

Regionalwirtschaftliche Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM

Auswirkungen der EVZ auf die Standortgemeinden
und -kantone

Schlussbericht

2. Oktober 2012

zuhanden des Bundesamtes für Migration

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Regionalwirtschaftliche Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM
Untertitel: Auswirkungen der EVZ auf die Standortgemeinden
und -kantone
Auftraggeber: Bundesamt für Migration
Ort: Bern
Datum: 2. Oktober 2012
Bezug: www.ecoplan.ch

Begleitung BFM

Betschart Pius, Vizedirektor a.i., Direktionsbereich Asyl und Rückkehr
Wymann Andreas (Vorsitz), Direktionsbereich Asyl und Rückkehr
Andres Caesar, Abteilung EVZ und Dublin
Bezzola Claudia, Sektion Subventionen
Curchod Christophe, Sektion Strategie, Analysen und Forschung
Eleutheri Nadine, Sektion Verfahrensgrundlagen und Controlling
Glauser Michael, Stabsbereich Information und Kommunikation
Krauskopf Hendrick, Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe
Loos Barbara, Abteilung Subventionen und Asylgrundlagen
Miceli Maurizio, EVZ Vallorbe
Mosimann Elisabeth, Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik
Perler Beat, Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe
Roth Petra, Sektion Verfahrensgrundlagen und Controlling
Scheidegger Franziska, Sektion Strategie, Analysen und Forschung
Stettler Mathias, Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik
Studer Christoph, EVZ Altstätten
Wyss Francisco, Sektion Betrieb und Sicherheit

Projektteam Ecoplan

Heini Sommer
Christof Rissi
Michael Mattmann
Simon Büchler

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	5
	Kurzfassung.....	6
1	Einleitung	12
2	Übersicht über die Empfangs- und Verfahrenszentren	16
3	Regionalwirtschaftliche Effekte.....	31
4	Gesellschaftliche Auswirkungen.....	41
5	Finanzielle Auswirkungen	51
6	Fazit: Bedeutung der EVZ für Standortgemeinden und -kantone.....	60
7	Anhang A: Betriebskosten der EVZ	64
8	Anhang B: Regionalwirtschaftliche Effekte	75
9	Anhang C: Interviewpartner	85
	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	86

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung.....	6
1 Einleitung	12
1.1 Ausgangslage und Fragestellung der Studie	12
1.2 Wirkungsmodell und Aufbau des Berichts	12
1.3 Abgrenzung der Untersuchung	14
1.4 Vorgehen und Dank	15
2 Übersicht über die Empfangs- und Verfahrenszentren	16
2.1 EVZ-Standorte und Unterbringungskapazitäten	16
2.2 Verfahrensablauf und Akteure im Betrieb der EVZ.....	17
2.2.1 Empfang.....	18
2.2.2 Unterbringung.....	19
2.2.3 Asylverfahren im EVZ	19
2.3 Auslastung der EVZ	20
2.3.1 Entwicklung der Eintritte und Aufenthaltstage in den EVZ	20
2.3.2 Notunterkünfte.....	22
2.3.3 Produkte der EVZ.....	22
2.4 Kostenstruktur der EVZ.....	23
2.4.1 Gesamtkosten	24
2.4.2 Kosten pro EVZ.....	26
3 Regionalwirtschaftliche Effekte.....	31
3.1 Einleitung.....	31
3.2 Wertschöpfung	32
3.3 Beschäftigungseffekt.....	34
3.3.1 Erhebung der Beschäftigten und deren Wohnorte.....	34
3.3.2 Gesamter Beschäftigungseffekt.....	35
3.4 Steuereinnahmen	37
3.5 Regionalwirtschaftliche Bedeutung der EVZ.....	38
3.5.1 Bedeutung als Arbeitgeber und für Steuern.....	38
3.5.2 Auswirkungen auf Standortattraktivität und Entwicklungsperspektiven.....	39
4 Gesellschaftliche Auswirkungen.....	41

