



Aktualität Asyl

Überblick über das Asylwesen der Schweiz aus städtischer Sicht

Eine Dienstleistung für die Mitglieder der Städteinitiative Sozialpolitik, September 2015

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--------|---|---|
| 1. | Aktuelle Situation..... | 1 |
| 2. | Asylwesen im Überblick | 1 |
| 2.1. | Einleitung und Zuständigkeiten | 1 |
| 2.2. | Aufenthaltskategorien im Asylbereich | 2 |
| 2.2.1. | Asylsuchende (im Asylverfahren)..... | 2 |
| 2.2.2. | Anerkannte Flüchtlinge (Asyl) | 2 |
| 2.2.3. | Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge..... | 3 |
| 2.2.4. | Vorläufig aufgenommene Personen..... | 3 |
| 2.2.5. | Härtefälle (humanitäre Aufnahme) | 3 |
| 2.2.6. | Schutzbedürftige..... | 3 |
| 2.3. | Zahlen..... | 3 |
| 2.4. | Sozialhilfe | 4 |
| 2.5. | Nothilfe | 4 |
| 3. | Neustrukturierung Asyl | 5 |
| 3.1. | Ausgangslage..... | 5 |
| 3.2. | Erste Erfahrungen | 5 |
| 3.3. | Erwartete Auswirkungen auf die Städte | 6 |
| 4. | Blick in die Zukunft | 6 |

1. Aktuelle Situation

Die Flüchtlingsströme über das Mittelmeer nach Italien, über die Türkei nach Griechenland oder auf der Balkanroute reissen nicht ab. Europa steht vor grossen Herausforderungen. Diese Entwicklung betrifft auch die Schweiz und es ist schwierig, die genauen Auswirkungen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden vorauszusehen. Dazu kommt, dass das Asylwesen in der Schweiz im Umbruch ist. Mit der vom Bundesrat initiierten Neustrukturierung des Asylbereichs verändert sich nebst den Verfahren auch die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.

Asylsuchende sind immer auch wieder Thema in den Medien und in politischen Diskussionen. Gerade die sich oft schwierig gestaltende Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sorgt zum Teil für hitzige Debatten.

2. Asylwesen im Überblick

2.1. Einleitung und Zuständigkeiten

Der Bund ist zuständig für den Empfang der Asylsuchenden im Rahmen der Bundesempfangsstellen (Empfangszentren), für das eigentliche Asylverfahren, das in den Asylentscheid mündet, und für die Vollzugsunterstützung (Papierbeschaffung und Identitätsklärung). Die registrierten Asylsuchenden werden vom Staatssekretariat für Migration (SEM) nach einem durch den Gesetzgeber definierten Schlüssel auf die Kantone verteilt.

Der Bund vergütet den Kantonen mittels Pauschalen die Kosten für die Unterbringung, Sozialhilfe und Betreuung von Asylsuchenden sowie während 5 Jahren für anerkannte Flüchtlinge und während 7 Jahren für vorläufig Aufgenommene. Zudem überweist der Bund den Kantonen Integrationspauschalen, die einmalig pro Flüchtlingsanerkennung und vorläufige Aufnahme ausbezahlt werden. Sie sind zur Förderung der vorläufig Aufgenommenen sowie anerkannten Flüchtlinge einzusetzen. Die Integrationspauschalen dienen der beruflichen Integration und dem Erwerb einer Landessprache.

Die Kantone sind verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden aufzunehmen. Sie sorgen für deren Unterbringung und leisten die nötige Sozialhilfe an Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie Nothilfe für Personen mit negativem Entscheid oder Nichteintretensentscheid. Die Kantone sind ausserdem zuständig für alle Vollzugsaufgaben, einschliesslich der Bewilligung einer Erwerbstätigkeit, für den Vollzug der Wegweisung und für die Anordnung allfälliger Zwangsmassnahmen.

Die Verteilung in die kantonalen und kommunalen Strukturen erfolgt anschliessend über die zuständigen kantonalen Behörden. Asylsuchende werden in den meisten Kantonen in der ersten Phase in einer Kollektivstruktur untergebracht und erst nach einer bestimmten Zeit auf die Gemeinden verteilt respektive in Wohnungen untergebracht.

