Verteilung der Asylsuchenden sowie der Aufgaben und Lasten auf die Gemeinden geachtet werden.
- Die Standortkantone werden dazu angehalten, frühzeitig die innerkantonale Aufgabenteilung und Finanzierung im Asylbereich auf die Situation nach der Neustrukturierung auszurichten. Dabei ist bei der innerkantonalen Verteilung der Asylsuchenden und dem Abgeltungssystem die besondere Situation der jeweiligen Standortgemeinden von Bundeszentren zu berücksichtigen. Werden Aufgaben vom Kanton an eine Gemeinde delegiert, sollen diese vom Kanton entsprechend abgegolten werden. Werden von einer Gemeinde Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende im Auftrag des Bundes angeboten, werden diese direkt abgegolten.

⁶⁶ Gemäss Punkt 6 sorgen Bund und Kantone dafür, dass die Kantone und Gemeinden mit besonderen Aufgaben im Bereich der Unterbringung und des Vollzuges eine Kompensation finanzieller oder anderer Art erhalten.

8 Stand in anderen Projekten der Neustrukturierung

8.1 Testbetrieb

Mit der Durchführung einer Testphase sollen die Organisation und die Schnittstellen der neuen Asylverfahren geprüft werden. Die Testphase wurde am 6. Januar 2014 in Zürich gestartet und wird bis zum 28. September 2015 dauern. Die Rechtsgrundlage über die Durchführung von Testphasen bilden Art. 112b des Asylgesetzes und die am 1. Oktober 2013 in Kraft getretene Verordnung zur Testphase (TestV). Die Verordnung definiert, wie das Vorbereitungsverfahren, das beschleunigte Verfahren sowie das Dublin-Verfahren im Rahmen der Testphase ausgestaltet sind. Geregelt wird zudem der Vollzug der Wegweisung durch den Standortkanton nach einer Ablehnung des Asylgesuchs sowie die Beratung und Rechtsvertretung der Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren.

Das BFM hat in Zürich ein Verfahrenszentrum mit rund 60 Arbeitsplätzen eingerichtet, in dem Büroräumlichkeiten für alle am Verfahren und Vollzug beteiligten Akteure zur Verfügung stehen. Dies sind die Fachspezialisten des BFM, die Beratung und Rechtsvertretung der Asylsuchenden, die Rückkehrberatung, Dolmetscherinnen und Dolmetscher:

- Im Testbetrieb werden sowohl erfahrene BFM-Mitarbeitende als auch neu zu rekrutierendes Personal eingesetzt. Insgesamt sind rund 30 Stellen (Kader, Administration, Support, Identifikations-, Verfahrens-, Dublin- und Rückkehrspezialisten) zu besetzen.
- Unterbringung, Betreuung und Sicherheit der Asylsuchenden liegen in kantonaler Zuständigkeit und unterstehen kantonalem Recht. Die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) ist im Auftrag der Stadt Zürich verantwortlich für die Führung der Unterkunft im Zentrum Juch, die Platz für 300 Personen bietet. Die Aufgaben der AOZ umfassen insbesondere die Betreuung und Beschäftigung der Asylsuchenden, die Ausrichtung der Sozial- und Nothilfe, die Kinderbetreuung, den Schulunterricht, die gesundheitliche Betreuung sowie die Sicherheitsdienstleistungen auf dem Areal der Unterkunft.
- Das Mandat für die Beratung und Rechtsvertretung wurde öffentlich ausgeschrieben. Das BFM hat am 6. November 2013 einer Bietergemeinschaft unter Federführung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) den Zuschlag für dieses Mandat erteilt.
- Im Testbetrieb sollen jährlich rund 1'350 Asylverfahren durchgeführt werden. Dazu steht das BFM in engem Kontakt namentlich mit der AOZ, der SFH und dem Migrationsamt des Kantons Zürich resp. den kantonalzürcherischen Vollzugsbehörden.