4.1	Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren	41
4.2	Auswirkungen in der Standortgemeinde	42
4.2.1	Störung von Ruhe und Ordnung	42
4.2.2	Diebstähle	45
4.2.3	Alkoholismus	46
4.2.4	Weitere Aspekte	47
4.3	Standortkantone	48
4.4	Fazit: Gesellschaftliche Auswirkungen sind wichtig	49
5	Finanzielle Auswirkungen	51
5.1	Standortgemeinden	51
5.1.1	Steuereinnahmen	51
5.1.2	Sicherheit	51
5.1.3	Weitere finanzielle Aspekte	52
5.1.4	Fazit: EVZ für Standortgemeinden finanziell wenig relevant	53
5.2	Standortkantone	53
5.2.1	Steuereinnahmen	53
5.2.2	Sicherheit	54
5.2.3	Medizinalkosten	54
5.2.4	Fazit: Finanzielles Ergebnis für die Standortkantone unklar	55
5.2.5	Exkurs: Bundesabgeltungen für Asylsuchende und Verteilung auf die Kantone	56
6	Fazit: Bedeutung der EVZ für Standortgemeinden und -kantone	60
6.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	60
6.2	Empfehlungen im Hinblick auf die Schaffung neuer Unterbringungskapazitäten	62
6.2.1	Minimierung der negativen gesellschaftlichen Auswirkungen	62
6.2.2	Transparente Abgeltung der Standorte	63
7	Anhang A: Betriebskosten der EVZ	64
7.1	Datengrundlagen Betriebskosten	64
7.2	Entwicklung Gesamtkosten	66
7.3	Kosten pro EVZ	68
7.3.1	EVZ Altstätten	70
7.3.2	EVZ Basel	71
7.3.3	EVZ Chiasso	72
7.3.4	EVZ Kreuzlingen	73
7.3.5	EVZ Vallorbe	74
8	Anhang B: Regionalwirtschaftliche Effekte	75
8.1	Methodik und Vorgehen	75
8.1.1	Wertschöpfung	75
8.1.2	Beschäftigungseffekt	76
8.1.3	Steuereinnahmen	77
8.2	Regionale Verteilung der Personalkosten	79

8.2.1	Beschäftigte pro Einkommensgruppe pro EVZ	80
8.2.2	Regionale Verteilung der Lohnsumme pro EVZ	81
8.3	Regionale Verteilung der Sachausgaben	82
8.3.1	Gliederung der Sachausgaben nach Branchen	83
8.3.2	Regionale Verteilung der Sachausgaben	84
9	Anhang C: Interviewpartner	85
9.1	Standortgemeinden und -kantone	85
9.2	Empfangs- und Verfahrenszentren	85
	Literatur- und Quellenverzeichnis	86

Abkürzungsverzeichnis

AFIS	Automated Fingerprint System
Anhörung	Befragung eines Asylsuchenden zu den Asylgründen
AsylG	Asylgesetz (SR 142.31)
AsylV	Asylverordnung
AVES	Asylbewerber Verwaltung Empfangsstellen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BzP	Befragung zur Person (Befragung eines Asylsuchenden zur Identität, zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen)
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum/en
GSM	Grenzsanitarische Massnahmen
HWV	Hilfswerksvertretung gemäss Artikel 30 AsylG (eine Vertretung eines zugelassenen Hilfswerks beobachtet die Anhörung).
IOM	International Organisation for Migration
IOT	Input Output Tabelle; wirtschaftliche Verflechtungsmatrix der Schweiz
KMU	Kleine und mittelgrosse Unternehmen
MIDES	Migrationsdaten Empfangsstellen
NAP	National Access Point, nationale Zugangsstelle. Die Kommunikation mit Eurodac / DubliNet erfolgt zentral über eine einzelne nationale Zugangsstelle
NEE	Nichteintretensentscheid
NUK	Notunterkunft
REZ	Rückkehrhilfe ab Empfangszentren
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
TZ	Transitzentrum
Verteilschlüssel	In Artikel 21 AsylV 1 definierter Schlüssel, gemäss welchem das BFM die Asylsuchenden auf die Kantone verteilt.
VZÄ	Vollzeitäquivalent: Einheit für den Arbeitseinsatz eines Beschäftigten, ausgedrückt in 100% bzw. Vollzeitstellen. Eine 60%-Stelle entspricht 0.6 Vollzeitäquivalenten. Zwei 80%-Stellen entsprechen 1.6 Vollzeitäquivalenten.
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem.