2.2. Aufenthaltskategorien im Asylbereich

Im Asylbereich werden folgende Aufenthaltskategorien unterschieden:

2.2.1. Asylsuchende (im Asylverfahren)

Asylsuchende sind Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben und deren Verfahren beim Staatssekretariat für Migration (SEM) oder Bundesverwaltungsgericht hängig ist. Sie haben einen **Ausweis N**, welcher längstens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens gültig bleibt. Ein Familiennachzug ist nicht möglich.

Der Zugang zu Integrationsprogrammen ist in den meisten Kantonen beschränkt. Für die ersten 3 Monate besteht ein Arbeitsverbot, anschliessend braucht es eine Bewilligung durch den Kanton, welche unter engen Voraussetzungen und bei Vorliegen eines Arbeitsvertrags erteilt wird.

Die Kosten für die Unterbringung und Sozialhilfe wird den Kantonen durch das SEM mittels Globalpauschale bis Ablauf der Ausreisefrist vergütet.

2.2.2. Anerkannte Flüchtlinge (Asyl)

Asyl wird Personen gewährt, welche die Flüchtlingseigenschaft besitzen und wenn kein Asylausschlussgrund¹ vorliegt. Sie erhalten den **Ausweis B**. Anerkannte Flüchtlinge haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizer Bürger Anspruch auf Sozialhilfe und auf Leistungen der Alters- und Hinterlassenen- sowie der Invalidenversicherung. Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen und Partner von Flüchtlingen mit Asyl sowie ihre minderjährigen Kinder werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten ebenfalls Asyl.

Die soziale und berufliche Integration wird gefördert. Für die Erwerbstätigkeit besteht keine Einschränkung, es gilt Gleichstellung mit inländischen Arbeitssuchenden und Personen mit Ausweis B oder C. Eine Erwerbstätigkeit ist jedoch bewilligungspflichtig. Der Bundesrat sieht vor, die Bewilligungspflicht abzuschaffen, um die Arbeitsintegration zu fördern. Für eine Niederlassungsbewilligung (**Ausweis C**) gelten die ausländerrechtlichen Bestimmungen. Eine C-Bewilligung kann bei besonders guter Integration frühestens nach fünf Jahren erteilt werden.

Es besteht ein strikter Rückschiebungsschutz, der Wohnsitz ist frei wählbar und Reisen ins Ausland (Ausnahme Heimatland) sind möglich.

Die Kosten für Sozialhilfe werden 5 Jahre vom Bund (SEM) übernommen, nachher fällt die Zuständigkeit zu den Kantonen und Gemeinden.

¹ Asylunwürdigkeit, subjektive Nachfluchtgründe (gem. AsylG Art. 54-55)

2.2.3. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind Personen, die zwar die Flüchtlingseigenschaften erfüllen, jedoch Asylausschlussgründe haben. Sie haben einen **Ausweis F**, welcher auf maximal 12 Monate befristet ist. Die vorläufige Aufnahme kann vom Kanton um jeweils 12 Monate verlängert werden. Ein Familiennachzug ist unter bestimmten Voraussetzungen nach 3 Jahren ab vorläufiger Aufnahme möglich.

Die soziale und berufliche Integration wird gefördert, es gelten dieselben Bestimmungen wie für anerkannte Flüchtlinge. Mit Ausweis F ist es jedoch schwieriger, eine Arbeitsstelle zu finden. Die Kosten für Unterbringung und Sozialhilfe werden den Kantonen durch das SEM analog Asylsuchenden bis 7 Jahre vergütet. Nachher sind für die Finanzierung Kantone und Gemeinden zuständig, Eine Wegweisung ist analog anerkannter Flüchtlinge verboten.

2.2.4. Vorläufig aufgenommene Personen

Als vorläufig Aufgenommene gelten Personen mit einem negativen Asylentscheid, bei denen der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist. Sie haben einen **Ausweis F**. Es gelten die unter 2.2.3 aufgeführten Bestimmungen, mit der Ausnahme, dass vorläufig aufgenommene Personen weggewiesen werden können, wenn sich die Situation in ihrem Heimatland ändert.

