



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Planung und Ressourcen

In Zusammenarbeit mit

McKinsey&Company

Bern, November 2015

Evaluation Testbetrieb

Abschlussbericht Mandat 1

Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Einleitung	5
2 Fragestellungen, Methodik und Vorgehen	6
2.1 Fragestellungen	6
2.2 Methodik und Vorgehen	6
2.2.1 Vergleichbarkeit zwischen Regel- und Testbetrieb	6
2.2.2 Messgrundlage	8
2.2.3 Wirtschaftlichkeitsmodell	9
2.2.4 Methodische Anmerkungen	11
3 Kernergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung	12
3.1 Beschleunigungswirkung und Wirtschaftlichkeit	12
3.1.1 Kernergebnisse	12
3.1.2 Verfahrensdauern im Regelbetrieb	14
3.1.3 Verfahrensdauern im Testbetrieb	15
3.2 Entwicklung von Kosten und Einsparungen	16
3.3 Amortisationsdauer	17
3.4 Sensitivitätsanalysen	19
3.4.1 Verfahrensdauern	19
3.4.2 Kostenentwicklung	20
3.4.3 Anzahl und Charakteristika der Asylgesuche	21
3.4.4 Weitere nicht quantifizierte Faktoren	24
4 Anhang 1: Zentrale Annahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells	25
5 Anhang 2: Eckwerte und Indikatoren	28
5.1 Asylgesuche	28
5.2 Beschwerdeverfahren	30
5.3 Wegweisungsvollzug und Ausreise	31
5.4 Verbleib von unkontrolliert abgereisten Personen	32
5.5 Rückkehrhilfe	33
5.6 Nothilfebezüger	34

Management Summary

Ausgangslage

Auf Grundlage der Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (TestV)¹ wurden im Zeitraum von Januar 2014 bis August 2015 zeitlich getaktete Asylverfahren im Testzentrum in Zürich im Hinblick auf eine mögliche Anwendung auf das gesamte Asylwesen evaluiert.

Mit der Evaluation des Testbetriebs wurde untersucht, ob die Neustrukturierung des Asylwesens gemäss Botschaft vom 3. September 2014² in der Praxis tatsächlich zu einer massgeblichen Beschleunigung der Asylverfahren (inkl. Vollzug von Wegweisungen und Dublin-Überstellungen) bei Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness führt. Auch die Wirtschaftlichkeit der neu strukturierten Verfahrensabläufe wurde anhand der Ergebnisse des Testbetriebs evaluiert.

Im Rahmen von Mandat 1 der Evaluation des Testbetriebs wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen McKinsey&Company eine betriebswirtschaftliche Modellrechnung zur Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs erstellt. Das ökonomische Modell stellt die durch die Beschleunigung erzielten Einsparungen den dafür notwendigen Investitionen in zusätzliche Unterkünfte sowie den höheren Betriebskosten gegenüber. Es kann damit aus betriebswirtschaftlicher Perspektive geklärt werden, ob mit der Neustrukturierung der richtige Weg zu einer erheblichen und spürbaren Optimierung des Asylsystems eingeschlagen wird.

Kernergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung

Die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird durch die Evaluation grundsätzlich bestätigt. Die vorliegende Wirtschaftlichkeitsberechnung, die sich insbesondere auf Vergleichsmessungen in Regel- und Testbetrieb von Januar 2014 bis August 2015 stützt, bekräftigt die Annahme, dass die Neustrukturierung des Asylbereichs zu signifikanten Verfahrensbeschleunigungen und mittelfristig zu wesentlichen Kosteneinsparungen führt.

Die kalkulierte Amortisationsdauer der Investitionen in neue Bundeszentren für den Asylbereich beträgt 8.5 Jahre. In diesem Zeitraum werden die Kosten von rund 548 Millionen CHF, die für den Erwerb bzw. Bau neuer Bundesimmobilien anfallen, über Einsparungen durch Verfahrensbeschleunigungen gedeckt. Im eingeschwungenen Zustand betragen die jährlichen, im Rahmen der Neustrukturierung erzielten Nettoeinsparungen gegenüber dem heutigen System rund 110 Mio. CHF.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung der Botschaft vom 3. September 2014, die auf Messungen im Regelbetrieb für die Jahre 2011/12 sowie Annahmen zum Testbetrieb beruht, hatte eine Amortisationsdauer von 6.3 Jahren und jährliche Nettoeinsparungen von rund 170 Mio. CHF ergeben. Grund für die nun geringfügig verschlechterte Wirtschaftlichkeitsprognose ist, dass die während der Testphase gemessene Beschleunigungswirkung der Neustrukturierung die Annahmen der Botschaft bei veränderten Rahmenbedingungen nicht vollständig erreicht. Dazu haben einerseits deutliche operative Verbesserungen des Regelbetriebs seit 2012 geführt. Andererseits liegen die im Testbetrieb gemessenen Verfahrensdauern trotz einer wesentlichen Beschleunigungswirkung leicht über den ursprünglich angenommenen Werten.

Bedenkt man, dass sich die kalkulierte Amortisationsdauer auf den Rückfluss des in Immobilieninvestitionen gebundenen Kapitals bezieht, so ist auch eine Amortisationsdauer von 8.5

¹ Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013 (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

² Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, Kapitel 5, BBl 2014 7991.

Jahren noch deutlich günstiger als üblicherweise am Markt für vergleichbare Immobilieninvestitionen erzielte Ergebnisse (≥ 20 Jahre).

Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wurden verschiedene Risiken und Chancen in Hinsicht auf die Entwicklung der Amortisationsdauer identifiziert und bewertet. Die verschiedenen durchgeführten Sensitivitätsanalysen zeigen, dass sich die Amortisationsdauer bei Veränderung zentraler Parameter – beispielsweise einem signifikanten und dauerhaften Anstieg der Bleiberechtsquote – zwar verlängern kann, aber dennoch die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung in allen betrachteten Szenarien gegeben ist.

Es ist zu beachten, dass die vorliegende Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs allein aus Perspektive des Bundes – nicht aus gesamtschweizerischer Betrachtung – erfolgt. Einsparungen bei den Kantonen fliessen nicht in die Kalkulation mit ein.³

³ Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aus Sicht der Kantone wurde im Bericht „*Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*“ der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) vorgenommen. Es wird von jährlichen Nettoeinsparungen in Höhe von 91.88 Mio. CHF für die Kantone ausgegangen.

1 Einleitung

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs gemäss Botschaft vom 3. September 2014⁴ soll eine massgebliche Beschleunigung der Asylverfahren und des Wegweisungsvollzugs bei Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness erreicht werden. Zudem soll die Neustrukturierung mittelfristig zu Kosteneinsparungen führen.

Auf Grundlage der Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (TestV)⁵ wurden im Zeitraum von Januar 2014 bis August 2015 zeitlich getaktete Asylverfahren im Testzentrum in Zürich im Hinblick auf eine mögliche Anwendung auf das gesamte Asylwesen evaluiert.⁶

Die Evaluation prüft, inwieweit die geplante Neustrukturierung des Asylbereichs in der Praxis tatsächlich zu den erwarteten Beschleunigungswirkungen und Einsparungen führen kann und ob damit der richtige Weg zu einer erheblichen und spürbaren Optimierung des Asylsystems eingeschlagen wird.

Mandat 1 der Evaluation untersucht die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs. Hierzu wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen McKinsey&Company aufbauend auf quantitativen Vergleichsmessungen in Regel- und Testbetrieb eine betriebswirtschaftliche Modellrechnung erstellt. Mit dieser können Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung getroffen werden, insbesondere in Hinsicht auf die zu erwartenden Einsparungen und Kostentreiber sowie die Amortisationsdauer der für die Neustrukturierung benötigten Investitionen in neue Bundeszentren.

Die Modellierung stellt eine Überprüfung und Vertiefung der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Botschaft vom 3. September 2014 dar. So werden viele der bisherigen, zur Neustrukturierung getroffenen Annahmen, insbesondere zur Beschleunigungswirkungen der getakteten Verfahren, durch Messwerte aus der Testphase ersetzt.

Im vorliegenden Abschlussbericht des Mandats 1 der Evaluation Testbetrieb werden zunächst Fragestellungen, Methodik und Vorgehen vorgestellt (Kapitel 2). Die Kernergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs werden in Kapitel 3 diskutiert. Kapitel 4 enthält Schlussfolgerungen. Im Anhang 1 sind die zentralen Annahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells aufgeführt. Wichtige Eckwerte und Indikatoren zum Testbetrieb für den Evaluationszeitraum von Januar 2014 bis August 2015 sind im Anhang 2 enthalten.

⁴ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, Kapitel 5, BBl 2014 7991.

⁵ Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013 (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

⁶ Gemäss Bundesratsbeschluss vom 5. Juni 2015 wurde die Gültigkeitsdauer der TestV bis zum 28. September 2019 verlängert. Dieser Entscheid ermöglicht es, die beschleunigten Asylverfahren im Hinblick auf die Umsetzung der Neustrukturierung weiter zu optimieren. Zudem können die im Testbetrieb getätigten Investitionen länger genutzt und die Amortisationskosten gesenkt werden. Die Evaluationsphase verlängert sich nicht.

2 Fragestellungen, Methodik und Vorgehen

2.1 Fragestellungen

Mandat 1 der Evaluation des Testbetriebs soll Informationen in Hinblick auf die Kosten- und Nutzenrelationen liefern. Von Interesse ist,

- ob und inwieweit (differenziert nach Verfahrensarten) die im Testbetrieb eingesetzten Verfahrensabläufe (insbesondere das „getaktete“ Verfahren) tatsächlich zu einer massgeblichen Beschleunigung der Asylverfahren und des Wegweisungsvollzugs beitragen (Verfahrensdauer);
- welche Einsparungen (Globalpauschalen, etc.) durch die Beschleunigung im Vergleich zu den bisherigen Verfahren erzielt werden;
- welche zusätzlichen Kosten (im Vergleich zu den bisherigen Abläufen) durch die beschleunigten Verfahren generiert werden (z.B. erhöhter Personaleinsatz);
- ob bezogen auf den Testbetrieb die Einsparungen dazu ausreichen, die zusätzlichen Investitionen und Betriebskosten des Testbetriebs abzudecken; und
- ob mit einer allfälligen definitiven Einführung dieser Verfahrensabläufe der richtige Weg zu einer erheblichen und spürbaren Optimierung des Asylsystems eingeschlagen wird.

2.2 Methodik und Vorgehen

Die Methodik der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen McKinsey&Company erarbeitet.

2.2.1 Vergleichbarkeit zwischen Regel- und Testbetrieb

Eine zentrale methodische Herausforderung liegt in der Herstellung einer hinreichenden Vergleichbarkeit zwischen Regel- und Testbetrieb. Es bestehen hier wesentliche Unterschiede in Bezug auf Fallzuweisungen, die Behandlungsstrategie und behandelte Fallkategorien.

Dem Testbetrieb werden Asylsuchende nach dem Zufallsprinzip⁷ zugeteilt. Von Januar bis November 2014 erfolgten die Zuweisungen nur entsprechend den verfügbaren Kapazitäten des Testbetriebs. Gesuche wurden umgehend behandelt und es gab daher in diesem Zeitraum grundsätzlich keine Pendenzenbildung. Zur Prüfung der Schwankungstauglichkeit des Testbetriebs werden diesem seit Dezember 2014 fest 6% der Gesuchseingänge in der Schweiz zugewiesen.⁸ Wie im Regelbetrieb kann es damit auch im Testbetrieb bei hohen Gesuchseingängen zu zeitweisen Überlastungen der Bearbeitungskapazitäten und somit zu Pendenzenbildung kommen.

⁷ Nicht in den Testbetrieb aufgenommen werden gemäss Art. 4 TestV (1) Gesuchsteller, die in der Schweiz bereits ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen haben (Zweitgesuche und Wiedererwägungsgesuche), (2) Gesuchsteller mit einem laufenden Verfahren, (3) Gesuchsteller mit einer 3-Jahres-Sperrfrist gem. Art. 8 Abs. 3bis AsylG, (4) Dublin-Überstellungsrückkehrer vor Ablauf von 6 Monaten, sowie (5) Personen, deren Familienmitglieder bereits in einem Kanton ein Asylverfahren haben (Einheit der Familie).

Aufgrund des starken Anstieges der Gesuche von Personen aus Eritrea und der damit verbundenen Engpässe bei den verfügbaren Dolmetschern wurden dem Testbetrieb zudem von Mai bis November 2014 keine eritreischen Staatsangehörige zugewiesen. Dies hat zu gewissen Verzerrungen bei den Dublin-Verfahren geführt.

⁸ Ausnahmsweise kam es zur Kapazitätsoptimierung während zwei Wochen im Frühsommer 2015 zu erhöhten Zuweisungen an den Testbetrieb, etwas später dafür zu geringeren Zuweisungen. Die Quote von 6% wurde im Durchschnitt eingehalten.

Im Gegensatz zum Testbetrieb findet im Regelbetrieb eine Behandlungsstrategie Anwendung, anhand derer Fälle gemäss Länderherkunft bzw. Entscheidkategorie gezielt priorisiert⁹ und bestimmte Falltypen aus Kapazitätsgründen eher zurückgestellt werden, um schwach begründete Fälle auch bei hohen Gesuchseingängen schnell erledigen zu können.

Schliesslich unterscheiden sich Regel- und Testbetrieb in der Zusammensetzung nach Fallkategorien. Erweiterte Verfahren werden im Testbetrieb in der Regel nur bis zur Anhörung (Ende der Vorbereitungsphase) behandelt.