Kurzfassung

Ausgangslage

Der Bund hat den gesetzlichen Auftrag, Empfangsstellen für Asylsuchende zu errichten und zu führen.¹ Zu diesem Zweck führt das Bundesamt für Migration (BFM) fünf dezentrale Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) an den Standorten Altstätten, Basel, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe. In den EVZ werden die Asylsuchenden empfangen, registriert, grenzsanitär untersucht und untergebracht. In diesen Zentren verbleiben die Asylsuchenden durchschnittlich rund 20 Tage. In dieser Zeit werden auch die ersten Schritte des Asylverfahrens durchgeführt. Sofern das Asylgesuch nicht im EVZ entschieden und eine allfällige Wegweisung auch von dort vollzogen werden kann, werden die Asylsuchenden bis zum Abschluss des Asylverfahrens in einem Kanton untergebracht und betreut.

Das BFM steht angesichts der jüngsten Zunahme der Asylgesuche vor der Herausforderung, zusätzliche Unterbringungskapazitäten zu schaffen. Die Suche nach neuen Standorten für Bundesunterkünfte erweist sich dabei als schwierig, da solche Zentren insbesondere bei der lokalen Bevölkerung oft auf Ablehnung stossen und häufig von kommunalen sowie kantonalen Behörden skeptisch beurteilt werden. Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Studie aufzeigen, welche regionalwirtschaftlichen Effekte durch den Betrieb der Zentren in der jeweiligen Standortgemeinde und im Standortkanton ausgelöst werden. Daneben werden die beteiligten kommunalen und kantonalen Akteure in die Untersuchung miteinbezogen, um die gesellschaftlichen Auswirkungen und den Einfluss der EVZ auf die Standortattraktivität der Standortgemeinden und -kantone aufzuzeigen. Schliesslich werden die finanziellen Auswirkungen für die Standortgemeinden und Standortkantone abgeschätzt.

Betrieb der EVZ

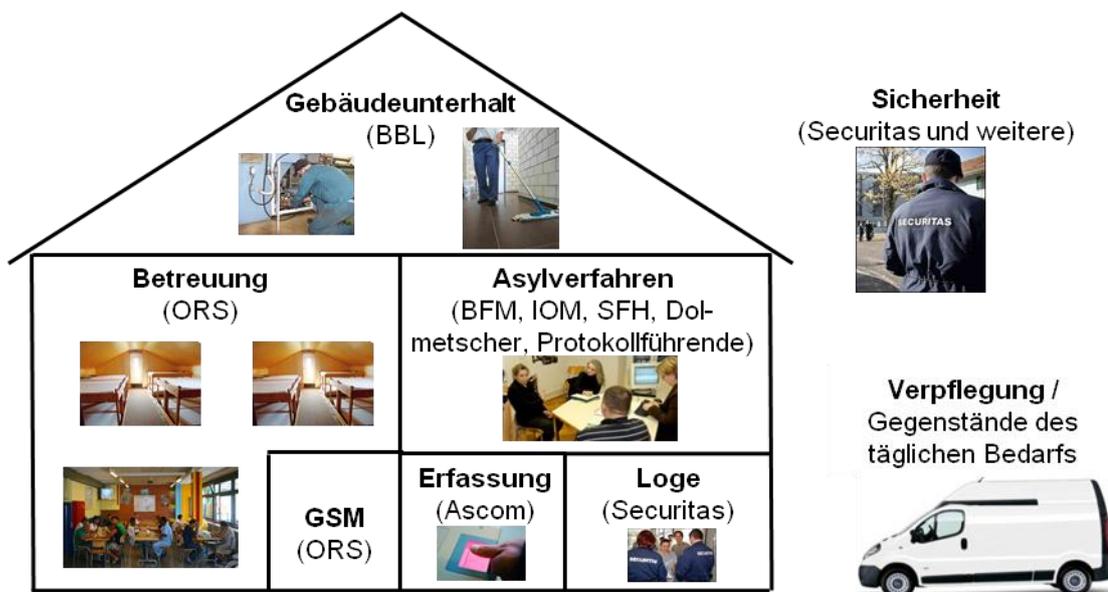
Die Abbildung 1 zeigt, welche Akteure am Betrieb der EVZ (Asylverfahren und Unterbringung) beteiligt sind:

- Empfang und Unterbringung:
 - Die Asylsuchenden werden an der Loge des EVZ in Empfang genommen um ihre Personalien zu erfassen. Danach wird ihnen eine Unterkunft zugewiesen.
 - Während des Aufenthalts im EVZ werden die Asylsuchenden betreut, sie werden mit extern gelieferten Mahlzeiten versorgt, erhalten Kleidung und Artikel des täglichen Bedarfs und einmal wöchentlich ein Taschengeld. Soweit nötig erfolgt eine medizinische Betreuung.
- Sicherheit: In der Umgebung des EVZ und in den Standortgemeinden sorgen Patrouillen für die Sicherheit.

¹ AsylG Art. 26.

- Asylverfahren:
 - In den ersten Tagen erfolgen die erkennungsdienstliche Erfassung, die grenzsanitarische Untersuchung sowie eine erste Befragung der asylsuchenden Person.
 - Anschliessend erfolgt eine Triage der Asylsuchenden: Verbleibt der Asylsuchende im EVZ, erfolgt die Anhörung zu den Asylgründen im EVZ.

Abbildung 1: Kurzübersicht Verfahrensablauf und Akteure im Betrieb der EVZ

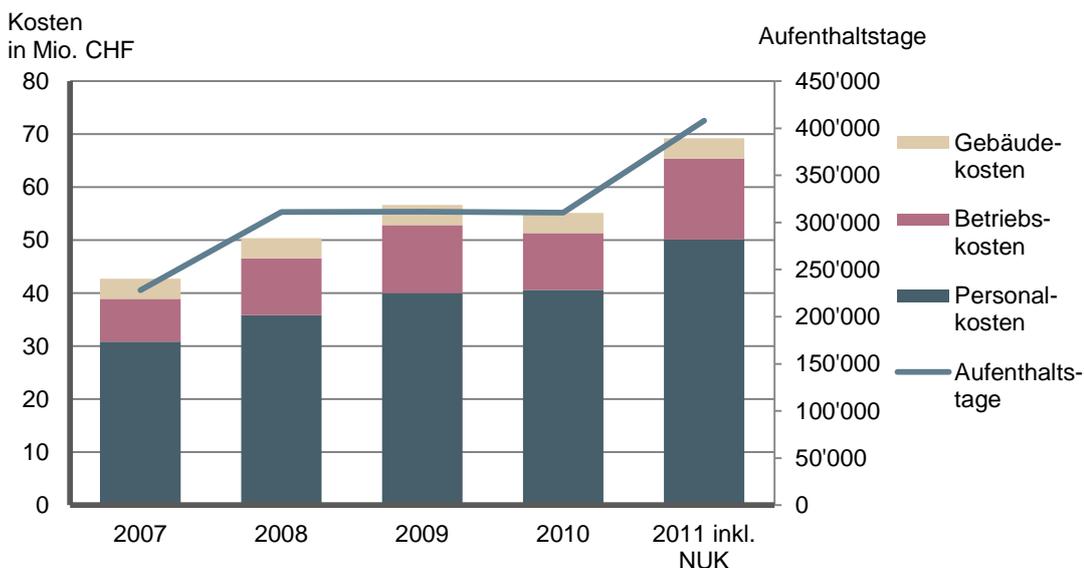


Legende: BBL = Bundesamt für Bauten und Logistik; BFM = Bundesamt für Migration; GSM = Grenzsanitarische Massnahmen; IOM = International Organisation for Migration (Rückkehrhilfe); ORS = ORS Service AG; SFH = Schweizerische Flüchtlingshilfe.

Auslastung, Kostenentwicklung und Kostenstruktur

Die Anzahl der Asylgesuche hat im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 stark zugenommen. In diesem Zeitraum mussten die Kapazitäten der EVZ stark bis zum Teil übermässig stark in Anspruch genommen werden. Zudem mussten