2.2.5. Härtefälle (humanitäre Aufnahme)

Asyl suchende Personen, abgewiesene Asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene Personen, die sich in einer persönlichen Notlage befinden, können von ihrem Wohnkanton unter Umständen eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen einer Härtefallregelung erhalten (**Ausweis B**). Eine persönliche Notlage liegt vor, wenn die Rückkehr in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht nicht zuzumuten ist. Voraussetzung für die Regelung ist insbesondere, dass keine Straffälligkeit und keine Sozialhilfeabhängigkeit vorliegen.

2.2.6. Schutzbedürftige

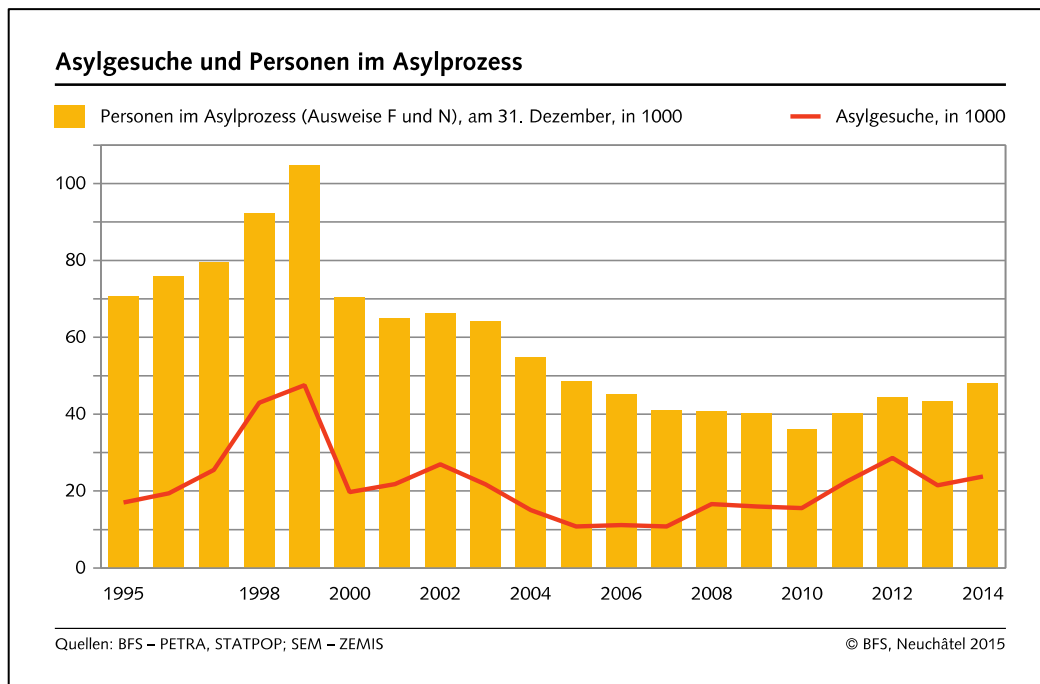
Diese Kategorie umfasst Personen aus Kriegs- und Krisengebieten, denen der Bundesrat ohne Asylverfahren vorübergehend Schutz gewährt. Sie haben den **Ausweis S**. Dieser Status wurde jedoch bis heute noch nie gewährt.

2.3. Zahlen

Im Jahr 2014 stellten 23'765 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch, 2'300 mehr (+ 10.7 %) als im Jahr 2013 (21'465 Gesuche). 26'715 Asylgesuche konnten 2014 erstinstanzlich erledigt werden. Ungefähr ein Viertel von ihnen wurde als Flüchtling anerkannt und erhielt Asyl. Ein weiteres Drittel wurde vorläufig aufgenommen. Die Schutzquote insgesamt in der Schweiz betrug 2014 58.3 %, rund 15'000 Personen durften also hier bleiben. Die Schutzquote bezeichnet den Anteil von Asylsuchenden, die in der Schweiz bleiben dürfen; oder genauer: den Anteil Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide. 2013 lag die Schutzquote bei 29.8 %.

Nicht in der Schweiz bleiben durften rund 5'800 Personen mit einem Nichteintretensentscheid, die mehrheitlich im Rahmen des Dublin-Verfahrens gefällt wurden, und sowie mehr als 12'100 Personen, deren Gesuch abgelehnt wurde.