Um eine hinreichende Vergleichbarkeit zwischen Regel- und Testbetrieb sicherzustellen („Apfel-zu-Apfel Vergleich“), müssen vergleichbare Fallkategorien gebildet werden. Dabei ist vor allem darauf zu achten, dass Verzerrungen im Modell aufgehoben werden. Es werden sowohl durchschnittliche Verfahrensdauern wie auch die Anzahl erledigter Fälle miteinander verglichen. Der Vergleich wird für einzelne Fallkategorien (Dublin-Verfahren, beschleunigtes Verfahren, erweitertes Verfahren¹⁰) gesondert vorgenommen:

- Beim Dublin-Verfahren ist die Bildung der Fallkategorien unproblematisch, da diese in der ZEMIS-Datenbank sowohl für den Testbetrieb als auch für den Regelbetrieb eindeutig zu identifizieren sind.
- Bei den beschleunigten und erweiterten Verfahren des Testbetriebs ist ein direkter Vergleich mit dem Regelbetrieb nur bedingt möglich. Diese Kategorien existieren im Regelbetrieb nicht, da die Fälle gemäss der heutigen gesetzlichen Grundlage behandelt werden.
 - Die Kategorie der beschleunigten Verfahren, die im Testbetrieb behandelt werden, ist in der Botschaft vom 3. September 2014 definiert.¹¹ Der Regelbetrieb kennt diesen Verfahrenstyp nicht. Als Vergleichsbasis für die beschleunigten Verfahren werden im Regelbetrieb daher die in der Berichtsperiode erledigten Fälle der Priorität 1 verwendet (abzüglich der Fälle, bei denen zusätzliche Abklärungen notwendig sind, ZEMIS-Code 7110).
 - Die Definition der erweiterten Verfahren gemäss der Botschaft vom 3. September 2014 ist ebenfalls nur für den Testbetrieb gültig.¹² Für den Vergleich werden im Regelbetrieb Fälle der Priorität 2 verwendet (zuzüglich der Fälle der Priorität 1, bei denen zusätzliche Abklärungen notwendig sind, ZEMIS-Code 7110). Bei den erweiterten Verfahren kommt die Schwierigkeit hinzu, dass der Regelbetrieb diese

⁹ Vor allem offensichtlich unbegründete Gesuche sowie Gesuche im Dublin-Verfahren werden prioritär behandelt, da so mit grosser Wahrscheinlichkeit eine rasche Wegweisung erfolgen kann und Kosteneinsparungen (gegenüber einem langen Verfahren) erzielt werden können (Priorität 1). Je nach Ressourcenauslastung werden Fälle, die mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einem positiven Entscheid oder einer vorläufigen Aufnahme führen, zurückgestellt, da die Gesuchsteller mit grosser Wahrscheinlichkeit in der Schweiz verbleiben können und sich bereits in Schutz befinden (Priorität 2).

¹⁰ Die TestV sieht im Gegensatz zur Botschaft vom 3. September 2014 kein erweitertes Verfahren, sondern nur ein Verfahren ausserhalb des Testbetriebes vor. Da die Wirtschaftlichkeitsberechnung auch die Botschaft zum Gegenstand hat, wird nachfolgend der Begriff „erweitertes Verfahren“ dennoch verwendet.

¹¹ „Asylgesuche, bei denen nach der Anhörung zu den Asylgründen oder der Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 36 AsylG) 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. Der Anteil der im beschleunigten Verfahren behandelten Asylgesuche kann je nach deren Zusammensetzung variieren.“

¹² „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. Die vorgeschlagene Regelung, wann das erweiterte Verfahren zur Anwendung kommt, ist nicht abschliessend. Das erweiterte Verfahren kann auch bei Gesuchen mit einem voraussetzlichen Bleiberecht (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) zur Anwendung kommen.“

Fälle nach dem Prinzip „first-in first-out“ behandelt, was beim allfälligen Vorliegen von Pendenzen zu entsprechend langen Verfahrensdauern führt.

Die so definierten Vergleichsgruppen in Regel- und Testbetrieb wurden auf die Messgrundlage der Testphase angewendet.

2.2.2 Messgrundlage

Insgesamt wurden in der Betrachtungsperiode, d.h. vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015, in der Schweiz 39'518 Asylgesuche gestellt.¹³ Davon wurden 2'606 Fälle in den Testbetrieb aufgenommen.

Als Messgrundlage für die Wirtschaftlichkeitsberechnung wurden ausschliesslich rechtskräftig abgeschlossene Fälle von Regel- und Testbetrieb innerhalb der Betrachtungsperiode verwendet.¹⁴ Um die Vergleichbarkeit von Regel- und Testbetrieb in der Wirtschaftlichkeitsberechnung sicherzustellen, wurden einige spezifische Fallgruppen aus der Messgrundlage ausgeschlossen:

- Alle vor dem 1. Januar 2014 begonnenen Fälle, auch wenn diese innerhalb der Messperiode abgeschlossen wurden, sind nicht in der Messgrundlage enthalten. Solche Altfälle existieren nur im Regelbetrieb und können daher nicht mit dem Testbetrieb verglichen werden.
- Pendenzen aus den Jahren 2014/15, d.h. seit dem 1. Januar 2014 begonnene, aber bis zum Ende der Messperiode (31. August 2015) noch nicht abgeschlossene Fälle, werden nicht miteinbezogen, weil die Verfahrensdauern bis zum Abschluss der Verfahren nicht zuverlässig vorausgesagt werden können. Der Einbezug der Pendenzen in die Wirtschaftlichkeitsanalyse würde sich aufgrund der deutlich höheren Erledigungsquote im Testbetrieb positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirken (siehe Abschnitt 3.1.1).
- Mehrfachgesuche wurden ausgeschlossen, da diese grundsätzlich nicht in den Testbetrieb aufgenommen werden.
- Zudem wurden schwer vergleichbare, nicht repräsentative Spezialfälle – wie Abschreibungen; Wiederaufnahmen; Geburten; Fälle ohne Anhörung (Resettlement, Minderjährige unter 14 Jahren); Dublin-Fälle, die ins (nationale) erweiterte Verfahren überführt wurden; etc. – ausgeschlossen.

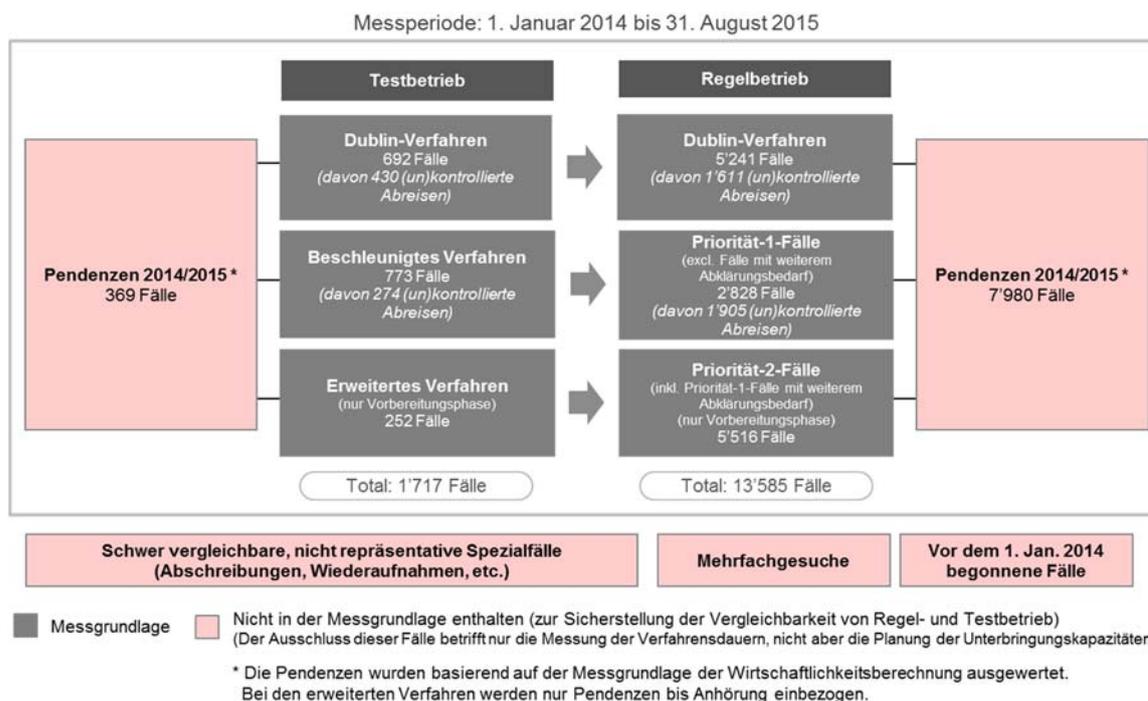
Fälle, die aufgrund einer freiwilligen oder unkontrollierten Abreise das Verfahren nicht abgeschlossen haben, wurden in die Messgrundlage miteinbezogen. Insgesamt enthält die Messgrundlage der Wirtschaftlichkeitsberechnung 15'302 Fälle, davon 1'717 aus dem Testbetrieb und 13'585 aus dem Regelbetrieb.

Die folgende Abbildung enthält eine Übersicht über die für die Wirtschaftlichkeitsberechnung verwendete Messgrundlage.

¹³ Insgesamt wurden gemäss Asylstatistik 43'433 Asylgesuche eingereicht. Die Differenz betrifft die Gesuche, die nicht über ein EVZ gegangen sind (Geburten, Familiennachzug, etc.) und hier nicht betrachtet werden.

¹⁴ Bei Fällen des erweiterten Verfahrens im Regel- und Testbetrieb wird nur die Dauer der Vorbereitungsphase gemessen, da die weiteren Verfahrensschritte im Testbetrieb gemäss TestV in der Regel nicht vorgenommen wurden und es zu einer Zuweisung an die SEM-Zentrale kam. Ein Vergleich von Regel- und Testbetrieb ist für die weiteren Verfahrensschritte des erweiterten Verfahrens auf Grundlage von Messwerten nicht möglich.

Abbildung 1: Messgrundlage für die Wirtschaftlichkeitsberechnung



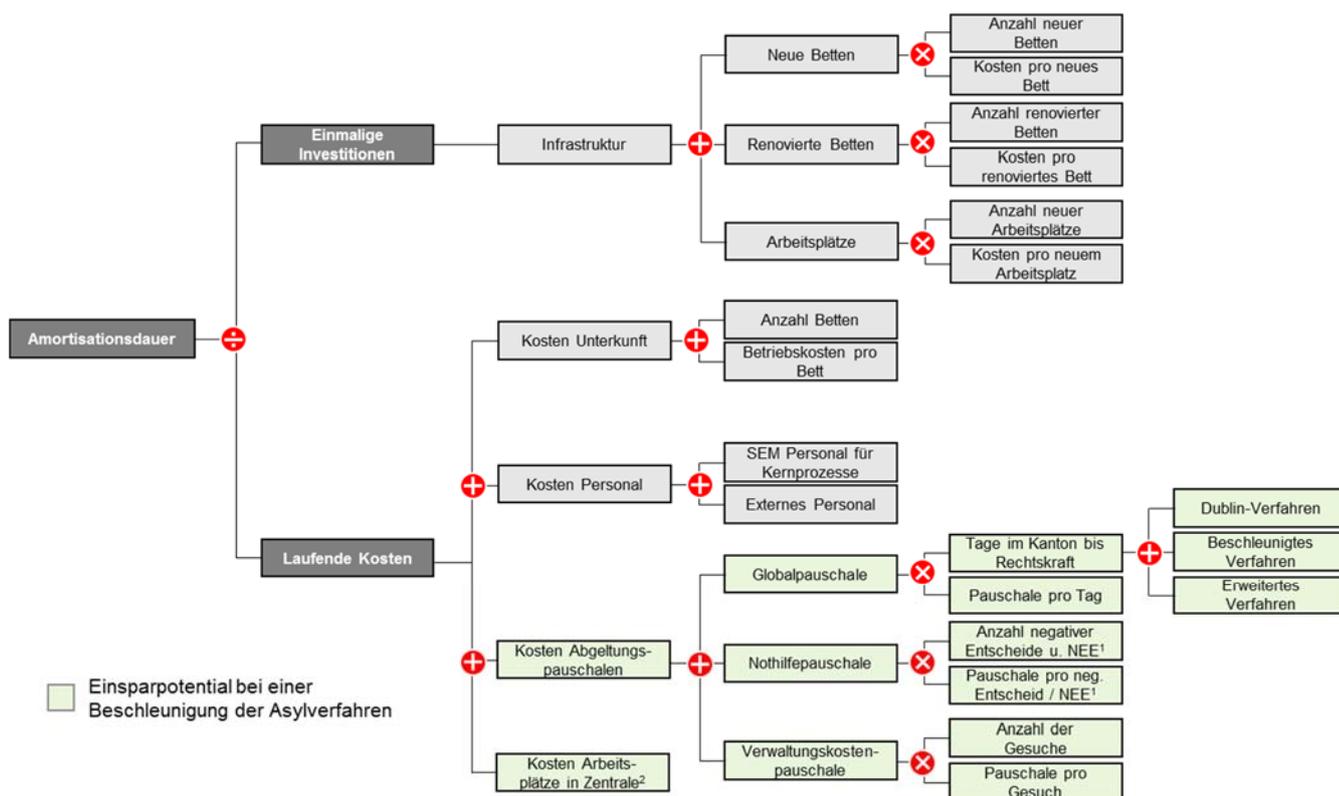
2.2.3 Wirtschaftlichkeitsmodell

Der Wirtschaftlichkeitsberechnung liegt eine Kostenanalyse zugrunde, in der die zentralen Kostentreiber- und Einsparungselemente der Asylverfahren im Regel- und Testbetrieb identifiziert und quantifiziert wurden.

Auf dieser Grundlage wurde eine betriebswirtschaftliche Modellrechnung zur Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs erstellt. Das ökonomische Modell trifft anhand von quantitativen Vergleichsmessungen in Regel- und Testbetrieb Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung und der dafür benötigten Immobilieninvestitionen. Es kann damit aus betriebswirtschaftlicher Perspektive geklärt werden, ob mit der Neustrukturierung der richtige Weg zu einer erheblichen und spürbaren Optimierung des Asylsystems eingeschlagen wird.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die verschiedenen Kostenblöcke, die im Rahmen der Analyse betrachtet wurden.

Abbildung 2: Kostentreiber- und Einsparungselemente der Modellrechnung



1 NEE = Nichteintretensentscheid

2 Im Rahmen der Neustrukturierung kommt es zu einer Verlagerung von Büroarbeitsplätzen von der SEM-Zentrale in Bern-Wabern zu den neuen regionalen Bundeszentren. Nicht mehr benötigte Liegenschaften in der SEM-Zentrale müssen nicht mehr weiter gemietet werden.

Im Rahmen der Neustrukturierung kommt es bei diversen Kostenblöcken zu Anstiegen, u.a. bei Infrastrukturinvestitionen in neue Bundeszentren (Unterkünfte für Asylsuchende und Arbeitsplätze für interne und externe Mitarbeitende), internem und externem Personal zur Abwicklung der Asylverfahren sowie den laufenden Betriebskosten für die Bundeszentren.