die Unterbringungskapazitäten des Bundes insbesondere im Jahr 2011 mit Notunterkünften ausgeweitet werden. Die Anzahl der Aufenthaltstage von neu ankommenden Asylsuchenden hat in den 5 EVZ (inkl. Notunterkünfte) von rund 228'000 im Jahr 2007 auf über 408'000 im Jahr 2011 zugenommen. Die Aufenthaltstage sind unterschiedlich auf die EVZ verteilt: 2011 wurden im EVZ Basel mit über 127'000 am meisten Aufenthaltstage verzeichnet, mit knapp 48'000 in Altstätten am wenigsten. Wie die folgende Abbildung zeigt, sind parallel zu den Aufenthaltstagen auch die Ausgaben des Bundes für den Betrieb der EVZ von knapp 43 Mio. CHF (2007) auf fast 70 Mio. CHF (2011) pro Jahr gestiegen (vgl. Abbildung 2).

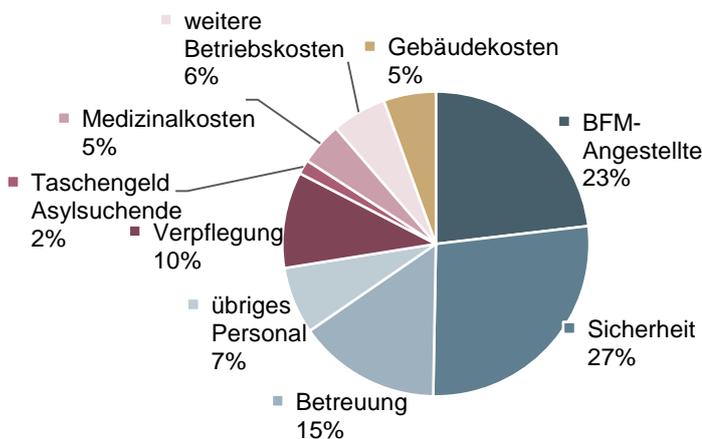
Abbildung 2: Entwicklung der Kosten und Aufenthaltstage in den EVZ 2007 bis 2011



Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

Die grössten Kostenblöcke bilden dabei die Ausgaben für Sicherheit (in den EVZ und Standortgemeinden), für das BFM-Personal vor Ort sowie für die Betreuungsleistungen. Diese drei Kostenblöcke verursachen fast 2/3 der Gesamtkosten. Mit 10% der Gesamtkosten entfällt auch auf die Verpflegungskosten einen bedeutender Anteil. Die Medizinalkosten sind zwischen 2007 und 2011 vergleichsweise stark angestiegen und verursachen rund 5% der Kosten. Insgesamt fallen rund 1/3 der Kosten für die verschiedenen Verfahrensschritte des Asylverfahrens an, die in den EVZ bearbeitet werden. Die übrigen Kosten entstehen durch die Unterbringung und Betreuung.