Der Anteil der Schweiz an den europaweit gestellten Asylgesuchen nahm 2014 ab. Europaweit wurden 2014 rund 600'000 Asylgesuche gestellt (2013: 444'000), davon 3.8 % in der Schweiz (2013: 4.8 % in der Schweiz). Der Trend, dass in der Schweiz im Europavergleich weniger Asylgesuche gestellt werden, dürfte sich aufgrund der aktuellen Situation in Europa fortsetzen.



2.4. Sozialhilfe

Die Kantone sind zuständig für die Gewährleistung der Sozialhilfe an Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen. Der Bund erstattet den Kantonen die entstehenden Sozialhilfekosten für Asylsuchende, für anerkannte Flüchtlinge, die noch nicht 5 Jahre in der CH leben und für vorläufig Aufgenommene, die noch nicht seit 7 Jahren in der Schweiz leben, mittels Pauschalen. Die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen erfolgt durch die Kantone oder Gemeinden bzw. durch beauftragte Dritte. Die Unterbringung von Asylsuchenden erfolgt zum Teil in Gemeinschaftsunterkünften, zum Teil – insbesondere wenn es sich um Familien handelt – in Wohnungen. Die Sozialhilfemassnahmen für Asylsuchende sind in der Regel rund 20% tiefer als diejenigen der übrigen Sozialhilfe Beziehenden.

Gemäss Sozialhilfestatistik des Bundes belief sich die Sozialhilfequote im Asylbereich (ohne anerkannte Flüchtlinge) per 30. Juni 2014 auf 83.5%. Wenn man die Sozialhilfequote nach Aufenthaltsstatus betrachtet, zeigt sich, dass die Quote der Asylsuchenden 87.5% betrug und jene der vorläufig Aufgenommenen Personen mit weniger als sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz bei 77.2% lag. Die hohe Quote von Asylsuchenden mit Ausweis N ist systembedingt: Ihr Zutritt zum Arbeitsmarkt ist stark eingeschränkt. Eine Ablösung von der Sozialhilfe und weitere Erleichterungen im Arbeitsmarkt sind hingegen bei den Personen mit Bleiberecht (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) anzustreben. Im Juni 2014 haben die Sozialhilfeempfänger im Asylbereich im Durchschnitt Anspruch auf 1'131 Franken pro Person und Monat (Bruttobedarf)². Eine Besonderheit dieser Statistik ist, dass sie lediglich die sogenannten „schlechten Risiken“ umfasst. Personen, denen die Integration gelingt, erhalten in der Regel die Aufenthaltsbewilligung B und wechseln damit auch in der Statistik die Kategorie. Diese statistische Situation macht es schwierig, zuverlässige Daten über die (längerfristige) Arbeitsintegration von Personen, die als Asylsuchende in die Schweiz gekommen sind, zu erhalten.

2.5. Nothilfe

Abgewiesene Asylsuchende, die einen negativen Asylentscheid oder einen Nichteintretensentscheid erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen, haben laut Bundesverfassung bis zur Ausreise ein garantiertes Recht auf Nothilfe. 2014 haben 10'744 Personen Nothilfeleistungen in Form von Obdach, Nahrung, Kleidung und medizinischer Grundversorgung bezogen. Die durchschnittliche Bezugsdauer der Nothilfe betrug 129 Tage. Erstmals sind sowohl die Anzahl der beziehenden Personen als auch die Nothilfekosten gesunken. Die Kosten beliefen sich gesamthaft auf 73,7 Millionen Fran-

² Sozialhilfestatistik im Asylbereich (eAsyl), Ergebnisse 2014, Bundesamt für Statistik, Juni 2015

ken. Die Nothilfebeziehenden stammten wie bereits im Vorjahr vor allem aus Nigeria, Algerien und Tunesien.

3. Neustrukturierung Asyl

3.1. Ausgangslage

Der Bundesrat verfolgt mit der Neustrukturierung des Asylbereichs das Ziel, die Asylverfahren rascher und gleichzeitig fair abzuwickeln. Künftig sollen 60% aller Asylverfahren innerhalb von maximal 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Diese Verfahren werden in regionalen Zentren des Bundes durchgeführt. Als flankierende Massnahme zur Beschleunigung wird der Rechtsschutz ausgebaut: Mittellose Asylsuchende haben Anspruch auf kostenlose Beratung und Rechtsvertretung.