Im Rahmen des Testbetriebs wird das BFM das neue beschleunigte Verfahren sowohl quantitativ als auch qualitativ prüfen. Dazu wird die Testphase extern evaluiert. Zusätzlich hat eine Begleitgruppe, zusammengesetzt aus Expertinnen und Experten von Kantonen und Fachorganisationen die Aufgabe, die Erkenntnisse aus der Testphase zu analysieren und Empfehlungen für die weitere Umsetzung zu erarbeiten.

8.2 Ausgestaltung des erweiterten Verfahrens

Nach Abschluss der Vorbereitungsphase, in welcher möglichst alle wichtigen Vorabklärungen zur Durchführung eines Asylverfahrens getroffen werden, wird das eigentliche Asylverfahren eingeleitet. Hier entscheidet sich nach Durchführung der Anhörung, ob ein Asylgesuch im Rahmen des beschleunigten oder des erweiterten Verfahrens behandelt wird. Steht nach der Anhörung zu den Asylgründen fest, dass innerhalb der Frist im beschleunigten Verfahren (vgl. Art. 37 E-AsylG, Erlass 2 Neustrukturierung des Asylbereiches⁶⁷) kein erstinstanzlicher Asylentscheid gefällt werden kann, weil insbesondere weitere Abklärungen vorgenommen werden müssen, so wird ein Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt (vgl. Art. 26d E-AsylG). Unter den Begriff „weitere Abklärungen“ fallen Abklärungen, die nicht innerhalb kurzer Zeit vorgenommen werden können. Dazu gehören zum Beispiel Abklärungen bei schweizerischen Vertretungen im Ausland, das Einfordern von weiteren Beweismitteln, die im Herkunftsland beschafft werden müssen oder allenfalls die Durchführung einer weiteren Anhörung.

Asylsuchende im erweiterten Verfahren werden einem Kanton zugewiesen, der wie bisher auch für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist (Vollzugskanton). Das Gesuch soll innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich eines allfälligen Vollzugs der Wegweisung.

In allen Fällen beginnt die Papierbeschaffung durch das BFM mit Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheids (Art. 97 Abs. 2 AsylG). Zur Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung kann der Vollzugskanton Zwangsmassnahmen anordnen (vgl. Art. 73 ff. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer; SR 142.20).

8.3 Anpassung Plangenehmigungsverfahren

Der Bund verfügt über rund 1'150 ständige Unterbringungsplätze in den fünf Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ; inklusive Zivilschutzanlagen) sowie rund 500 temporäre Plätze vorwiegend in Militärunterkünften (Stand: 30. Juni 2013). Bei der Planungsvorgabe besteht bei der vorgeschlagenen Neustrukturierung des Asylbereiches ein Bedarf von rund 5'000 Plätzen in den Zentren des Bundes. Das sind rund 3'850 mehr als heute. Für militärische Bauten, die dauerhaft für die Unterbringung von Asylsuchenden durch den Bund genutzt werden sollen oder die dafür neu errichtet werden, muss nach geltendem Recht ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Für eine rasche Umsetzung der Neustrukturierung im Asylbereich soll dieses langwierige Verfahren durch ein neues bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren ersetzt werden. Die Prüfung der Einführung eines

⁶⁷ Erlass 2 Neustrukturierung des Asylbereiches; Dauer des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. Juni 2013 bis zum 7. Oktober 2013, siehe Unterlagen unter http://www.ejpd.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/aend_asylg_neustruktur.html

solchen Plangenehmigungsverfahren entspricht der an der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 verabschiedeten gemeinsamen Erklärung von Bund und Kantonen.

Das Ziel des im Rahmen des Erlasses 2 vorgeschlagenen Plangenehmigungsverfahrens ist eine bessere Koordination sowie eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren. Dies wird am besten erreicht, wenn dafür eine einzige erste Instanz zuständig ist. Im Asylgesetz sollen daher die Entscheidungsverfahren in der Weise konzentriert werden, dass die Einhaltung der verschiedenen anwendbaren bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen von einer einzigen Behörde (GS EJPD) erstinstanzlich beurteilt wird. Dabei werden mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt.