Abbildung 3: Anteile der Kostenelemente an den Gesamtkosten 2011



Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

Die Kostenstrukturen der einzelnen EVZ hängen u.a. von den lokalen Gegebenheiten und Lösungen ab: Die Kosten pro Aufenthaltstag sind im EVZ Chiasso am höchsten, im EVZ Basel am geringsten. Im EVZ Chiasso fielen z.B. im Jahr 2011 die klar höchsten Sicherheitskosten aller EVZ an, was damit zusammenhängt, dass dort die Unterbringung und das Asylverfahren räumlich getrennt sind und zusätzlich noch eine Notunterkunft betrieben wurde. Ausserdem liegt die Asylunterkunft im Ortskern von Chiasso. Damit fallen mehrere Logendienste sowie verstärkte Patrouillendienste mit entsprechenden Kostenfolgen an.

Regionalwirtschaftliche Effekte

Auf Basis der ermittelten Kosten wurden für alle EVZ die **regionalwirtschaftlichen Effekte** (Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen) für ihre jeweiligen Standortgemeinden und Standortkantone abgeschätzt. Dafür wurden die direkten Effekte, ausgelöst durch die Beschäftigung des BFM-Personals vor Ort, und die indirekten Effekte, ausgelöst durch die bezogenen Vorleistungen (Sicherheit, Betreuung, Verpflegung etc.), betrachtet.

Die durch den Betrieb der EVZ ausgelöste **Wertschöpfung** beträgt insgesamt rund 40 Mio. CHF. Die **Beschäftigungseffekte** belaufen sich auf insgesamt rund 480 Vollzeitäquivalente (vgl. Abbildung 4). Die Standorte profitieren dabei sehr unterschiedlich davon: Gemessen an der Anzahl in der Standortgemeinde wohnhaften Beschäftigten profitiert Basel am stärksten vom EVZ. Aus Sicht der Standortkantone erfährt der Tessin mit über 100 Vollzeitbeschäftigten mit Wohnsitz im Kanton den grössten Effekt. In den übrigen Standortkantonen führt das EVZ zu je rund 50 Vollzeitstellen, die mit Steuereinnahmen im jeweiligen Kanton verbunden sind.

Abbildung 4: Regionale Verteilung der ausgelösten Beschäftigung, in VZÄ

	Standortgemeinde	Standortkanton (inkl. Standortgemeinde)	Restgebiet	Total pro EVZ
Altstätten	9	50	9	58
Basel	45	55	56	111
Chiasso	15	105	15	119
Kreuzlingen	11	51	58	109
Vallorbe	22	48	38	86
Alle EVZ	102	309	174	482

Quelle: Eigene Berechnungen Ecoplan

Die resultierenden **Steuereinnahmen** sind für die Standortgemeinden in der folgenden Abbildung aufgeführt und betragen je zwischen 30'000 CHF bis 65'000 CHF. Die Standortkantone können mit ausgelösten Steuereinnahmen zwischen 275'000 CHF (SG) bis 750'000 CHF (TI) rechnen.

Abbildung 5: Geschätzte Steuereinnahmen von Standortgemeinde und -kanton 2011

	Standortgemeinde	übriger Kanton	Total Standortkanton
Altstätten	30'000	245'000	275'000
Basel	.*	574'000	574'000
Chiasso	40'000	714'000	754'000
Kreuzlingen	63'000	493'000	556'000
Vallorbe	65'000	421'000	486'000
Total	197'000	2'447'000	2'644'000

* Bemerkung: Im Kanton BS erhebt die Stadt Basel keine eigenen Einkommenssteuern.

Die **regionalwirtschaftliche Bedeutung** der EVZ ist aus Sicht der Standortgemeinden damit recht gering. Nur in Vallorbe macht das EVZ mit rund 6% einen beträchtlichen Anteil der lokalen Beschäftigung aus. Die verschiedenen kommunalen Interviewpartner sehen denn auch die negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität und Entwicklungsperspektiven der Gemeinde im Vordergrund. Insbesondere bestehe ein Imageproblem. Zusätzlich könne sich das Sicherheitsproblem negativ auf die lokalen Ladenbetreiber auswirken und insbesondere die Wohnlage in unmittelbarer Umgebung des EVZ werde unattraktiv.