Diesen Mehrkosten der Neustrukturierung stehen Einsparung gegenüber, die im Bereich der laufenden Kosten für Abgeltungspauschalen (Global-, Nothilfe- und Verwaltungskostenpauschalen) des Bundes an die Kantone erzielt werden können, wenn sich – als Ergebnis der Neustrukturierung – die Verfahrensdauern sowie die Anzahl der den Kantonen zugewiesenen Asylsuchenden reduzieren. Zudem wird angenommen, dass die Beschleunigung der Verfahren durch die Neustrukturierung zu einer Abnahme der Zahl der vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden führt und damit zu einer Abnahme der Kosten für Abgeltungspauschalen für diese Fälle. Ebenfalls einbezogen werden Einsparungen bei den Abgeltungspauschalen, die durch eine schnellere/höhere Erwerbsintegration bei einem Teil der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen aufgrund von Verfahrensbeschleunigungen erzielt werden können.¹⁵

Damit die Neustrukturierung wirtschaftlich ist, müssen die Einsparungen bei den Abgeltungspauschalen höher sein als die zusätzlichen (einmaligen und laufenden) Kosten, die durch die Neustrukturierung verursacht werden. Das Modell zur Wirtschaftlichkeitsberechnung bemisst die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung anhand der erzielten Nettoeinsparungen gegenüber dem heutigen System sowie der Amortisationsdauer der einmaligen Investitionskosten.

¹⁵ Diese Wirkung wird durch wissenschaftliche Untersuchungen des Migration Policy Lab der Universität Zürich bestätigt. Veröffentlichung voraussichtlich im Laufe des Jahres 2016 unter dem Titel: „When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees“.

Das in der Evaluation verwendete Wirtschaftlichkeitsmodell stellt eine Überprüfung und Vertiefung der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Botschaft vom 3. September 2014 dar. So werden die bisherigen, zur Neustrukturierung getroffenen Annahmen, insbesondere zur Beschleunigungswirkungen der getakteten Verfahren, durch Messwerte aus der Testphase ersetzt.

2.2.4 Methodische Anmerkungen

Der statistische Unsicherheitsgrad der betriebswirtschaftlichen Modellrechnung liegt bei dem aktuellen Beobachtungszeitraum von 20 Monaten noch bei rund einem Jahr im Hinblick auf die Amortisationsdauern. Mit einer längeren Messperiode und einer wachsenden Zahl an gemessenen Fällen sinkt dieser Unsicherheitsgrad.

Die Modellrechnung verwendet bei einigen Parametern, insbesondere der jährlichen Anzahl an Asylgesuchen, der Bleiberechtsquote und der Zusammensetzung der Gesuche bzw. Entscheide nach Fallkategorien, langfristige Durchschnittswerte (gemäss AGNA-Bericht¹⁶). Die Wirkung der aktuellen Messwerte auf die Wirtschaftlichkeit wurde in der Sensitivitätsanalyse (siehe Abschnitt 3.4) untersucht.

Im Rahmen der schweizweiten Neustrukturierung des Asylbereichs, insbesondere in der Transitionsphase, werden aufgrund der hohen Komplexität des Reorganisationsprozesses möglicherweise nicht alle in der Testphase aufgezeigten Optimierungspotentiale sofort vollständig umgesetzt werden können.

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs ist zu beachten, dass einige wesentliche Elemente ausserhalb der Betrachtung der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsberechnung liegen:

- Die vorliegende Modellrechnung erfolgt aus Perspektive des Bundes gegenüber den Kantonen – nicht aus gesamtschweizerischer Betrachtung. Einsparungen bei den Kantonen fliessen nicht in die Kalkulation mit ein.¹⁷
- Weiterhin wurden mögliche Einsparungen beim Bundesverwaltungsgericht aufgrund einer niedrigeren Beschwerdequote im Testbetrieb nicht quantifiziert.
- Auch eine möglicherweise sinkende Zahl unbegründeter Asylgesuche aufgrund einer gestiegenen Glaubwürdigkeit des Schweizer Asylsystems nach Neustrukturierung (beschleunigte Verfahren, intensivierete Bemühungen im Wegweisungsvollzug) wurde nicht in den Hauptszenarien miteinbezogen, sondern nur bei der Analyse der Einflussfaktoren auf die Amortisationsdauer (siehe Abschnitt 3.4).¹⁸

¹⁶ Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, 18. Feb. 2014

¹⁷ Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aus Sicht der Kantone wurde im AGNA-Bericht vorgenommen. Es wird von jährlichen Nettoeinsparungen in Höhe von 91.88 Mio. CHF für die Kantone ausgegangen.

¹⁸ In der oben genannten Wirtschaftlichkeitsberechnung der AGNA wurde ein Rückgang der Asylgesuche von jährlich 24'000 auf 20'000 unterstellt.

3 Kerneergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung

3.1 Beschleunigungswirkung und Wirtschaftlichkeit

Dieser Abschnitt enthält die wichtigsten Ergebnisse zu der während der Testphase gemessenen Beschleunigungswirkung des Testbetriebs. Zudem werden die daraus anhand des Wirtschaftlichkeitsmodells abgeleiteten Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs vorgestellt.

3.1.1 Kerneergebnisse

In der Berichtsperiode von Januar 2014 bis August 2015 konnte der Testbetrieb Verfahren im Durchschnitt (gewichtet, über alle Fallkategorien) rund 76.7 Tage schneller abschliessen als der Regelbetrieb (Beschleunigung um rund 39%). Die Beschleunigungswirkung des Testbetriebs gegenüber dem Regelbetrieb betrug rund 21 Tage im Dublin-Verfahren, rund 28 Tage im beschleunigten Verfahren und rund 127 Tage im erweiterten Verfahren.¹⁹

Anhand des Wirtschaftlichkeitsmodells kann diese während der Testphase gemessene Beschleunigungswirkung auf das gesamte Asylsystem hochgerechnet werden, um daraus die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs abzuleiten.

Die Evaluation bestätigt grundsätzlich die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung. Die kalkulierte Amortisationsdauer der Investitionen in neue Bundeszentren für den Asylbereich beträgt 8.5 Jahre. In diesem Zeitraum werden die Kosten von rund 548 Millionen CHF, die für den Erwerb bzw. Bau neuer Bundesimmobilien anfallen, über Einsparungen durch Verfahrensbeschleunigungen gedeckt. Der interne Zinsfuss (*Internal Rate of Return*)²⁰ der beträgt 18%. Im eingeschwungenen Zustand betragen die jährlichen, im Rahmen der Neustrukturierung erzielten Nettoeinsparungen gegenüber dem heutigen System rund 110 Mio. CHF.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung der Botschaft vom 3. September 2014, die auf Messungen im Regelbetrieb für die Jahre 2011/12 sowie Annahmen zum Testbetrieb beruht, hatte eine Amortisationsdauer von 6.3 Jahren und jährliche Nettoeinsparungen von rund 170 Mio. CHF ergeben. Grund für die nun leicht verschlechterte Wirtschaftlichkeitsprognose ist, dass die während der Testphase gemessene Beschleunigungswirkung der Neustrukturierung die Annahmen der Botschaft nicht vollständig erreicht. Insgesamt, gewichtet über alle Fallkategorien, war eine durchschnittliche Beschleunigung von 136.4 Tagen je Verfahren (Beschleunigung um rund 54%) erwartet worden: rund 44 Tage im Dublin-Verfahren, 270 Tage im beschleunigten Verfahren und 141 Tage im erweiterten Verfahren.

Die detaillierte Auswertung der Verfahrensdauern zeigt auf, dass langwierige Verzögerungen bei den Verfahren insbesondere dann auftreten, wenn es zu Zuweisungen von Asylsuchenden von den Zentren des Bundes an die Kantone kommt, wo dann die Akteure des Asylverfahrens nicht mehr „unter einem Dach“ vereint sind. Verfahren, die während des Aufenthaltes in den EVZ (Regelbetrieb) oder im Testbetrieb in Zürich abgeschlossen werden, d.h. vor Abschluss des Verfahrens nicht den Kantonen zugewiesen werden, weisen etwa gleiche Dauern auf. Zu

¹⁹ Die ausgewiesene Beschleunigungswirkung schliesst auch Bleiberechtsfälle mit ein, bei denen die Beschleunigungswirkung zum Teil auf unterschiedliche Behandlungsstrategien von Regel- und Testbetrieb zurückzuführen ist. Ohne Bleiberechtsfälle beträgt die durchschnittliche gewichtete Beschleunigungswirkung im «Apfel-zu-Apfel Vergleich» 75.0 Tage (Dublin-Verfahren: 21 Tage; Beschleunigte Verfahren: 20 Tage; Erweiterte Verfahren: 127 Tage).

²⁰ Der interne Zinsfuss (*Internal Rate of Return*) ist der Abzinsungsfaktor, bei dessen Verwendung die diskontierten künftigen Zahlungen (hier: Nettoeinsparungen) den Anfangsinvestitionen (hier: Immobilieninvestitionen) entsprechen.

einem wesentlichen Beschleunigungseffekt durch den Testbetrieb kommt es deshalb, weil im Testbetrieb eine grosse Mehrheit der Fälle im Zentrum des Bundes abgeschlossen wird. Im Regelbetrieb hingegen kann eine Vielzahl von Fällen nicht im EVZ abgeschlossen werden und es kommt daher zu Zuweisungen von Asylsuchenden an die Kantone. Als weiterer Faktor der Beschleunigung hat sich die Taktung der Asylverfahren bewährt.

Im Wesentlichen ist die gegenüber den Annahmen der Botschaft geringfügig längere Amortisationsdauer auf zwei Faktoren zurückzuführen: Einerseits hat der Regelbetrieb seit 2012 deutliche operative Verbesserungen realisieren können. Andererseits liegen die im Testbetrieb gemessenen Verfahrensdauern trotz der wesentlichen Beschleunigungswirkung leicht über den ursprünglich angenommenen Werten.

Es ist anzumerken, dass der Anteil der Pendenzen aus den Jahren 2014/15 im Regelbetrieb (37%) deutlich höher ist als im Testbetrieb (18%).²¹ Dies ist teilweise der Behandlungsstrategie im Regelbetrieb geschuldet, die im Testbetrieb keine Anwendung findet, teilweise aber auch auf systembedingte Effizienzunterschiede zurückzuführen. Bei einer Verlängerung des Beobachtungszeitraums über August 2015 hinaus ist davon auszugehen, dass die durchschnittlichen Verfahrensdauern des Regelbetriebs aufgrund des zunehmenden Abschlusses der zahlreichen pendenten Fälle ansteigen werden. Im Testbetrieb kann diese Wirkung auf die durchschnittliche Verfahrensdauer aufgrund des geringeren Anteils an Pendenzen nur in weit geringerem Masse auftreten. Tendenziell wird also mit einer weiteren Verlängerung der Messperiode die gemessene Beschleunigungswirkung durch den Testbetrieb ansteigen, womit sich auch die Ergebnisse in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit tendenziell verbessern werden. Diese Wirkung kann auch durch einen Einbezug der pendenten Fälle von Regel- und Testbetrieb mit ihrer Dauer am Ende der Messperiode (31. August 2015) in die Wirtschaftlichkeitsberechnung verdeutlicht werden: Die Amortisationsdauer sinkt von 8.5 auf 8.2 Jahre.²² Nimmt man an, dass die pendenten Fälle bis zum Abschluss zusätzlich noch 25% der bisherigen Verfahrensdauer andauern werden, so sinkt die Amortisationsdauer auf 8.1 Jahre.

Bedenkt man zusätzlich, dass sich die kalkulierte Amortisationsdauer auf den Rückfluss des in Immobilieninvestitionen gebundenen Kapitals bezieht, so ist auch eine Amortisationsdauer von 8.5 Jahren noch deutlich günstiger als üblicherweise am Markt für vergleichbare Immobilieninvestitionen erzielte Ergebnisse (≥ 20 Jahre). Der interne Zinsfuss für die Neustrukturierung liegt mit rund 18% auch deutlich über dem aktuellen Kalkulationszinssatz des Bundes (2.5%) und marktüblichen Renditeerwartungen.

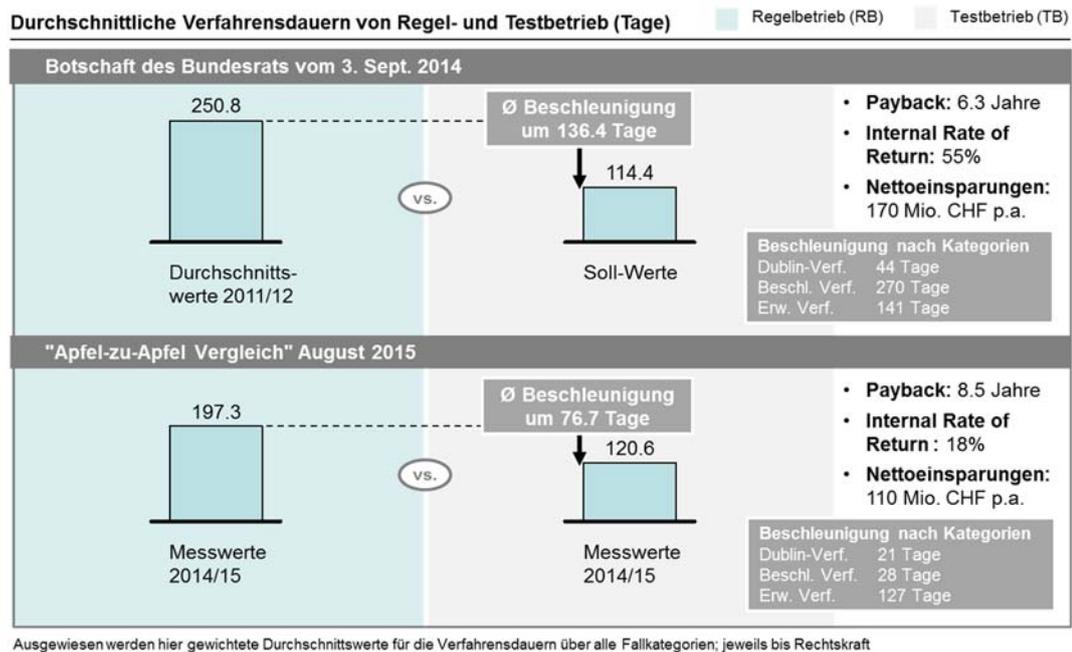
Wie oben angemerkt, ist zu beachten, dass die vorliegende Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs allein aus Perspektive des Bundes – nicht aus gesamtschweizerischer Betrachtung – erfolgt. Einsparungen bei den Kantonen fliessen nicht in die Kalkulation mit ein.²³

²¹ Der Anteil der Pendenzen wurde basierend auf der Messgrundlage der Wirtschaftlichkeitsberechnung kalkuliert (siehe Abschnitt "Messgrundlage").