Die im AsylG vorgeschlagenen Änderungen (Art. 95a bis 95l E-AsylG) sollen für die Errichtung von Bauten und Anlagen des Bundes auf zehn Jahre ab Inkraftsetzung dieser Revision befristet werden. Diese Befristung soll jedoch nicht für Umbauten oder Renovationsarbeiten an bestehenden Bauten und Anlagen gelten. Zudem sollen auch bestehende Bauten und Anlagen, die neu zur Unterbringung von Asylsuchenden umgenutzt werden, weiterhin dem Plangenehmigungsverfahren unterstellt bleiben. Nach Ablauf der zehnjährigen Frist soll das Plangenehmigungsverfahren somit bei Neubauten keine Anwendung mehr finden, die auf unbebauten Grundstücken errichtet werden.

Angesichts der aktuellen Unterbringungsproblematik bei Asylsuchenden hat das Parlament im Rahmen des am 28. September 2012 verabschiedeten Dringlichkeitsrechts eine Bestimmung über die bewilligungsfreie Nutzung von Unterkünften des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender erlassen (Erlass 3, Art. 26a AsylG). Sie trat am 29. September 2012 in Kraft und gilt bis zum 28. September 2015. Diese Bestimmung betrifft die vorübergehende Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes. Diese können ohne kantonale oder kommunale Bewilligungen für maximal drei Jahre genutzt werden, wenn die Zweckänderung keine erheblichen baulichen Massnahmen erfordert und keine wesentliche Änderung in Bezug auf die Belegung erfolgt.

Die vorübergehende bewilligungsfreie Nutzung von Bauten und Anlagen soll auch im Rahmen des Erlasses 2 möglich sein (vgl. Art. 24c E-AsylG). Die im Erlass 2 vorgeschlagene Regelung ist jedoch restriktiver, da das Bewilligungsverfahren mit dem vorgeschlagenen Plangenehmigungsverfahren deutlich vereinfacht wird. Zusätzlich wird vorausgesetzt, dass die bestehenden Unterbringungsstrukturen kurzfristig nicht ausreichen. Zudem soll die Nutzungsdauer aus Gründen der Verhältnismässigkeit neu auf ein Jahr beschränkt werden. Eine erneute bewilligungsfreie Nutzung der gleichen Baute oder Anlage ist nur nach einem Unterbruch von zwei Jahren möglich.

Da es jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, ob nach Inkrafttreten des Erlasses 2 die für die Neustrukturierung benötigten Unterkünfte über den Weg des Plangenehmigungsverfahrens genügend rasch bereit gestellt werden können, soll Artikel 26a AsylG (Erlass 3) materiell unverändert ins ordentliche Recht überführt werden (siehe Art. 24d E-AsylG) und für die Dauer von 5 Jahren ab Inkrafttreten des Erlasses 2 gültig sein. Danach soll die oben erwähnte restriktivere Regelung in Kraft treten (gestaffeltes Inkrafttreten). Dieses Vorgehen ist zur Verhinderung allfälliger Übergangsprobleme erforderlich.

8.4 Betriebs- und Investitionskosten

Das BFM bevorzugt eine Standortplanung mit tendenziell grösseren Zentren, da dadurch Kosteneinsparungen sowohl bei den baulichen Investitionen als auch im Betrieb zu erwarten sind.

Zu den Betriebskosten (inkl. Personal für Sicherheit und Betreuung, exkl. BFM-Personal) liegen Erfahrungswerte, basierend auf dem Betrieb der EVZ und der bisherigen temporären Unterkünfte, vor. Während der Betrieb einer Unterkunft mit 100 Plätzen durchschnittlich rund 230 Franken pro Asylsuchenden und Tag kostet, liegt dieser Wert für Zentren mit 300 Plätzen bei ca. 100 Franken.