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Die Asylverfahren und der Vollzug 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, unbegründete oder missbräuchliche Asylgesuche einzureichen, soll gesenkt werden;
- Die Glaubwürdigkeit des Asylbereiches soll nachhaltig gestärkt werden.

Die Wirksamkeit der neuen Asylverfahren wird in einer Testphase geprüft. Dazu hat das Staatssekretariat für Migration SEM in Zürich ein neues Verfahrenszentrum eröffnet. Die Testphase wurde im Januar 2014 gestartet und wird bis Ende September 2015 dauern. Sie wird 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.

Die vorgeschlagene Neustrukturierung des Asylbereiches stützt sich auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe Neustrukturierung vom 18. Februar 2014.³ Anlässlich einer zweiten Asylkonferenz vom 28. März 2014 haben die Kantone, die Städte- und Gemeindeverbände diesem Schlussbericht sowie den Eckwerten des Konzepts "Neustrukturierung des Asylbereiches" einstimmig zugestimmt und eine gemeinsame Erklärung verabschiedet⁴. Diese sieht unter anderem Entschädigungen für Standortgemeinden der Bundeszentren vor. Am 3. September 2014 hat der Bundesrat die Botschaft verabschiedet. Der dazugehörenden Gesetzesvorlage haben 2015 sowohl National- wie auch Ständerat zugestimmt.

3.2. Erste Erfahrungen

Seit Anfang Januar 2014 testet das Staatssekretariat für Migration (SEM) im Verfahrenszentrum in Zürich beschleunigte Asylverfahren im Hinblick auf eine grundlegende Neustrukturierung des Asylbereichs. Diese hat zum Ziel, dass die Mehrheit der Asylverfahren rascher als bisher in regionalen Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen wird.

Die externe Evaluation kommt aufgrund der bisherigen Zwischenergebnisse zum Schluss, dass der Testbetrieb planmässig funktioniert. Der Testbetrieb hat, soweit messbar, zu einer Verfahrensbeschleunigung im Vergleich zum regulären Betrieb geführt, wenn auch in leicht geringerem Ausmass als ursprünglich angenommen. Die Auswertung des Testbetriebs bis Ende Oktober 2014 zeigt auf, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs eine Verfahrensbeschleunigung erzielt werden kann. Eine wesentliche Beschleunigung setzt voraus, dass die Verfahren mit allen Akteuren „unter einem Dach“ abgewickelt werden, ohne dass Überweisungen an die Kantone notwendig sind. Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird der Anteil dieser Verfahren aufgrund höherer UnterbringungsKapazitäten auf Bundesebene gesteigert. Auf einer grösseren Datengrundlage basierende Ergebnisse werden im Abschlussbericht von Ende 2015 enthalten sein.⁵

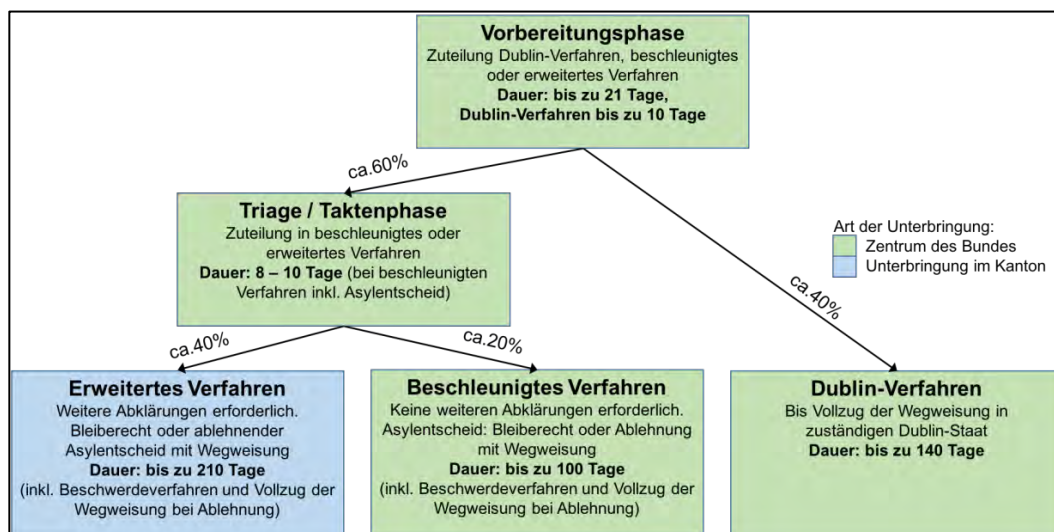
³ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>