²² Einbezogen werden nur Pendenzen im Dublin- und beschleunigten Verfahren. Pendenzen des erweiterten Verfahrens werden hier aufgrund unzureichender Vergleichbarkeit nicht betrachtet.

²³ Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aus Sicht der Kantone wurde im Bericht „Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs“ der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) vorgenommen. Es wird von jährlichen Nettoeinsparungen in Höhe von 91.88 Mio. CHF für die Kantone ausgegangen.

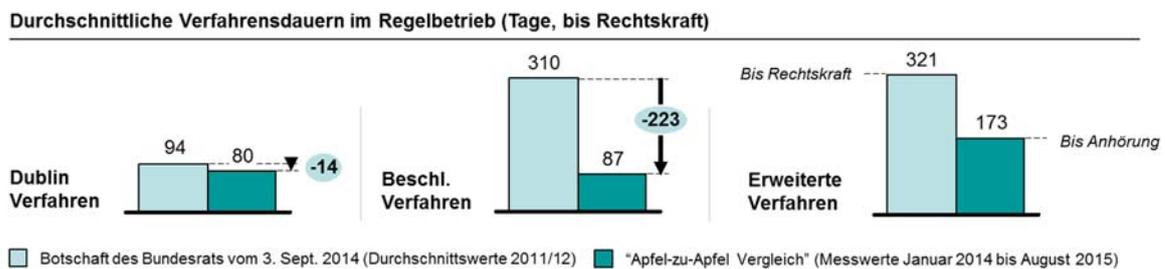
Abbildung 3: Kernergebnisse zur Beschleunigungswirkung und Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung



3.1.2 Verfahrensdauern im Regelbetrieb

Seit 2012 sind im Regelbetrieb in Hinsicht auf die Verfahrensdauern deutliche operative Verbesserungen festzustellen. So sank die in der Berichtsperiode gemessene Durchschnittsdauer der Dublin-Verfahren (bis Rechtskraft) auf rund 80 Tage. Der in der Botschaft vom 3. September 2014 verwendete Durchschnittswert lag noch bei 94 Tagen. Bei den beschleunigten Verfahren²⁴ sank die durchschnittliche Verfahrensdauer von 310 Tagen in 2011/12 um 223 Tage auf rund 87 Tage in 2014/15. Die erweiterten Verfahren²⁵ erreichten 2011/12 nach durchschnittlich 321 Tagen Rechtskraft; in 2014/15 wurde die Vorbereitungsphase (bis einschliesslich Anhörung) nach durchschnittlich rund 173 Tagen abgeschlossen. Aus methodischen Gründen wird bei den erweiterten Verfahren kein Vergleich bis Rechtskraft vorgenommen.²⁶

Abbildung 4: Entwicklung der Verfahrensdauern im Regelbetrieb, nach Fallkategorien



Kürzere Verfahrensdauern des Regelbetriebs führen *ceteris paribus* zu einer sinkenden Beschleunigungswirkung des Testbetriebs und daher einer längeren Amortisationsdauer der Neustrukturierung des Asylbereichs.

²⁴ D.h. Fälle der Priorität 1 abzüglich der Fälle, bei denen zusätzliche Abklärungen notwendig sind. Siehe oben Kapitel zu "Methodik und Vorgehen".

²⁵ D.h. Fälle der Priorität 2 zuzüglich der Fälle der Priorität 1, bei denen zusätzliche Abklärungen notwendig sind. Siehe oben Kapitel zu "Methodik und Vorgehen".

²⁶ Aufgrund der geringen Fallzahlen im Testbetrieb erfolgt die Messung der Dauer der erweiterten Verfahren im «Apfel-zu-Apfel Vergleich» bei Regel- und Testbetrieb nur bis zur Anhörung. Es wird im Wirtschaftlichkeitsmodell angenommen, dass in den weiteren Verfahrensschritten keine weitere Beschleunigung erzielt wird.

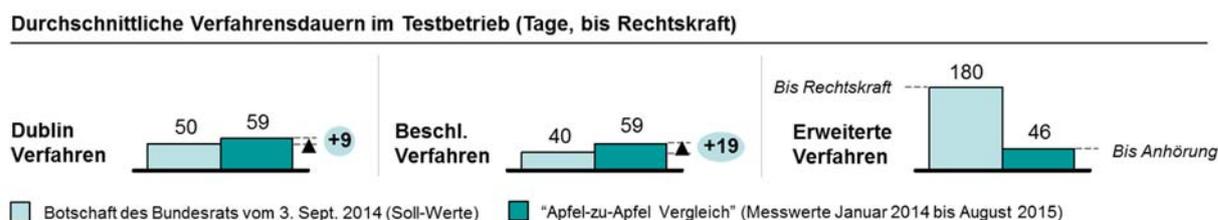
Die im Regelbetrieb festgestellte Verkürzung der Verfahrensdauern lässt sich wie folgt erklären:

- Der Regelbetrieb wurde befristet mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestattet, die dazu genutzt werden konnten, Pendenzen abzubauen und die Verfahren im Durchschnitt zu beschleunigen.
- Bei der Berechnung der Durchschnittswerte 2011/12 für die Botschaft wurden auch Pendenzen einbezogen, die in der Messperiode abgeschlossen wurden, jedoch ausserhalb der Messperiode (in den Vorjahren) begonnen haben. Bei den Messungen 2014/15 werden abgeschlossene Pendenzen aus Vorjahren nicht miteinbezogen, um die Vergleichbarkeit zum Testbetrieb sicherzustellen.
- Das regulatorische Umfeld (insbesondere Einführung einer Behandlungsstrategie) und die Charakteristika der Asylgesuche (insbesondere Herkunftsstaaten, Bleiberechtsquote) in 2011/12 und 2014/15 sind nur eingeschränkt vergleichbar.

3.1.3 Verfahrensdauern im Testbetrieb

Die im Testbetrieb gemessenen Verfahrensdauern liegen trotz der wesentlichen Verfahrensbeschleunigungswirkung leicht über den ursprünglich in der Botschaft vom 3. September 2014 angenommenen Werten. So wurden Dublin-Verfahren im Testbetrieb in der Berichtsperiode in durchschnittlich rund 59 Tagen rechtskräftig abgeschlossen; der Soll-Wert ist 50 Tage. Bei den beschleunigten Verfahren wurde in der Berichtsperiode eine durchschnittliche Verfahrensdauer bis Rechtskraft von rund 59 Tagen gemessen, d.h. 19 Tage über dem Soll-Wert von 40 Tagen. Die Vorbereitungsphase (einschliesslich Anhörung) der erweiterten Verfahren wurde in durchschnittlich rund 46 Tagen abgeschlossen. Der Soll-Wert bis Rechtskraft liegt bei 180 Tagen. Aus methodischen Gründen und aufgrund der geringen Fallzahlen wird jedoch bei den erweiterten Verfahren keine Auswertung bis Rechtskraft vorgenommen.²⁷

Abbildung 5: Entwicklung der Verfahrensdauern im Testbetrieb, nach Fallkategorien



Längere Verfahrensdauern des Testbetriebs führen *ceteris paribus* zu einer sinkenden Beschleunigungswirkung des Testbetriebs gegenüber dem bestehenden System und daher einer längeren Amortisationsdauer der Neustrukturierung des Asylbereichs.

Verschiedene Möglichkeiten zur Optimierung des Testbetriebs wurden im Rahmen von Mandat 2 der Evaluation aufgezeigt, u.a. hinsichtlich der Disposition, d.h. der internen Ressourcenallokation und Einsatzplanung, sowie einer höheren Durchlässigkeit von Vorbereitungs- und Taktenphase. Mit der Umsetzung dieser Massnahmen wurde Anfang 2015 im Testbetrieb begonnen. Die Wirkung der Massnahmen auf die Verfahrensdauern und das noch bestehende Beschleunigungspotential lässt sich derzeit noch nicht abschliessend bewerten. Es ist nicht zu

²⁷ Aufgrund der geringen Fallzahlen im Testbetrieb erfolgt die Messung der Dauer der erweiterten Verfahren im «Apfel-zu-Apfel Vergleich» bei Regel- und Testbetrieb nur bis zur Anhörung. Es wird im Wirtschaftlichkeitsmodell angenommen, dass in den weiteren Verfahrensschritten keine weitere Beschleunigung erzielt wird. Der Testbetrieb ist in seiner Ressourcenausstattung und Zielsetzung nicht auf den raschen Abschluss von erweiterten Verfahren ausgerichtet, hat aber in den relevanten Fällen dennoch gute Resultate erzielt.

erwarten, dass durch einen deutlich erhöhten Personaleinsatz im Testbetrieb weitere wesentliche Verfahrensbeschleunigungen erzielt werden können. Insgesamt kann von einer hohen Zielerreichung durch den Testbetrieb ausgegangen werden.

3.2 Entwicklung von Kosten und Einsparungen

Wie bereits in den Ausführungen zur Methodik des Wirtschaftlichkeitsmodells (Abschnitt 2.2.3) erläutert, sind mit der Neustrukturierung des Asylbereichs verschiedene Einsparungen und zusätzliche Kosten verbunden. Diese wurden im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung quantifiziert. Die Ergebnisse für den eingeschwungenen Zustand nach Umsetzung der Neustrukturierung werden im Folgenden vorgestellt.

Die Neustrukturierung führt im eingeschwungenen Zustand gemäss Kalkulation zu jährlichen **Einsparungen bei den Abgeltungspauschalen** (Global-, Nothilfe- und Verwaltungskostenpauschalen) des Bundes an die Kantone in Höhe von rund 233 Mio. CHF. Diese Einsparungen werden erzielt, weil den Kantonen – als Ergebnis der Neustrukturierung – weniger Asylsuchende zugewiesen werden bzw. der Unterbringungsbedarf in kantonalen Strukturen für die Abwicklung der Asylverfahren abnimmt. Entsprechend sind vom Bund auch weniger Abgeltungszahlungen an die Kantone zu leisten. Zudem wird angenommen, dass die Zahl der vorläufigen Aufnahmen im Rahmen der Neustrukturierung leicht zurückgehen wird, da bei stark beschleunigten Verfahren weniger "Härtefälle" entstehen, bei denen eine Rückführung beispielsweise aufgrund einer fortgeschrittenen Integration in der Schweiz nicht zumutbar wäre. Damit kommt es auch hier zu entsprechenden Einsparungen bei den Globalpauschalen. Schliesslich wurde, gestützt auf Forschungsergebnisse des Migration Policy Lab der Universität Zürich²⁸, angenommen, dass die Beschleunigung der Asylverfahren bei einem Teil der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zu einer schnelleren und höheren Erwerbsintegration führt, woraus sich ebenfalls Einsparungen bei den Globalpauschalen ergeben.

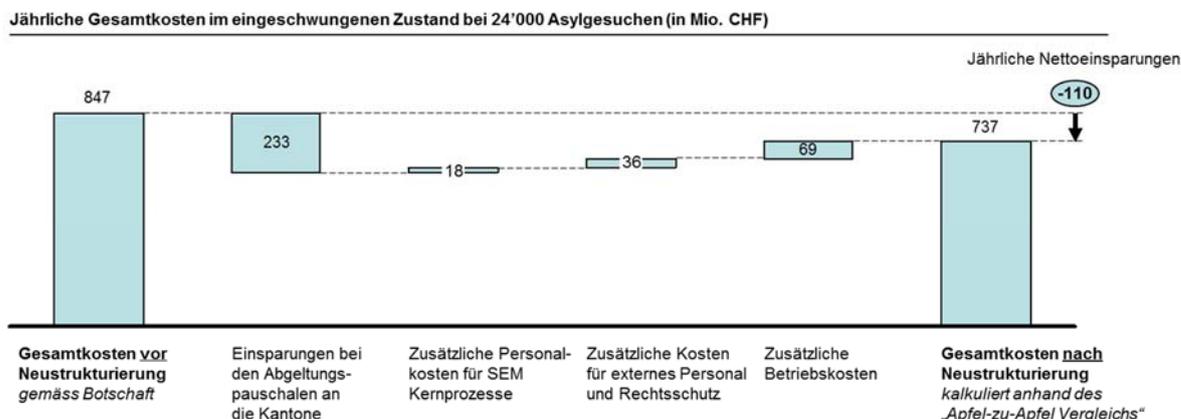
Dem Einsparungspotential stehen **zusätzliche Kosten**, die durch die Neustrukturierung entstehen, gegenüber. Neben den einmaligen Investitionen in Höhe von rund 548 Mio. CHF für Schaffung neuer Bundeszentren wird die Neustrukturierung auch zu einem Anstieg der laufenden Kosten in folgenden Bereichen führen:

- Die Beschleunigung der Asylverfahren, die Regionalisierung sowie das Einführen neuer Verfahrenselemente wie dem ausgebauten Rechtsschutz durch unentgeltliche, professionelle Rechtsvertretende (anstelle von Hilfswerkvertretenden) wird gemäss einer Aufwandserhebung in Regel- und Testbetrieb zu rund 25% höheren Personalkosten für die Abwicklung der SEM-Kernprozesse führen. Im eingeschwungenen Zustand wird dies einem Mehraufwand von jährlich rund 18 Mio. CHF entsprechen.
- Der ausgebaute Rechtsschutz sowie der zusätzliche Bedarf an externem Personal, insbesondere Dolmetschenden und Protokollführenden, wird im eingeschwungenen Zustand zu einem Mehraufwand von jährlich rund 36 Mio. CHF führen.
- Mit der Neustrukturierung soll ein Grossteil der Verfahren in Zentren des Bundes abgeschlossen werden, ohne dass die Asylsuchenden für die Unterbringung den Kantonen zugewiesen werden müssen. Die Unterbringung eines überwiegenden Teils der Asylsuchenden durch den Bund führt im Vergleich zur heutigen Situation zu zusätzlichen Betriebskosten beim SEM. Kostentreiber sind diesbezüglich u.a. relativ hohe Sicherheits- und Betreuungskosten für die Bundeszentren. Für den eingeschwungenen Zustand wurde ein jährlicher Mehraufwand von rund 69 Mio. CHF kalkuliert.

²⁸ Veröffentlichung voraussichtlich im Laufe des Jahres 2016 unter dem Titel: „When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees“.

Insgesamt stehen dem Einsparpotential von jährlich rund 233 Mio. CHF zusätzliche laufende Kosten in Höhe von jährlich rund 123 Mio. CHF gegenüber. Daraus ergeben sich mögliche jährliche Nettoeinsparungen von rund 110 Mio. CHF im eingeschwungenen Zustand (gegenüber dem heutigen System).