Die Erfahrung zeigt, dass Kosten für bauliche Investitionen nicht proportional zur Grösse eines Objektes steigen, sondern dass die Kosten pro Quadratmeter (und damit pro Platz) bei grösseren Objekten tiefer ausfallen. Dies aufgrund folgender Faktoren:

- Die Vorarbeiten zur Baurealisierung sind anteilmässig teurer bei kleineren Bauvorhaben
- Die Erschliessungskosten sind unabhängig vom Bauvolumen
- Die Aussenhülle ist anteilmässig kleiner bei grösseren Bauvolumen
- Das Verhältnis zwischen Verkehrs-/Funktionsfläche zu Nutzfläche ist günstiger bei grösseren Gebäuden

Konkrete Zahlen sind allerdings schwierig abzuschätzen, da keine aussagekräftigen Vergleichszahlen vorliegen.

8.5 Leistungsvereinbarungen mit Flughafenkantonen

Die Herbstversammlung KKJPD 2012 erteilte dem Vorstand KKJPD wegen der ständigen Überlastung der Flughäfen im Bereich der Ausreiseorganisation den Auftrag, mit den Flughafenkantonen über eine Erweiterung der Ausreisekapazitäten zu verhandeln. In der Folge einigten sich die Flughafenkantone am 11. Januar 2013 über eine neue Lastenverteilung. Der am stärksten belastete Flughafen Zürich soll entlastet werden, indem über Basel jährlich 400 zusätzliche Ausreisen erfolgen sollen, über Genf zusätzlich 250 und über Bern zusätzlich 200 Ausreisen. Das Plenum KKJPD stimmte dieser Aufteilung in der Frühjahrsversammlung 2013 zu und sprach sich gleichzeitig für ein neues Kompensationsmodell für die Flughafenkantone aus. Sie sollen für ihren Aufwand zusätzlich zu den Ausreisepauschalen mit einer Reduktion der Zuweisung von Asylsuchenden entschädigt werden. Im Sinne einer Übergangsregelung bis zur Neustrukturierung soll jede Ausreise im Asylbereich den Flughafenkantonen mit dem Faktor 0,2 angerechnet werden. Die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) stimmte diesem Vorschlag am 27. Juni 2013 ebenfalls zu.

Die bestehenden Verträge zwischen der KKJPD und den Flughafenkantonen Zürich, Genf und Bern wurden in der Zwischenzeit angepasst und unterzeichnet. Sie enthalten neu neben den Bestimmungen zu den Übernachtungsmöglichkeiten in den Flughafengefängnissen (sog. Night-Stops) auch Regeln zu den Leistungen und Entschädigungen der Bodenorganisation

der Polizeibehörden an den Flughäfen. Die Verpflichtungen und Entschädigungen der Flughafenkantone entsprechen den Vereinbarungen vom 11. Januar 2013 und den Beschlüssen der Plenarversammlungen KKJPD und SODK.

Für die Flughäfen Zürich und Genf sind die neuen Verträge bereits seit dem 1. Juli 2013 bzw. 1. September 2013 in Kraft, für Bern seit dem 1. Januar 2014.

Für den Flughafen Basel-Mulhouse liegt die grundsätzliche Zustimmung der französischen Behörden vor, Wegweisungen der Vollzugsstufe 1 zu vollziehen. Die Arbeiten an einem Umsetzungskonzept sind im Gang. Ein Pilotbetrieb für Dublin-Fälle aus den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist ab 1. Januar 2014 geplant.

Gleichzeitig wurde das Gefangenentransportsystem JTS mit Beschluss der KKJPD vom 14./15. November 2013 so erweitert, dass aus den Kantonen Bern, Solothurn, Aargau, St. Gallen und Thurgau nachts Direktzuführungen an den Flughafen möglich sind, um eine Überlastung des Night-Stop Zürich zu verhindern (Konzept „Early Bird“).