Gesellschaftliche Auswirkungen

Die verschiedenen Interviewpartner betonen die gute Zusammenarbeit auf Behördenebene zwischen BFM, EVZ, Gemeinde und Kanton. Dennoch zeigen sich – je nach Standort in unterschiedlichem Ausmass – im Alltag der Bevölkerung gesellschaftlichen Auswirkungen: Mit den in den EVZ untergebrachten Asylsuchenden wird allgemein die Störung von Ruhe und Ordnung in Verbindung gebracht, die sich u.a. in Belästigungen der lokalen Bevölkerung, häufigen Diebstahldelikten und übermässigem Alkoholkonsum äussert. Dabei hängt das Ausmass dieser Probleme mit der Anzahl und Herkunft der Asylsuchenden zusammen: Mit der absolut und verhältnismässig grösseren Zahl junger, männlicher Asylsuchender aus Nordafrika haben sich die negativen gesellschaftlichen Auswirkungen in letzter Zeit gemäss Einschätzung der Interviewpartner akzentuiert. Für die verschiedenen Problemerscheinungen haben sich teilweise regional unterschiedliche Lösungen entwickelt. Neben einer starken Präsenz von Sicherheitspatrouillen halten die meisten Befragten die (EVZ interne und externe) Beschäftigung der Asylsuchenden für zentral. Damit könne ein Beitrag zur Minderung der negativen gesellschaftlichen Auswirkungen geleistet werden. Zudem sei der positive Effekt von Beschäftigungsprogrammen auf die Akzeptanz der EVZ in der Bevölkerung nicht zu unterschätzen.

Finanzielle Auswirkungen

Für die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen müssen in den Standortgemeinden und -kantonen die mit dem EVZ-Betrieb einhergehenden Mehrkosten, den zusätzlichen Steuereinnahmen gegenübergestellt werden, die sich vor allem aus dem Beschäftigungseffekt er-

geben. Die Standortgemeinden tragen insbesondere Kosten für zusätzliche Reinigungsarbeiten und – je nach kantonaler Aufgabenteilung – für zusätzliche Polizeieinsätze. Den Standortkantonen fallen neben den zusätzlichen Polizeiaufwendungen sowie den Kosten für Bearbeitung und Vollzug der Strafanzeigen, Medizinalkosten an. Diese Medizinalkosten entstehen dadurch, dass die Behandlung von Asylsuchenden (wie auch der übrigen Bevölkerung) in Spitälern teilweise durch allgemeine Steuermittel finanziert wird. Insgesamt dürften die genannten Kostenelemente die zusätzlichen Steuereinnahmen in den Standortgemeinden tendenziell aufwiegen. In den Standortkantonen dürften aber Mehrkosten verbleiben.

Das Gesamtergebnis hängt letztlich auch davon ab, inwiefern sich der reduzierte Verteilungsschlüssel bei der späteren Zuweisung der Asylsuchenden auf alle Kantone für die EVZ-Standortkantone finanziell auswirkt. Liegen die Kosten zur Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden in den EVZ-Standortkantonen über den Bundesabgeltungen, können die Standortkantone von einer Reduktion der zugewiesenen Asylsuchenden profitieren, was zu einem positiven Gesamtergebnis führen könnte.