Abbildung 6: Zusätzliche Kosten und Einsparungen durch die Neustrukturierung im eingeschwungenen Zustand



3.3 Amortisationsdauer

Neben der statischen Betrachtung des eingeschwungenen Zustands nach erfolgter Umsetzung der Neustrukturierung (Abschnitt 3.2), soll hier auch eine dynamische Betrachtung der mit der Neustrukturierung verbundenen Investitionen und Nettoeinsparungen im Zeitverlauf vorgenommen werden.

Zur Umsetzung der Neustrukturierung sollen neue Bundeszentren für den Asylbereich geschaffen werden. Diese Immobilieninvestitionen in Höhe von rund 548 Mio. CHF sollen gemäss Modellannahme schrittweise über einen Zeitraum von 4 Jahren erfolgen. Die angestrebte Gesamtkapazität von rund 5'000 Betten soll nach Abschluss der vierjährigen Aufbauphase vollumfänglich zur Verfügung stehen.

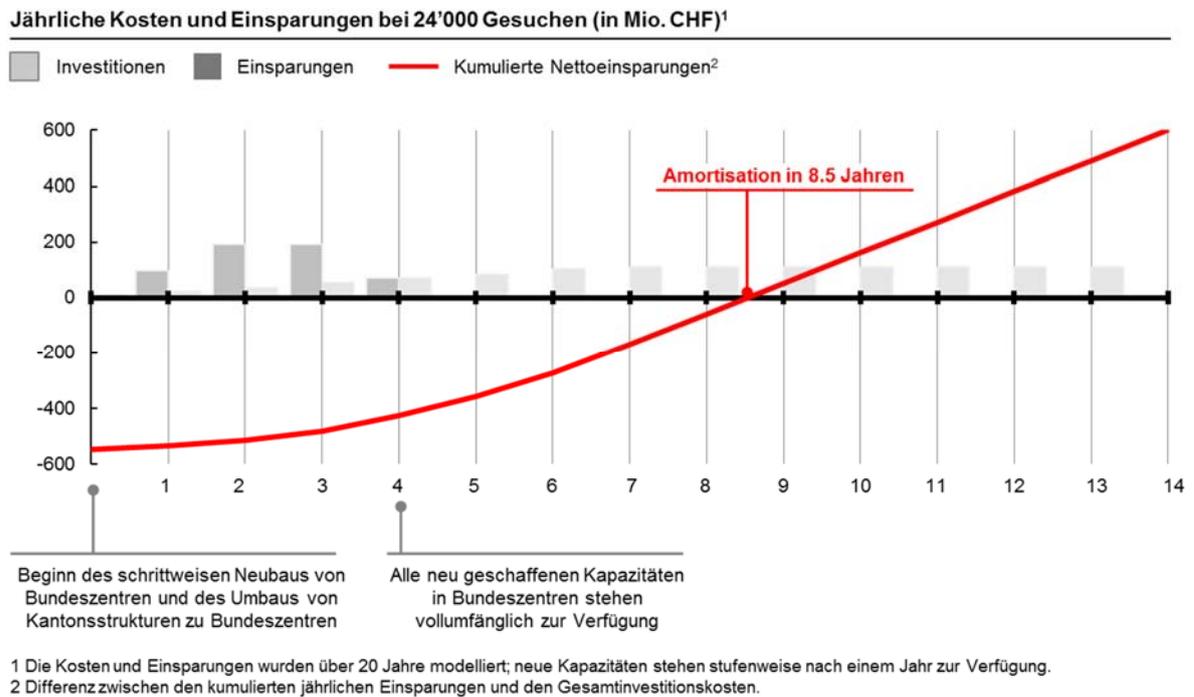
Während der Aufbauphase lassen sich die im eingeschwungenen Zustand aufgrund der neuen Gesetzesgrundlage erwarteten Einsparungen noch nicht voll realisieren. Die Unterbringungskapazitäten des Bundes werden noch unzureichend sein, um einen wesentlichen Teil der Verfahren nach den Vorgaben der Neustrukturierung in Bundeszentren abzuschliessen. Es wird in der Aufbauphase weiter zu kapazitätsbedingten Zuweisungen von Asylsuchenden an die Kantone kommen sowie zu den damit verbundenen Verzögerungen und hohen Kosten. Mit dem schrittweisen Anstieg der Unterbringungskapazitäten in Bundeszentren wird auch die Zahl der Fälle steigen, bei denen die Beschleunigungswirkung der Neustrukturierung vollumfänglich realisiert werden kann. Entsprechend steigen die durch die Neustrukturierung erzielten Nettoeinsparungen (d.h. Einsparungen bei den Abgeltungspauschalen abzüglich zusätzlicher laufender Kosten) in der Anfangsphase schrittweise bis zum Erreichen des eingeschwungenen Zustands an.

Die Amortisationsdauer der Immobilieninvestitionen wird in der vorliegenden Analyse als wichtige Kennzahl für die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung verwendet. Sie entspricht dem Zeitraum, in dem die Investitionskosten von rund 548 Millionen CHF, die für den Erwerb bzw. Bau neuer Bundesimmobilien anfallen, über Nettoeinsparungen der Neustrukturierung gedeckt werden.

Gemäss der Wirtschaftlichkeitsberechnung beträgt die Amortisationsdauer der Immobilieninvestitionen der Neustrukturierung 8.5 Jahre. Nach 8.5 Jahren wäre der Bund also in Besitz von unbelasteten Immobilien im Wert von rund 548 Mio. CHF²⁹. Zudem würde die Neustrukturierung nach der Amortisation weiter hohe Nettoeinsparungen generieren.

In der folgenden Abbildung werden die Investitionskosten, Nettoeinsparungen sowie die Amortisation der Neustrukturierung des Asylbereichs im Zeitverlauf veranschaulicht.

Abbildung 7: Amortisation der Immobilieninvestitionen der Neustrukturierung des Asylbereichs



²⁹ Es ist anzumerken, dass die Erlöse eines potentiellen Verkaufs der Immobilien neben dem Anschaffungspreis auch von Marktfaktoren sowie Renovierungs- und Umnutzungskosten abhängig sind.

3.4 Sensitivitätsanalysen

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde auf Grundlage der Messwerte aus Regel- und Testbetrieb sowie verschiedener Modellannahmen kalkuliert.³⁰ Im Folgenden wird die Sensitivität der Amortisationsdauer auf die Variation verschiedener wichtiger Parameter diskutiert. Die untenstehende Abbildung fasst die Kernergebnisse der Sensitivitätsanalysen zusammen.

Abbildung 8: Kernergebnisse der Sensitivitätsanalysen



Die verschiedenen durchgeführten Sensitivitätsanalysen zeigen, dass sich die Amortisationsdauer bei Veränderung zentraler Parameter – beispielsweise einem signifikanten und dauerhaften Anstieg der Bleiberechtsquote – zwar verlängern kann, aber dennoch die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung in allen betrachteten Szenarien gegeben ist.

3.4.1 Verfahrensdauern

Der wirtschaftliche Erfolg der Neustrukturierung des Asylbereichs wird wesentlich durch das Erreichen der geplanten Beschleunigung der Verfahrensdauern bestimmt.

³⁰ Siehe dazu Anhang 1 "Zentrale Annahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells" sowie Anhang 2 "Eckwerte und Indikatoren" des vorliegenden Berichts.

Eine weitere **operative Verbesserung des Testbetriebs** gegenüber dem "Apfel-zu-Apfel Vergleich" – etwa durch die erfolgreiche Umsetzung der in Mandat 2 der Evaluation angeregten Optimierungsvorschläge – würde *ceteris paribus* die Beschleunigungswirkung der Neustrukturierung erhöhen und die Wirtschaftlichkeit steigern. Eine Verkürzung der Verfahrensdauern aller Fallkategorien um 5% (10%) würde beispielsweise zu einer Verkürzung der Amortisationsdauer von 8.5 auf 8.4 Jahre (8.2 Jahre) führen.

Eine weitere **operative Verbesserung des Regelbetriebs**³¹ würde hingegen *ceteris paribus* zu einer geringeren Beschleunigungswirkung der Neustrukturierung führen und damit das Einsparpotential schmälern. So würde etwa eine Verkürzung der Dauer der erweiterten Verfahren des Regelbetriebs (bis einschliesslich Anhörung) um 10% bei sonst unveränderten Bedingungen zu einem Anstieg der Amortisationsdauer von 8.5 auf 8.8 Jahre führen.

3.4.2 Kostenentwicklung

Die Entwicklung der für die Neustrukturierung veranschlagten Investitions-, Betriebs- und Personalkosten hat ebenfalls einen wesentlichen Einfluss auf die Amortisationsdauer.

Steigen die **Investitionskosten** für die Schaffung einer Gesamtkapazität von 5'120 Betten und entsprechender Arbeitsplätze für interne und externe Mitarbeitende in Bundeszentren um 10% von rund 548 Mio. CHF auf rund 603 Mio. CHF, so steigt die Amortisationsdauer von 8.5 auf 9.0 Jahre. Eine Senkung der veranschlagten Investitionskosten um 10% auf rund 494 Mio. CHF würde für eine entsprechende Verkürzung der Amortisationsdauer auf 8.0 Jahre sorgen. Diese Szenarien gehen von einer konstanten Gesamtkapazität aus und variieren nur die Investitionskosten. Eine solcher Anstieg bzw. Rückgang der Investitionskosten könnte beispielsweise aus der Übernahme von weniger bzw. zusätzlichen Unterbringungsstrukturen von den Kantonen oder höhere bzw. geringere Neubaukosten (CHF pro m²) resultieren.

Im Rahmen des schrittweisen Ausbaus der Bundesinfrastruktur zur Umsetzung der Neustrukturierung bestände auch die Möglichkeit, das Investitionsvolumen zu reduzieren, indem auf den Aufbau gewisser Kapazitäten, die aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nicht unmittelbar benötigt werden, (zeitweise) verzichtet wird. Zwei solche Szenarien werden in Abschnitt 3.4.3 diskutiert.

Steigen die **Betriebskosten der Bundeszentren** von 83 CHF pro Nacht und Person um 10% auf 91.30 CHF pro Nacht und Person, so verlängert sich die Amortisationsdauer der Neustrukturierung von 8.5 auf 9.2 Jahre, weil weniger Einsparungen realisiert werden können. Ein Rückgang der Betriebskosten um 10% auf 74.70 CHF pro Nacht und Person würde zu einer Verkürzung der Amortisationsdauer von 8.5 auf 8.0 Jahre führen. Es ist diesbezüglich jedoch anzumerken, dass die Höhe der Betriebskosten unabhängig von der Neustrukturierung des Asylbereichs ist.

Gemäss einer Aufwandserhebung in Regel- und Testbetrieb wird die Neustrukturierung des Asylbereichs zu rund 25% höheren **Personalkosten** für die Abwicklung der SEM-Kernprozesse führen. Die Erhebung ist jedoch mit gewissen Unsicherheiten verbunden, insbesondere in Bezug auf den Personalmehrbedarf für die Aufbau- und Transitionsphase, dem Pioniereffekt des Testbetriebs sowie den zentralen Koordinationsaufwand bei sechs Asylregionen. Wird in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ein Personalmehrbedarf für SEM-Kernprozesse von 35% (bei konstanter Produktivität) angenommen, so verlängert sich die Amortisationsdauer von 8.5 auf 9.0 Jahre. Bei einem Personalmehrbedarf für SEM-Kernprozesse von 15% (bei konstanter Produktivität) würde sich die Amortisationsdauer von 8.5 auf 8.2 Jahre verkürzen.

³¹ Gemäss der strategischen Agenda des SEM sind bis Ende 2015 die pendenten Fälle abzubauen. Maximaldauer der erweiterten Verfahren ist dann ein Jahr.

3.4.3 Anzahl und Charakteristika der Asylgesuche

Verändern sich Anzahl und/oder Eigenschaften der eingehenden Asylgesuche (Zusammensetzung nach Fallkategorien, Höhe der Bleiberechtsquote, Anteil der freiwillig und unkontrolliert abgereisten Personen), so hat dies Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung. Diese Faktoren sind grösstenteils exogen, insbesondere durch die Entwicklung der globalen Migrationsströme und der Europäischen Migrationspolitik, bestimmt und können vom SEM nur bedingt beeinflusst werden. Auf starke und dauerhafte Veränderungen der Rahmenbedingungen kann jedoch durch Anpassungen des Investitionsprogramms und der Umsetzungsstrategie der Neustrukturierung des Asylbereichs reagiert werden. Die Wirkung der einzelnen Faktoren und mögliche Massnahmen werden im Folgenden ausgeführt.

Die angenommene **jährliche Anzahl an Asylgesuchen** beträgt in der Wirtschaftlichkeitsberechnung 24'000 über den gesamten Kalkulationszeitraum (20 Jahre). Dies entspricht der Annahme der Botschaft vom 3. September 2014 und des AGNA-Berichts³². Erfahrungsgemäss schwankt die Zahl der Asylgesuche über die Jahre relativ stark; die Annahme entspricht daher einem mittel- bis langfristigen Durchschnittswert.

In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit gilt, dass eine hohe Auslastung der Bundeszentren zu einer schnellen Amortisation führt, da in mehr Fällen Einsparungen durch Beschleunigungseffekte realisiert werden.³³ Wird etwa angenommen, dass über den gesamten Kalkulationszeitraum jährlich 29'000 Asylgesuche eingehen, so steigen das Einsparpotential und damit die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung. Die Amortisationsdauer würde von 8.5 auf 7.9 Jahre sinken. Ein Anstieg der jährlich eingehenden Asylgesuche über 29'000 hinaus würde jedoch die Schwankungstauglichkeit des neustrukturierten Asylsystems überspannen. Aufgrund unzureichender Unterbringungskapazitäten käme es zu Zuweisungen von Asylsuchenden an die Kantone bzw. zur Unterbringung in Notunterkünften.

Ein Rückgang der jährlich eingehenden Asylgesuche hingegen verschlechtert die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung, da in weniger Fällen Beschleunigungseffekte und damit Einsparungen realisiert werden können. Zudem generieren nicht genutzte Kapazitäten in Bundeszentren Leerstandskosten. Bei jährlich 20'000 Gesuchseingängen über den gesamten Kalkulationszeitraum würde die Amortisationsdauer von 8.5 auf 9.1 Jahre ansteigen.