⁴ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklarung-d.pdf>

⁵ Staatssekretariat für Migration SEM, Evaluation Testbetrieb, Februar 2015

3.3. Erwartete Auswirkungen auf die Städte

Ein zentraler Punkt der Neustrukturierung betrifft die Unterscheidung in die folgenden Asylverfahren⁶:



Gemäss der geplanten Neustrukturierung werden künftig nur noch rund 40% der Asylsuchenden auf die Kantone und somit je nach kantonalem System, auf die Gemeinden bzw. Städte verteilt. Dabei handelt es sich um Personen, welche im sogenannten „Erweiterten Verfahren“ sind. Dieses 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. Auch diese Verfahren sollen innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen sein. Das wird dazu führen, dass Gemeinden – mindestens in jenen Kantonen die ein 2-Phasen-System kennen – keine oder kaum mehr Asylsuchende unterzubringen haben.

Gemäss Bericht der Arbeitsgruppe Neustrukturierung Asyl hat dies in Bezug auf die Unterbringungs-kapazitäten folgende Effekte:

- Der Bund muss seine Kapazitäten ausbauen.
- Die Kantone und Gemeinden benötigen für die Unterbringung von Personen in einem laufenden Verfahren und von Nothilfebeziehenden deutlich geringere Unterbringungskapazitäten.
- Für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen werden dafür höhere Kapazitäten benötigt, was langfristig vor allem die Städte und Gemeinden fordern wird

Kurzfristig ist für die Städte noch keine Entlastung spürbar. In wie weit sich der Druck auf die Städte in diesem Bereich mittelfristig reduziert, hängt insbesondere davon ab, ob es dem Bund gelingt, seine zusätzlich benötigten Strukturen in naher Zukunft aufzubauen. Nicht vergessen darf in diesem Zusammenhang die generelle Entwicklung im Asylbereich, wo gerade im Sommer 2015 die Flüchtlingsströme nach Europa neue Dimensionen erreicht haben.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass kürzere Asylverfahren und die Reduktion unbegründeter Asylgesuche den Bestand an Personen im laufenden Verfahren verkleinern. Dies wird jedoch auf den Bestand an Personen mit Bleiberecht – also anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene – kaum Einfluss haben.

4. Blick in die Zukunft

Das Asylwesen bleibt auch in Zukunft für alle beteiligten Akteure eine grosse Herausforderung. Die aktuelle Situation mit den Flüchtlingsströmen, welche Europa täglich erreichen, zeigt auf, dass kaum eine rasche Entspannung zu erwarten ist. Die angestrebte Neustrukturierung des Asylwesens in der Schweiz führt zu einer Klärung, indem die Kantone und Gemeinden vermehrt Menschen aufnehmen

⁶ Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, Schlussbericht, Februar 2014

müssen, die aufgrund ihres geklärten Status in der Schweiz ein Bleiberecht haben. Dies bedeutet, dass die soziale und berufliche Integration dieser anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen eine hohe Priorität haben muss, damit eine langfristige Abhängigkeit von der Sozialhilfe verhindert kann.

Die Städteinitiative Sozialpolitik hat aus diesem Grund die „Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen“ als strategischen Schwerpunkt für die nächsten Jahre bestimmt. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Integrationschancen und damit die wirtschaftliche Unabhängigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen verbessern. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die verstärkte Zusammenarbeit auf den Ebenen Bund, Kantone und Städte im Bereich der Koordination und Finanzierung der sozialen und beruflichen Integration.

Winterthur, September 2015

Kontakt: info@staedteinitiative.ch Mehr Informationen auch unter www.staedteinitiative.ch