8.6 Planung der Administrativhaftplätze

8.6.1 Bestand und Bedarf an Administrativhaftplätzen

In der nachstehenden Tabelle werden der aktuelle Bestand⁶⁸ sowie der zusätzliche Bedarf an Administrativhaftplätzen für das gewählte Regionenmodell ausgewiesen (vgl. Ziff. 4.1.2). Der zusätzliche Bedarf wurde auf Basis von 500 und 700 zusätzlichen Haftplätzen so berechnet⁶⁹, dass alle Regionen über bevölkerungsproportional gleich viele Haftplätze verfügen würden. In allen Regionen ist die Schaffung von zusätzlichen Administrativhaftplätzen notwendig. Der grösste Bedarf besteht dabei in den Regionen Westschweiz und Nordwestschweiz.

Weil der Bereich des Wegweisungsvollzugs und damit auch die Belegung der Haftplätze für die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen volatil sind und parallel zur Neustrukturierung des Asylbereichs die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative ansteht, muss der Bedarf während der Umsetzungsphase der Neustrukturierung laufend überprüft werden.

⁶⁸ Stand: September 2011.

⁶⁹ Dies sind die gemäss dem Bericht der AG Bund / Kantone vom 21. November 2012 zusätzlich notwendigen Administrativhaftplätze zur Sicherstellung eines effizienten Wegweisungsvollzugs.

Abbildung 8-1: Bestand und zusätzlicher Bedarf an Administrativhaftplätzen

Region	Bestand		Zusätzliche Bedarf	
	Haftplätze	Erweiterte Haftplätze	500 zusätzlich	700 zusätzlich
Westschweiz	41	25	191	242
Nordwestschweiz	69	10	90	123
Zentral- und Südschweiz	63	2	73	101
Ostschweiz	64	43	33	61
Zürich	108	0	67	102
Bern	36	42	46	71
Total	381	122	500	700

8.6.2 Finanzielle Beteiligung des Bundes am Bau der Administrativhaftplätze

Ab 1. Februar 2014 besteht mit Artikel 82 Abs. 1 AuG eine rechtliche Grundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes am Bau und an der Einrichtung kantonalen Haftanstalten, die dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen. Der Bund hat im entsprechenden Verordnungsentwurf verschiedene Bedingungen für eine Bundesbeteiligung festgelegt. So müssen beispielsweise Personen in der Administrativhaft getrennt von Häftlingen im Strafvollzug untergebracht sein. Auch gilt bei der Administrativhaft ein milderes Haftregime.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes soll sich nach der Grösse der Haftanstalt und der Anzahl Haftplätze richten, die dem Bund zur Verfügung stehen. Zudem soll die finanzielle Beteiligung höher ausfallen, wenn die Haftanstalt vorrangig dazu dient, Wegweisungen direkt ab einem Zentrum des Bundes zu vollziehen.

Die Beitragsgesuche um eine finanzielle Beteiligung des Bundes werden durch das Bundesamt für Justiz (BJ) zu prüfen sein, wobei das BJ das BFM jeweils zum Bedarf nach neuen Haftplätzen und zum Standort der geplanten Bauten anhört.

8.6.3 Planung der Administrativhaftplätze

Seitens der KKJPD wurde die Planung der Administrativhaftplätze den drei Strafvollzugskonkordaten (Nordwest- und Innerschweiz, Ostschweiz, lateinische Schweiz) zugewiesen. Diese werden die Planung in enger Abstimmung mit der Gesamtplanung für die Neustrukturierung des Asylbereichs und mit den dabei festgelegten Regionen vorzunehmen haben. Auch wenn in einzelnen Regionen (Nordwestschweiz, Westschweiz) schon entsprechende Arbeiten laufen, wird eine definitive Planung erst möglich sein, wenn die Standorte der Ausreisezentren und die Zuständigkeiten beim Vollzug von Wegweisungen (vgl. dazu Abschnitt 7.3) klar sind.