Im Falle eines absehbaren dauerhaften Rückgangs der Asylgesuche könnte aber aufgrund des etappenweisen Aufbaus der neuen Bundeszentren das Investitionsvolumen an die tatsächlich benötigte Unterbringungskapazität angepasst werden. Bei bedürfnisorientierter Planung würde die Wirtschaftlichkeit dann durch die Entwicklung der Asylgesuchseingänge nicht beeinträchtigt. Geht die Zahl der unbegründeten Asylgesuche – wie in der Wirtschaftlichkeitsberechnung der AGNA³⁴ angenommen – aufgrund einer gestiegenen Glaubwürdigkeit des Schweizer Asylsystems nach Neustrukturierung (beschleunigte Verfahren, intensivierte Bemühungen im Wegweisungsvollzug) von jährlich 24'000 auf 20'000 zurück, so sind für die Neustrukturierung weniger Kapazitäten in Bundesunterkünften notwendig als ursprünglich angenommen. Das geplante **Investitionsvolumen der Neustrukturierung** könnte reduziert werden. Bei einem angenommenen Rückgang der unbegründeten Asylgesuche um 4'000 würde

³² Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, 18. Feb. 2014. Nach einer Übergangphase unterstellt diese Auswertung jedoch einen Rückgang der Asylgesuche von jährlich 24'000 auf 20'000 aufgrund einer gestiegenen Glaubwürdigkeit des Schweizer Asylsystems nach Neustrukturierung (beschleunigte Verfahren, intensivierte Bemühungen im Wegweisungsvollzug).

³³ Bei sonst gleichbleibenden Bedingungen, insbesondere bei einer konstanten Gesamtkapazität von 5'120 Betten in Bundeszentren. Modellannahmen zu Auslastungsschwankungen: Werden Kapazitäten in Bundeszentren nicht genutzt, so führt dies zu Leerstandskosten von 9 CHF pro Tag und Bett (bei Unterschreitung der Schwankungsreserve von 20%). Reichen die Kapazitäten in den Bundeszentren nicht aus, so werden die Asylsuchenden in Notunterkünften untergebracht (133 CHF pro Person und Tag).

³⁴ Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, 18. Feb. 2014

der Kapazitätsbedarf von 5'120 Betten auf rund 4'267 Betten sinken; die Investitionskosten würden von rund 548 Mio. CHF auf rund 446 Mio. CHF fallen. Die Amortisationsdauer würde jedoch aufgrund zweier gegenläufiger Effekte nur geringfügig von 8.5 auf 7.8 Jahre zurückgehen: Einerseits steigern geringere Investitionskosten die Wirtschaftlichkeit, andererseits können bei weniger unbegründeten Asylgesuchen auch weniger Einsparungen durch eine effizientere Verfahrensabwicklung gegenüber dem heutigen System realisiert werden. Grundsätzlich verdeutlicht diese Berechnung aber die Bedeutung eines gestaffelten Aufbaus der Unterkunftskapazitäten im Rahmen einer rollenden Planung.

Die **Zusammensetzung der Asylgesuche und -entscheide nach Fallkategorien** (Dublin-Verfahren, beschleunigte Verfahren, erweiterte Verfahren) kann nicht vom SEM beeinflusst werden, sondern hängt mit der globalen Entwicklung der Migrationsströme und der Europäischen Asylpolitik, insbesondere im Bereich des Dublin-Abkommens, zusammen. Verschiedene fiktive Szenarien können daher betrachtet werden (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Szenarien zur Zusammensetzung der Asylgesuche und -entscheide nach Fallkategorien

	Szenarien zur Zusammensetzung nach Fallkategorien (jeweils für Regel- und Testbetrieb)					
	Wirtschaftlichkeitsberechnung (gemäss Annahmen AGNA)	Botschaft des Bundesrats	Messwerte 2014/15 (Gesamtsystem: Regel- und Testbetrieb)	Szenario 1 "Keine Dublin-Fälle"	Szenario 2 "Viele Dublin-Entscheide"	Szenario 3 "Viele beschleunigte Verfahren"
Zusammensetzung der Gesuche						
<i>Dublin-Verf.</i>	40%	40%	45%	0%	50%	40%
<i>Beschleunigte Verf.</i>	20%	20%	10%	20%	20%	40%
<i>Erweiterte Verf.</i>	40%	40%	45%	80%	30%	20%
Zusammensetzung der Entscheide						
<i>Dublin-Verf.</i>	30%	40%	25%	0%	43%	20%
<i>Beschleunigte Verf.</i>	19%	20%	14%	20%	23%	53%
<i>Erweiterte Verf.</i>	51%	40%	61%	80%	34%	27%
<i>Anteil der Dublin-Fälle, die ins nationale Verfahren überführt werden</i>	25%	0%	45%	-	15%	50%
Amortisationsdauer³⁵	8.5 Jahre	8.5 Jahre	8.2 Jahre	8.2 Jahre	8.6 Jahre	9.7 Jahre

In den verschiedenen Szenarien sorgt vor allem eine Verschiebung von Dublin- bzw. beschleunigten Verfahren hin zu den erweiterten Verfahren für eine Verkürzung der Amortisationsdauer. Ein höherer Anteil an erweiterten Verfahren führt zu grösseren relativen Kosteneinsparungen (der Neustrukturierung gegenüber dem Regelbetrieb), da bei diesen Verfahren besonders grosse Beschleunigungseffekte – und damit Einsparungen gegenüber dem heutigen System – erzielt werden.

³⁵ Bei konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr und einer Gesamtkapazität von 5'120 Betten in Bundeszentren.

Mit einer steigenden **Bleiberechtsquote**³⁶ verschlechtert sich die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung. Die Amortisationsdauer steigt, da bei mehr Bleibefällen das Einsparpotential der Neustrukturierung sinkt. In der Tat kann beim Verbleib eines Asylsuchenden in der Schweiz (Bleiberecht) durch eine Verfahrensbeschleunigung keine unmittelbare Einsparung erzielt werden, da in diesem Fall die Globalpauschalen vom Bund an den Kanton für einen Zeitraum von 5 bzw. 7 Jahren *ab Verfahrensbeginn* gezahlt werden. Kürzere Verfahren sorgen nur für frühere und damit längere Zahlungen von Abgeltungspauschalen an die Kantone. Bei der für die Wirtschaftlichkeitsberechnung angenommenen langfristigen Bleiberechtsquote von rund 30% (Plan-Wert gemäss AGNA und langjähriger Durchschnittswert) können durch Verfahrensbeschleunigungen in bis zu rund 70% der Fälle Einsparungen erzielt werden.

Würde die aktuelle Bleiberechtsquote von rund 60% (Ist-Wert 2014/2015, u.U. in der langfristigen Betrachtung der zeitweise Effekt einer vorübergehenden Flüchtlingskrise) langfristig auf diesem Niveau verbleiben, so würde auch der Teil der Fälle, bei welchem Einsparpotentiale durch Verfahrensbeschleunigungen bestehen, langfristig auf rund 40% sinken – mit entsprechenden negativen Folgen für die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung. Eine Bleibequote von 60% über den gesamten Kalkulationszeitraum der Wirtschaftlichkeitsberechnung (20 Jahre) würde zu einem Anstieg der Amortisationsdauer von 8.5 auf 11.9 Jahre führen.

Eine **angepasste Unterbringungsstrategie für absehbare Bleibefälle** wäre u.U. eine geeignete Massnahme, um die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung bei einer längerfristig hohen Bleiberechtsquote sicherzustellen. Dabei würden Fälle, die voraussichtlich zu einem Bleiberecht in der Schweiz führen (etwa bei Asylgesuchen aus Staaten mit sehr hoher Schutzquote), nur bis zur Befragung zur Person (rund 23.5 Tage) in den Bundeszentren untergebracht und anschliessend den Kantonen für die Unterbringung zugewiesen. Der Kapazitätsbedarf auf Bundesebene würde in diesem Szenario von 5'120 auf rund 4'473 Betten sinken, was einem Rückgang des benötigten **Investitionsvolumens der Neustrukturierung** von rund 548 Mio. CHF auf rund 471 Mio. CHF entsprechen würde. Zudem ist die Abgeltung der Unterbringungskosten der Kantone über Globalpauschalen (rund 50 CHF pro Tag und Person) in der Regel kostengünstiger als die Unterbringung in Bundeszentren (rund 83 CHF pro Tag und Person), dies insbesondere aufgrund höherer Sicherheits- und Betreuungskosten in Bundeszentren. Die Umsetzung dieser Massnahme würde zu einer wesentlichen Verkürzung der Amortisationsdauer von 8.5 auf 7.5 Jahre führen.

Der **Anteil der freiwillig und unkontrolliert abgereisten Personen** ist beim Testbetrieb höher als beim Regelbetrieb. Diesbezüglich besteht die Annahme, dass die frühzeitige Rückkehrberatung sowie die Chancenberatung über das Asylverfahren durch die Rechtsvertretung im Testbetrieb dazu führen, dass die Asylsuchenden, den Ausgang des Asylverfahren, bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchsteller aufgrund des getakteten Verfahrens in der Regel besser, wann der Entscheid gefällt wird. In der Folge entscheiden sie sich eher für eine freiwillige Ausreise oder aber verlassen den Asylprozess unkontrolliert. Ein höherer Anteil (un)kontrollierter Abreisen führt in der Tendenz zu einer finanziellen Entlastung des Asylsystems: Der Unterbringungsbedarf für Asylsuchende sinkt.³⁷ Die längerfristigen Wirkungen der unkontrollierten Abreisen sind noch weiter zu untersuchen (siehe auch Anhang 2). Hebt man

³⁶ Die Bleiberechtsquote entspricht dem Anteil der Fälle, die zu einem Bleiberecht in der Schweiz führen (d.h. positive Entscheide und vorläufige Aufnahmen).

Der Einbezug der Bleiberechtsquote stellt eine Modellerweiterung gegenüber dem Modell der Botschaft vom 3. September 2014 dar.

Ebenfalls neu einbezogen werden Einsparungen, die durch eine schnellere/höhere Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen aufgrund von Verfahrensbeschleunigungen erzielt werden können (Annahme: bei 25% der Bleibefälle erfolgt die Erwerbsintegration ein Jahr früher).

³⁷ Es lässt sich nicht eindeutig feststellen, wie viele der (un)kontrolliert abgereisten Personen die Schweiz auch effektiv verlassen haben. Eine Auswertung der verfügbaren Daten ist in Anhang 2 enthalten. Mögliche Folgewirkungen bspw. durch gestiegenen illegalen Aufenthalt (z.B. Bezug von Nothilfe) werden in der Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgrund der fehlenden Datengrundlage nicht erfasst.

die Wirkung des Testbetriebs auf die (un)kontrollierten Abreisen auf (durch Angleichung an den Regelbetrieb), so steigt die Amortisationsdauer von 8.5 auf 9.0 Jahre.

3.4.4 Weitere nicht quantifizierte Faktoren

Weitere Faktoren, die ausserhalb der Modellbetrachtung liegen, können die Amortisationsdauer beeinflussen. So könnte etwa eine steigende Beschwerdequote zu längeren Verfahren und damit zu einem erhöhten Unterbringungsbedarf führen, was die Wirtschaftlichkeit beeinträchtigen würde. In der Testphase konnte dies jedoch bisher nicht beobachtet werden. Im Gegenteil, scheint sich die Beschwerdequote auf niedrigem Stand zu stabilisieren. Einsparungen bei den Kantonen durch die Neustrukturierung des Asylbereichs³⁸ sowie Einsparungen beim Bundesverwaltungsgericht aufgrund einer geringeren Beschwerdequote fliessen nicht in die Modellrechnung ein. Schliesslich lässt sich im Rahmen der Evaluation nicht abschliessend klären, inwieweit Verfahrensbeschleunigungen und eine schnellere Erwerbsintegration von Bleibefällen zu Pull-Effekten für Migration aus Staaten mit hohen Schutzquoten führen.

³⁸ Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aus Sicht der Kantone wurde im AGNA-Bericht vorgenommen. Es wird von jährlichen Nettoeinsparungen in Höhe von 91.88 Mio. CHF für die Kantone ausgegangen.

4 Anhang 1: Zentrale Annahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells

In der folgenden Tabelle sind die zentralen Modellannahmen des Modells für die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs aufgeführt. Veränderungen gegenüber den Annahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells der Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014 sind **farbig** gekennzeichnet.

Tabelle 2: Zentrale Modellannahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells "Apfel-zu-Apfel Vergleich" August 2015

Parameter	Regelbetrieb 2014/2015		Testbetrieb «Apfel-Apfel-Vergleich»		Bemerkungen zum Szenario «Apfel-zu-Apfel Vergleich»
Dauer Dublin-Verfahren	79.9 Tage		58.9 Tage		Bis Rechtskraft; Ist-Wert
Dauer in Dublin-Ausreiszentren	-		18.6 Tage		37.9% aller Dublin-Fälle; Kostenverlagerung für Vollzugsphase zu Bund; Ist-Wert [beruht auf relativ geringer Messgrundlage]
Dauer beschleunigte Verfahren	87.1 Tage		58.7 Tage		Bis Rechtskraft; Ist-Wert
Dauer Wegweisungsvollzug beschleunigte Verfahren	-		29.0 Tage		27.1% der Fälle; Kostenverlagerung für Vollzugsphase zu Bund; Ist-Wert [beruht auf relativ geringer Messgrundlage]
Dauer erweiterte Verfahren (nur Vorbereitungsphase bis Anhörung)	173.5 Tage		46.2 Tage		Annahme: verbleibende Verfahrensdauern bis Rechtskraft (Wegweisungsvollzug durch Kanton) in Regel- und Testbetrieb identisch
Abnahme der vorläufig Aufgenommenen pro Jahr	-		350		Aufgrund der Verfahrensbeschleunigung
Gesamtkapazität in Bundeszentren	1'600 Betten		5'120 Betten		Davon 850 in bestehenden EVZ, 1'000 in umgebauten Kantonsstrukturen, 3'150 in neuen Bundeszentren, 120 in neuen besonderen Zentren; kalkuliertes Kapazitätsoptimum mit 94% Deckung der monatlichen Gesuche der vergangenen 13 Jahre
Asylgesuche pro Jahr (Anzahl)	24'000		24'000		Als konstant angenommen
Bleiberechtsquote	30%		30%		Plan-Wert gemäss AGNA-Bericht; Modellerweiterung
Fallzusammensetzung	<i>Gesuche</i>	<i>Entscheide</i>	<i>Gesuche</i>	<i>Entscheide</i>	Plan-Werte; Unterscheidung der Fallzusammensetzung bei Gesuchen und Entscheiden gemäss AGNA-Bericht
<i>Dublin-Verfahren</i>	40%	30%	40%	30%	
<i>Beschleunigte Verfahren</i>	20%	19%	20%	19%	
<i>Erweiterte Verfahren</i>	40%	51%	40%	51%	

Betriebskosten pro Tag und Bett in EVZ bzw. Bundeszentren	83 CHF	83 CHF	Ist-Wert EVZ Basel 2011; Betriebskosten pro Tag und Bett in den Kantonen: 50 CHF (Globalpauschale)
--	--------	--------	--

Investitionsprogramm Neustrukturierung des Asylbereichs «Apfel-Apfel-Vergleich»		
Gesamter Investitionsbedarf	548 Mio. CHF	Gemäss neuem Raumkonzept
Neubaukosten je Bett	120'100 CHF	Besonderen Zentren: 130'000 CHF, excl. Arbeitsplätze
Umbaukosten je Bett	50'000 CHF	Excl. Arbeitsplätze; bei Übernahme von Kantonsstrukturen
Investitionskosten je Arbeitsplatz	126'400 CHF	Bedarf gemäss neuem Raumkonzept: 827 Arbeitsplätze
Aufbauphase	4 Jahre	Etappenweiser Aufbau; Bauzeit von 2 Jahren pro neuen Zentrum und 1 Jahr pro Umbau kantonalen Strukturen

Zum Vergleich werden in der folgenden Tabelle die zentralen Annahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells der Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014 aufgeführt.

Tabelle 3: Zentrale Modellannahmen des Wirtschaftlichkeitsmodells der Botschaft vom 3. September 2014

Parameter	Regelbetrieb 2011/2012	Testbetrieb Botschaft Sept. 2014	Bemerkungen zum Szenario Botschaft des Bundesrates
Dauer Dublin-Verfahren	94 Tage	50 Tage	Bis Rechtskraft; Soll-Wert
Dauer in Dublin-Ausreiszentren	-	70 Tage	42% aller Dublin-Fälle; Kostenverlagerung für Vollzugsphase zu Bund; Soll-Wert
Dauer beschleunigte Verfahren	310 Tage	40 Tage	Bis Rechtskraft; Soll-Wert
Dauer Wegweisungsvollzug beschleunigte Verfahren	-	70 Tage	42% der Fälle; Kostenverlagerung für Vollzugsphase zu Bund; Soll-Wert
Dauer erweiterte Verfahren	321 Tage	180 Tage	Bis Rechtskraft (Wegweisungsvollzug durch Kanton); Soll-Wert
Abnahme der vorläufig Aufgenommenen pro Jahr	-	350	Aufgrund der Verfahrensbeschleunigung
Gesamtkapazität in Bundeszentren	1'600 Betten	5'120 Betten	Davon 500 in bestehenden EVZ, 1'000 in umgebauten Kantonsstrukturen, 3'500 in neuen Bundeszentren, 120 in neuen besonderen Zentren; kalkuliertes Kapazitätsoptimum mit 94% Deckung der monatlichen Gesuche der vergangenen 13 Jahre
Asylgesuche pro Jahr (Anzahl)	24'000	24'000	Als konstant angenommen

Bleiberechtsquote	N/A		N/A		Parameter ausserhalb der Modellbetrachtung
Fallzusammensetzung	<i>Gesuche</i>	<i>Entscheide</i>	<i>Gesuche</i>	<i>Entscheide</i>	Plan-Werte; die Fallzusammensetzung wurde bei Gesuchen und Entscheiden als identisch angenommen
<i>Dublin-Verfahren</i>	40%	40%	40%	40%	
<i>Beschleunigte Verfahren</i>	20%	20%	20%	20%	
<i>Erweiterte Verfahren</i>	40%	40%	40%	40%	
Betriebskosten pro Tag und Bett in EVZ bzw. Bundeszentren	90 CHF		83 CHF		Ist-Wert EVZ Basel 2011; Betriebskosten pro Tag und Bett in den Kantonen: 50 CHF (Globalpauschale)

Investitionsprogramm Neustrukturierung des Asylbereichs Botschaft Sept. 2014		
Gesamter Investitionsbedarf	548 Mio. CHF	
Neubaukosten je Bett	120'000 CHF	Besonderen Zentren: 130'000 CHF, excl. Arbeitsplätze
Umbaukosten je Bett	50'000 CHF	Excl. Arbeitsplätze; bei Übernahme von Kantonsstrukturen
Investitionskosten je Arbeitsplatz	100'000 CHF	Bedarf: 630 Arbeitsplätze
Aufbauphase	4 Jahre	Etappenweiser Aufbau; Bauzeit von 2 Jahren pro neuen Zentrum und 1 Jahr pro Umbau kantonaler Strukturen

5 Anhang 2: Eckwerte und Indikatoren

In diesem Anhang sind wichtige Eckwerte und Indikatoren zum Testbetrieb für den Evaluationszeitraum, d.h. vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015, aufgeführt. Detaillierte Auswertungen zu den Verfahrensdauern sind in Mandat 2 enthalten.

5.1 Asylgesuche

Insgesamt wurden in der Betrachtungsperiode, d.h. vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015, in der Schweiz 39'518 Asylgesuche gestellt.³⁹ Davon wurden 2'606 Fälle in den Testbetrieb aufgenommen.

Zu den wichtigsten Herkunftsstaaten von Asylsuchenden gehörten in der Betrachtungsperiode Eritrea⁴⁰, Syrien, Afghanistan, Sri Lanka, Somalia, Nigeria, Marokko, Gambia, Tunesien und die Volksrepublik China.

Tabelle 4: Herkunftsstaaten der Asylsuchenden in Test- und Regelbetrieb per 31.08.2015

Herkunftsstaaten der Asylsuchenden	Testbetrieb		Regelbetrieb		Total	
	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil
Eritrea	523	20%	13'550	37%	14'073	36%
Syrien	280	11%	4'413	12%	4'693	12%
Afghanistan	111	4%	1'818	5%	1'929	5%
Sri Lanka	168	6%	1'719	5%	1'887	5%
Somalia	112	4%	1'496	4%	1'608	4%
Nigeria	142	5%	1'257	3%	1'399	4%
Marokko	122	5%	763	2%	885	2%
Gambia	76	3%	807	2%	883	2%
Tunesien	142	5%	704	2%	846	2%
China (Volksrepublik)	40	2%	705	2%	745	2%
Andere Länder	890	34%	9'680	26%	10'570	27%
Total	2'606	100%	36'912	100%	39'518	100%

³⁹ Insgesamt wurden gemäss Asylstatistik 43'433 Asylgesuche eingereicht. Die Differenz betrifft die Gesuche, die nicht über ein EVZ gegangen sind (Geburten, Familiennachzug, etc.) und hier nicht betrachtet werden.

⁴⁰ Aufgrund des starken Anstieges der Gesuche von Personen aus Eritrea und der damit verbundenen Engpässe bei den verfügbaren Dolmetschern wurden dem Testbetrieb von Mai bis November 2014 keine eritreischen Staatsangehörige zugewiesen. Der Anteil der Asylgesuche von eritreischen Staatsangehörigen ist deshalb im Regelbetrieb höher als im Testbetrieb.

59% der Asylsuchenden in der Betrachtungsperiode waren alleinstehende Erwachsene, 4% gehörten zu Gruppen von zwei oder mehr Erwachsenen (bspw. Eheleute ohne Kinder, Geschwister, etc.), 24% waren Teil von Familien mit Kindern, 9% waren Alleinerziehende mit Kindern und 4% Minderjährige ohne Begleitung.⁴¹

Tabelle 5: Familienstatus der Asylsuchenden in Test- und Regelbetrieb per 31.08.2015

Familienstatus der Asylsuchenden	Testbetrieb		Regelbetrieb		Total	
	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil
Alleinstehende Erwachsene	2'041	78%	21'447	58%	23'488	59%
Gruppen von zwei oder mehr Erwachsenen	92	4%	1'337	4%	1'429	4%
Familien mit Kindern	296	11%	9'028	24%	9'324	24%
Alleinerziehende mit Kindern	70	3%	3'438	9%	3'508	9%
Minderjährige ohne Begleitung (<18 Jahre)	106	4%	1'656	4%	1'762	4%
Unbekannt	1	0%	6	0%	7	0%
Total	2'606	100%	36'912	100%	39'518	100%

28% der Asylsuchenden in der Betrachtungsperiode waren Frauen und 72% Männer.⁴²

Tabelle 6: Geschlecht der Asylsuchenden in Test- und Regelbetrieb per 31.08.2015

Geschlecht der Asylsuchenden	Testbetrieb		Regelbetrieb		Total	
	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil
Frau	394	15%	10'761	29%	11'155	28%
Mann	2'211	85%	26'145	71%	28'356	72%
Unbekannt	1	0%	6	0%	7	0%
Total	2'606	100%	36'912	100%	39'518	100%

⁴¹ Der geringere Anteil an Familien und Alleinerziehenden mit Kindern im Testbetrieb im Vergleich zum Regelbetrieb ist darauf zurückzuführen, dass dem Testbetrieb aufgrund der Zuweisungsregeln anteilig weniger Familien und Alleinerziehende mit Kindern zugewiesen werden als dem Regelbetrieb. Gemäss Art. 4 TestV erfolgt die Zuweisung von Asylsuchenden in den Testbetrieb nach dem Zufallsprinzip, der Grundsatz der Einheit der Familie wird aber beachtet. Befindet sich beispielsweise bereits ein Familienmitglied in einem Verfahren des Regelbetriebs, werden die übrigen Familienmitglieder (auch bei Gesuchstellung zu einem späteren Zeitpunkt) in der Regel nicht dem Testbetrieb zugewiesen.

⁴² Der geringere Anteil an Frauen im Testbetrieb im Vergleich zum Regelbetrieb ist darauf zurückzuführen, dass dem Testbetrieb aufgrund der Zuweisungsregeln gemäss Art. 4 TestV (insb. Einheit der Familie) anteilig weniger Familien zugewiesen werden als dem Regelbetrieb.

Das Durchschnittsalter der Asylsuchenden in der Betrachtungsperiode betrug 22.8 Jahre.

Tabelle 7: Alter der Asylsuchenden in Test- und Regelbetrieb per 31.08.2015

Alter der Asylsuchenden	Testbetrieb		Regelbetrieb		Total	
	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil	Anzahl der Fälle	Anteil
> 80 Jahre	1	0%	17	0%	18	0%
75 – 80 Jahre	0	0%	25	0%	25	0%
70 – 75 Jahre	2	0%	34	0%	36	0%
65 – 70 Jahre	2	0%	70	0%	72	0%
60 – 65 Jahre	9	0%	152	0%	161	0%
55 – 60 Jahre	14	1%	260	1%	274	1%
50 – 55 Jahre	28	1%	392	1%	420	1%
45 – 50 Jahre	69	3%	656	2%	725	2%
40 – 45 Jahre	101	4%	1'316	4%	1'417	4%
35 – 40 Jahre	181	7%	2'291	6%	2'472	6%
30 – 35 Jahre	318	12%	3'788	10%	4'106	10%
25 – 30 Jahre	546	21%	5'781	16%	6'327	16%
20 – 25 Jahre	681	26%	7'792	21%	8'473	21%
15 – 20 Jahre	484	19%	6'504	18%	6'988	18%
10 – 15 Jahre	54	2%	1'436	4%	1'490	4%
5 – 10 Jahre	48	2%	1'676	5%	1'724	4%
0 – 5 Jahre	67	3%	4'713	13%	4'780	12%
Unbekannt	1	0%	9	0%	10	0%
Total	2'606	100%	36'912	100%	39'518	100%
Durchschnittsalter	26.1 Jahre (Median: 24.7 Jahre)		22.6 Jahre (Median: 22.5 Jahre)		22.8 Jahre (Median: 22.7 Jahre)	

5.2 Beschwerdeverfahren

Insgesamt wurden im Testbetrieb bei 1'225 Personen anfechtbare Verfügungen⁴³ erlassen, von denen 210 tatsächlich angefochten wurden. Dies entspricht einer Beschwerdequote von 17.1%. Die Beschwerdequote liegt im Testbetrieb signifikant tiefer als im Regelbetrieb, wo im gleichen Zeitraum 25.4% der anfechtbaren Verfügungen tatsächlich angefochten wurden. Dies bestätigt, dass die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. die ausgebaute Rechtsberatung im Testbetrieb diese noch fördert.⁴⁴

Von den 210 Beschwerden aus dem Testbetrieb beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sind 170 erledigt worden (siehe Tabelle 8). Dabei kam es zu 125 Abweisungen, 2 Gutheissungen, einer teilweisen Gutheissung, 11 Rückweisungen, 16 NEE, 10 als gegenstandslos erklärten Beschwerden sowie 5 Rückzügen.

⁴³ D.h. Ablehnungen und NEE aus allen Verfahrensarten.

⁴⁴ Eine qualitative Analyse dieses Aspekts ist in Mandat 4 der Evaluation des Testbetriebs zu finden.

Tabelle 8: Durch das BVGer erledigte Beschwerden aus dem Testbetrieb per 31.08.2015

Erledigte Beschwerden beim BVGer	Anzahl der Fälle
<i>Materielle Entscheide</i>	
Abweisungen	125
Gutheissung	2
Teilweise Gutheissung	1
Rückweisung/Kassation	11
<i>Nicht-materielle Entscheide und Abschreibungen</i>	
Nichteintreten	16
Gegenstandslos	10
Rückzug	5
<i>Gesamt</i>	
Total	170

5.3 Wegweisungsvollzug und Ausreise

In der Berichtsperiode kam es im Testbetrieb zu insgesamt 994 Abreisen von Asylsuchenden in allen Verfahrensphasen, davon 358 kontrolliert, von diesen wiederum 180 freiwillig (siehe Tabelle 9). Zudem sind 528 Asylsuchende unkontrolliert abgereist, d.h. untergetaucht.

Im Regelbetrieb kam es bei den Asylgesuchen, die in der Berichtsperiode eingereicht wurden, zu insgesamt 4'390 Abgängen aus den EVZ, davon waren 1'398 kontrollierte Ausreisen, davon wiederum 952 freiwillige Ausreisen ab EVZ (siehe Tabelle 9). Zudem sind 1'819 Asylsuchende unkontrolliert abgereist.