8.7 Integrationsbereich

Gemäss den Annahmen der Arbeitsgruppe wird davon ausgegangen, dass auch künftig rund ein Drittel aller asylsuchenden Personen längerfristig als anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene in der Schweiz verbleiben (vgl. Abbildung 3-1), was ungefähr 7'000 Personen jährlich entspricht. Die Berechnungen zeigen weiter auf, dass die Integration und Unterstützung dieser Personen rund 80% der gesamten Kosten der Kantone im Asylbereich umfasst (Abbildung 4-2 und Abbildung 4-3). Die Integration der über das Asylverfahren in die Schweiz eingewanderten und längerfristig in der Schweiz verbleibender Personen ist daher nicht nur aus gesellschafts- sondern auch aus finanzpolitischer Sicht bedeutsam.

Am 23. November 2011 hat der Bundesrat in Form des „Integrationsplans“ seine Strategie in der künftigen Ausgestaltung der Integrationspolitik festgelegt. Diese ist eng mit den kantonalen Strategien abgestimmt. Kernstück bilden die kantonalen Integrationsprogramme (KIP), welche mittels Programmvereinbarungen nach Art 20a des Subventionsgesetzes zwischen Bund und Kantonen unter Einbezug der Gemeinden getroffen werden.

Die spezifische Integrationsförderung wird im Rahmen der KIP ab 1. Januar 2014 durch Bund und Kantone gemeinsam im Umfang von jährlich rund 110 Millionen Franken finanziert und gemeinsam mit den Gemeinden umgesetzt. Die finanziellen Beiträge des Bundes an die Integration der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen (Integrationspauschalen) werden im Rahmen dieser KIP geplant und umgesetzt. Die KIP basieren auf Bedarfsabklärungen, welche die bestehenden regionalen und institutionellen Lücken in der Integrationsförderung pro Kanton aufzeigen. Der Bedarf aller wichtigen Zielgruppen wurde im Rahmen der kantonalen Programme erhoben. In allen Kantonen wird die Integrationsförderung unter Einbezug der Gemeinden auf die gleichen strategischen Förderziele ausgerichtet: Information und Beratung, Bildung und Arbeit, Verständigung und gesellschaftliche Integration. Diese ergänzen die Integrationsmassnahmen in den bestehenden Strukturen (Regelstrukturen: Schule, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen, etc.).

Bund und Kantone schliessen die Programmvereinbarungen für die KIP für eine erste Programmperiode über die Jahre 2014 bis 2017 ab. Die mit dem vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Anpassungen des Verteilschlüssels werden in finanzieller und inhaltlicher Hinsicht Auswirkungen auf die Modalitäten der KIP haben. Dies ist im Hinblick auf die zweite Programmperiode ab 2018 zu berücksichtigen. Namentlich ist in der geplanten Analyse des Abgeltungssystems im Rahmen der Umsetzung der Neustrukturierung zu prüfen, ob und wie die Abgeltungen anreizorientiert ausgerichtet werden können, damit die Wirkungsziele der Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit und die Verbesserung einer raschen und nachhaltigen Integration effizienter erreicht werden können.

Grundlagen / Literaturverzeichnis

Asylgesetz (AsylG)

vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Januar 2013). 142.31.

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1)

vom 11. August 1999 (Stand am 1. Januar 2011). 142.311.

Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2)

vom 11. August 1999 (Stand am 1. Januar 2013). 142.312.

Bundesamt für Migration (BFM)

Datenbank Finanzierung Asyl (Finasi).

Bundesamt für Migration (BFM) (2013)

Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2012.

Bundesamt für Migration (BFM) (2012)

Eckwerte der Neustrukturierung im Asylbereich (Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen). Arbeitsgruppe Bund / Kantone. Bern, 21. November 2012.

Bundesamt für Migration (BFM) (2012)

Neustrukturierung des Asylbereiches. Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund / Kantone. Bern, 21. November 2012.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (2013)

Erläuternder Bericht: Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes, Neustrukturierung des Asylbereichs. Bern, Juni 2013.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (2013)

Folgemandat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK). Weiterführung der Projektorganisation zur Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Bern, 26. Februar 2013.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) (2013)

Gemeinsame Erklärung der Asylkonferenz vom 21.01.2013. 3003 Bern, 21. Januar 2013.