Tabelle 9: Wegweisungsvollzug und Ausreise ab Zentrum/EVZ per 31.08.2015

Wegweisungsvollzug und Ausreise	Testbetrieb		Regelbetrieb	
	Anzahl der Fälle	Ist-Anteil	Anzahl der Fälle	Ist-Anteil
Total Fälle mit Ausreise ab Zentrum/EVZ, d.h. ohne „Zuweisung“ Kanton	994	60.9%	4'390	23.8%
<i>Davon kontrolliert</i>	358	36.0%*	1'398	31.9%*
<i>Davon unkontrolliert („Untertauchen“)</i>	528	53.1%*	1'819	41.4%*
<i>Davon andere Abgänge</i>	108	10.9%*	1'173	26.7%*
Detail zu Dublin-Überstellungen ab Zentrum/EVZ				
Anzahl Dublin-Überstellungen	173	10.6%	415	2.2%
Detail zu freiwillige Ausreisen ab Zentrum/EVZ				
Anzahl freiwillige Ausreisen (Untermenge von kontrolliert)	180	11.0%	952	5.2%
Detail zu unkontrollierter Abreise vor oder nach Asylentscheid ab Zentrum/EVZ				
Anzahl unkontrollierter Abreisen <i>vor</i> dem Asylentscheid	258	15.8%	1'484	8.0%
Anzahl unkontrollierter Abreisen <i>nach</i> dem Asylentscheid	270	16.5%	335	1.8%

Bemerkungen: Die Quoten werden an den zugewiesenen Fällen (bzw. den gestellten Asylgesuchen) minus die hängigen Fälle berechnet. Im Total sind auch Personen, welche ein Bleiberecht erhalten haben enthalten. Mit einem * gekennzeichnete Quoten beziehen sich hingegen auf die übergeordnete Kategorie, d.h. „Ausreisen ab Zentrum/EVZ“.

Im Unterschied zu den Auswertungen in Mandat 2 sind hier nur die Fälle mit Wegweisungsvollzug und Ausreise ab Zentrum/EVZ aufgeführt, die für die Wirtschaftlichkeitsberechnung ausschlaggebend sind (Unterbringungsbedarf in Zentren des Bundes). Die Auswertung von Mandat 2 zieht auch Fälle mit Wegweisungsvollzug und Ausreise ab Kanton mit ein.

Aufschlussreich in dieser Tabelle sind die Verhältniszahlen. Die obigen Quoten wurden bei allen Kategorien in Bezug zu den in der Berichtsperiode zugewiesenen Fällen bzw. eingereichten Asylgesuchen (abzüglich der hängigen Fälle) berechnet. Folgende Aspekte sind hervorzuheben:

- Der Anteil der Dublin-Überstellungen im Testbetrieb beträgt 10.6%, im Regelbetrieb ab EVZ hingegen 2.2%.
- Die freiwilligen Ausreisen während des Aufenthaltes im Zentrum bzw. EVZ betragen im Testbetrieb 11.0% und im Regelbetrieb 5.2%.
- Die unkontrollierten Abreisen sind im Testbetrieb höher als im Regelbetrieb ab den EVZ. Vor Asylentscheid ist der Unterschied zwischen Testbetrieb zu Regelbetrieb mit 15.8% zu 8.0% geringer als nach Asylentscheid mit 16.5% zu 1.8%.

Bei diesen Unterschieden zwischen Regel- und Testbetrieb bestätigt sich die Annahme, dass die frühzeitige Rückkehrberatung sowie die Chancenberatung über das Asylverfahren durch die Rechtsvertretung im Testbetrieb dazu führen, dass die Asylsuchenden den Ausgang des Asylverfahrens bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchsteller aufgrund des getakteten Verfahrens besser, wann der Entscheid gefällt wird. In der Folge entscheiden sie sich eher für eine freiwillige Ausreise oder aber verlassen den Asylprozess unkontrolliert.⁴⁵

In der Botschaft zur Neustrukturierung wurde angenommen, dass 60% der Fälle ab Zentrum vollzogen werden können, bzw. dass diese Fälle keinem Kanton mehr zugewiesen werden müssen⁴⁶. Die 994 Personen, die aus dem Testbetrieb „ab Zentrum ausgereist“ sind, ergeben gemessen an den zugewiesenen Fällen (abzüglich den noch offenen Fällen) eine Quote von 60.9%.

5.4 Verbleib von unkontrolliert abgereisten Personen

Bei der Auswertung des Verbleibs von Personen, die unkontrolliert aus Verfahren des Testbetriebs abgereist sind, wird zwischen nationalen Asylverfahren (d.h. beschleunigte und erweiterte Verfahren) und Dublin-Verfahren unterschieden. Bei Personen mit Wegweisungsentscheid des nationalen Verfahrens bleibt die Schweiz grundsätzlich für den Wegweisungsvollzug in den Herkunfts- oder Heimatstaat zuständig bis sie den Schengen-Raum verlassen haben. Reichen sie in einem anderen Dublin-Staat ein neues Gesuch ein, muss die Schweiz einem Dublin-IN-Ersuchen zustimmen. Dies gilt nicht für laufende oder abgeschlossene Dublin-(OUT)-Fälle: Wenn diese in einem anderen Dublin-Land ein neues Asylgesuch einreichen, kann die Schweiz die Rückübernahme mit Verweis auf die Zuständigkeit des Erstasylslands verweigern.

Im **nationalen Verfahren** sind bis Ende August 2015 insgesamt 201 Personen unkontrolliert aus Verfahren des Testbetriebs abgereist, davon 76 während laufendem Verfahren und 125

⁴⁵ Hinzu könnte kommen, dass im Regelbetrieb aus Kapazitätsgründen nur ein Teil der potenziellen Dublin-Fälle während des gesamten Dublin-Verfahrens in den EVZ untergebracht werden kann. Kommt es aus diesen Gründen zu einer Zuweisung der Asylsuchenden an die Kantone, so verzögert sich der mögliche Wegweisungsvollzug und es verringert sich damit der Anreiz für eine rasche Ausreise.

⁴⁶ Der Planwert von 60% entspricht den in der Botschaft angenommen 40% Dublin-Fällen zuzüglich den 20% beschleunigte Verfahren, die den Kantonen nicht mehr zugewiesen werden. Dabei wurde angenommen, dass die beschleunigten Verfahren immer zu Wegweisungen führen.

nach der Eröffnung des Wegweisungsentscheids. Bei 142 Personen war der Verbleib per 31. August 2015 weiter offen (71%). Verschiedene Personen sind jedoch wieder aufgegriffen: 9 Personen konnten in der Schweiz wieder aufgegriffen werden (4%), davon sind 6 bereits ausgereist und bei 3 ist der Vollzug der Wegweisung hängig. In 54 Fällen (27%) wurden Dublin-IN-Verfahren eröffnet, d.h. die unkontrolliert abgereisten Personen sind in einen anderen Dublin-Staat weitergereist und haben dort ein neues Asylgesuch gestellt, woraufhin dieser Staat die Schweiz um Rückübernahme ersucht hat. In 13 der Dublin-IN-Verfahren ist eine Überstellung an die Schweiz erfolgt, wobei 4 Personen anschliessend erneut untergetaucht sind und 4 kontrolliert in ihren Herkunftsstaat zurückgekehrt sind; in 5 Fällen ist der Wegweisungsvollzug noch hängig. In 9 Fällen wurden die Dublin-IN-Ersuchen abgelehnt und in 32 Fällen hat die Schweiz zwar einer Überstellung zugestimmt, diese ist aber bisher nicht erfolgt, was teilweise damit zusammenhängt, dass sich Asylsuchende in den anderen Dublin-Staaten oftmals durch Untertauchen der Überstellung in die Schweiz entziehen.

Für den Vollzug der Wegweisung können Asylsuchende bis zu 140 Tage im Ausreisezentrum des Testbetriebs untergebracht werden. Ist der Vollzug innerhalb der Höchstdauer nicht realisierbar, werden die Personen aus dem Testbetrieb ausgeschlossen und den Nothilfestrukturen des Kantons Zürich zugewiesen. Bisher mussten 29 der bis Ende August 2015 weggewiesenen Personen aus dem Testbetrieb ausgeschlossen werden. Von diesen Personen sind bisher 3 kontrolliert ausgereist und 14 unkontrolliert abgereist. Bei 11 Fällen ist die Papierbeschaffung noch im Gang und 1 Fall ist durch Heirat mit einem/r Schweizer Bürger/in geregelt.

Im **Dublin-OUT-Verfahren** kam es bis Ende August 2015 zu insgesamt 509 unkontrollierten Abreisen, davon 183 bereits während des Verfahrens und 326 nachdem der Dublin-NEE verfügt wurde. Bisher konnten 95 Personen in der Schweiz wieder aufgegriffen werden (19%). Die relativ zahlreichen Aufgriffe lassen sich mit der Praxis des Kantons Zürich erklären, untergetauchte Personen mit Dublin-NEE konsequent im RIPOL zur Verhaftung auszuschreiben. Alle aufgegriffenen Personen mit Dublin-NEE wurden entweder bereits an den zuständigen Dublin-Staat überstellt oder werden in Aussicht auf eine baldige Überstellung in Administrativhaft untergebracht. Bei den verbleibenden 414 Personen ist der Verbleib offen (81%).

Bezüglich der unkontrolliert abgereisten Personen ist generell festzuhalten, dass diese zwar zu einer finanziellen Entlastung des Asylsystems führen, bei einem wesentlichen Anteil der Fälle jedoch nicht feststellbar ist, ob die Personen die Schweiz auch effektiv verlassen haben.

5.5 Rückkehrhilfe

Im Testbetrieb sind während der Messperiode 160 Personen mit Rückkehrhilfe abgereist. Aus Regelbetrieb haben 882 Personen die Schweiz mit Rückkehrhilfe verlassen. Der Anteil der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Asylsuchenden ist im Testbetrieb (6% der zugewiesenen Fälle) höher als im Regelbetrieb (2% der Asylgesuche).⁴⁷

⁴⁷ Der Vergleich der Ausreisequoten in Regel- und Testbetrieb ist jedoch nur bedingt aussagekräftig, da dem Testbetrieb von Mai bis November 2014 aufgrund von Dolmetscherengpässen keine eritreischen Staatsangehörige zugewiesen wurden. Diese Personen entsprechen der mengenmässig wichtigsten Gruppe von Asylsuchenden und zeichnen sich durch eine hohe Schutzquote aus. Dies führt entsprechend zu einer höheren Rückkehrquote im Testbetrieb und einer geringeren im Regelbetrieb.

Tabelle 10: Rückkehrhilfe in Regel- und Testbetrieb per 31.08.2015

Rückkehrhilfe	Testbetrieb		Regelbetrieb	
	Anzahl der Fälle	Quote	Anzahl der Fälle	Quote
Mit Rückkehrhilfe ausgereiste Personen	160	6%	882	2%

Von den mit Rückkehrhilfe aus dem Testbetrieb abgereisten Personen haben sich zudem rund 72% bereits in der Vorbereitungsphase dafür entschieden. Dies lässt sich u.a. anhand der unterschiedlichen finanziellen Anreize in beiden Systeme erklären. Im Testbetrieb wird ein degressives System der Rückkehrhilfe angeboten, das mit einer Rückkehrhilfe von 2'000 CHF bei einer Ausreise in der Vorbereitungsphase beginnt und in den weiteren Phasen geringere Hilfen bietet. Im Regelbetrieb werden in den EVZ lediglich Rückkehrhilfen von 500 CHF angeboten.⁴⁸ Zudem unterscheidet sich der Testbetrieb dadurch, dass wie bereits oben erwähnt auch die Chancenberatung durch die Rechtsvertretung angeboten wird. Schliesslich ist anzuführen, dass die Rückkehrhilfe für Dublin-Fälle im Regelbetrieb auf 500 CHF beschränkt ist. Eine frühzeitige, freiwillige Rückkehr ist in der Regel mit erheblichen Kosteneinsparungen für die Schweiz verbunden.

5.6 Nothilfebezüger

Das Monitoring Sozialhilfestopp⁴⁹ wird halbjährlich ausgewertet. In 2014 und im ersten Halbjahr 2015 haben 42 Personen aus dem Testbetrieb Nothilfe bezogen. Dabei wurden gemäss Meldung des Kantons Zürich effektive Gesamtkosten in Höhe von 160'504 CHF verursacht. Weggewiesene Personen aus dem Testbetrieb bezogen wesentlich seltener (Bezugsquote: 5%) und kürzer (durchschnittliche Bezugsdauer: 35 Tage) Nothilfe als weggewiesene Asylsuchende, die ein Verfahren des Regelbetriebs durchlaufen haben (Bezugsquote: 52%; durchschnittliche Bezugsdauer: 94 Tage).

Tabelle 11: Nothilfebezug (01.01.2014 bis 30.06.2015; rechtskräftige Entscheide aus 2014/15)

Nothilfebezug von weggewiesenen Personen aus Testbetrieb und Regelbetrieb (01.01.2014 bis 30.06.2015)*		
	Testbetrieb Zürich	Regelbetrieb (schweizweit)
Anzahl Entscheide	867	11'815
Anzahl Nothilfebeziehende	42	6'171
Bezugsquote	5%	52%
Nothilfekosten	160'504 CHF	32.4 Mio. CHF
Kosten pro Entscheid	185 CHF	2'739 CHF
Bezugsdauer	35 Tage	94 Tage

* Berücksichtigt werden hier ausschliesslich rechtskräftige Entscheide aus den Jahren 2014/15

Die Ergebnisse aus dem Testbetrieb zeigen, dass sich schnelle Verfahren sowie eine gezielt eingesetzte Rückkehr-, Chancen- und Rechtsberatung positiv auf die Ausreisebereitschaft bzw. auf die Inanspruchnahme der Nothilfe auswirken. Aufgrund der relativ geringen Fallzahlen und des kurzen Betrachtungszeitraums können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschliessenden Aussagen zur Wirkung der Neustrukturierung des Asylbereichs auf den Nothilfebezug gemacht werden. Insbesondere kann derzeit nicht abgeschätzt werden, wie sich die

⁴⁸ Nach dem Austritt aus dem EVZ in den Kanton können die Gesuchsteller im Regelbetrieb hingegen (ab 3 Monate nach Asylgesuch) höhere Beträge beziehen: 1'000 CHF Barauszahlung und 3'000 CHF für Projekthilfe.

⁴⁹ Die Berichte des *Monitorings über den Sozialhilfestopp im Asylbereich* können heruntergeladen werden unter: https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/asyl/sozialhilfe/ref_monitoring_sozialhilfestopp.html

Zahlen im Hinblick auf Langzeitbezüger oder auf Personen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt Nothilfe beanspruchen, entwickeln werden. Ebenfalls offen bleiben die effektiven Auswirkungen auf Bund und Kantone an den Standorten künftiger Ausreisezentren.