Fazit: Gesellschaftliche Auswirkungen minimieren, Leistungen transparent abgelten

Aus Sicht der Interviewpartner ist die Schaffung zusätzlicher Unterbringungskapazitäten des Bundes wichtig: Diese sind eine zentrale Vorbedingung für die Beschleunigung des Asylverfahrens. Zudem können mit grösseren Bundeskapazitäten die Kantone entlastet werden. Die bisherigen Standorte hätten aber nach Einschätzung der Interviewpartner keine oder wenig Bereitschaft, die Kapazitäten zu erweitern. Positive finanzielle Auswirkungen könnten bei der Suche nach zusätzlichen EVZ-Standorten – sofern diese denn vorhanden sind – durchaus ein Argument sein. Aus Sicht der Bevölkerung stehen aber die gesellschaftlichen Auswirkungen im Vordergrund. Die negativen Auswirkungen, die mit dem Betrieb eines EVZ bzw. mit Asylunterkünften generell in Verbindung gebracht werden, liegen aus Sicht der Standortgemeinden und deren Bevölkerung auf der Hand, die möglichen wirtschaftlichen Vorteile sind hingegen unklar. Daraus folgen zwei Stossrichtungen im Hinblick auf neue Unterbringungskapazitäten:

- Minimierung der negativen gesellschaftlichen Auswirkungen, durch:
 - Konstruktive, flexible und intensive Zusammenarbeit zwischen den Behörden
 - Hohe Präsenz der Sicherheitskräfte, insbesondere der Patrouillen zur Verbesserung des Sicherheitsempfindens der lokalen Bevölkerung
 - Beschäftigungsprogramme zur Entschärfung der aufgezeigten Probleme (Gruppenbildung ausserhalb der EVZ, Diebstähle, Alkoholmissbrauch) sowie als Arbeitsbeitrag der Asylsuchenden zur Steigerung der Akzeptanz in der Bevölkerung
 - Erfahrungsaustausch und Vereinheitlichung der Lösungen
 - Stärkung der regionalen Verankerung
- Transparente Abgeltung der Standorte für Leistungen im Bereich Reinigung und Sicherheit sowie Vermeidung von Zusatzkosten für die medizinische Behandlung von Asylsuchenden.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellung der Studie

Der Bund hat den gesetzlichen Auftrag, Empfangsstellen für Asylsuchende zu errichten und zu führen.² Zu diesem Zweck führt das Bundesamt für Migration (BFM) fünf dezentrale Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) an den Standorten Altstätten, Basel, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe. In den EVZ werden die Asylsuchenden empfangen, registriert, grenzsanitär untersucht und untergebracht. In den Zentren werden die ersten Verfahrensschritte des Asylverfahrens durchgeführt. Die Asylsuchenden verbleiben durchschnittlich rund 20 Tage im EVZ und werden anschliessend, sofern deren Gesuch nicht im EVZ entschieden werden kann, bis zum Abschluss des Asylverfahrens in einem Kanton untergebracht und betreut. In den fünf Zentren arbeiten insgesamt über 350 Personen. Es handelt sich dabei um Mitarbeitende des BFM, Betreuungs- und Sicherheitspersonal privater Firmen, Vertreter von Flüchtlingsorganisationen sowie Dolmetscher und Protokollführende.

Das BFM steht angesichts der jüngsten Zunahme der Asylgesuche vor der Herausforderung, zusätzliche Unterbringungskapazitäten zu schaffen. Die Suche nach neuen Standorten für Bundesunterkünfte erweist sich dabei als schwierig, da solche Zentren insbesondere bei der lokalen Bevölkerung oft auf Ablehnung stossen und häufig von kommunalen sowie kantonalen Behörden skeptisch beurteilt werden.

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Studie aufzeigen, welche regionalwirtschaftlichen Effekte durch den Betrieb der Zentren in der jeweiligen Standortgemeinde und im Standortkanton ausgelöst werden. Dabei sind sowohl die direkten Auswirkungen der geschaffenen Arbeitsplätze auf Wertschöpfung und Einkommen in der Region zu berücksichtigen wie auch die indirekten Impulse auf die regionale Wirtschaft durch den Bezug von Vorleistungen für Ausstattung und Verpflegung in den Zentren.

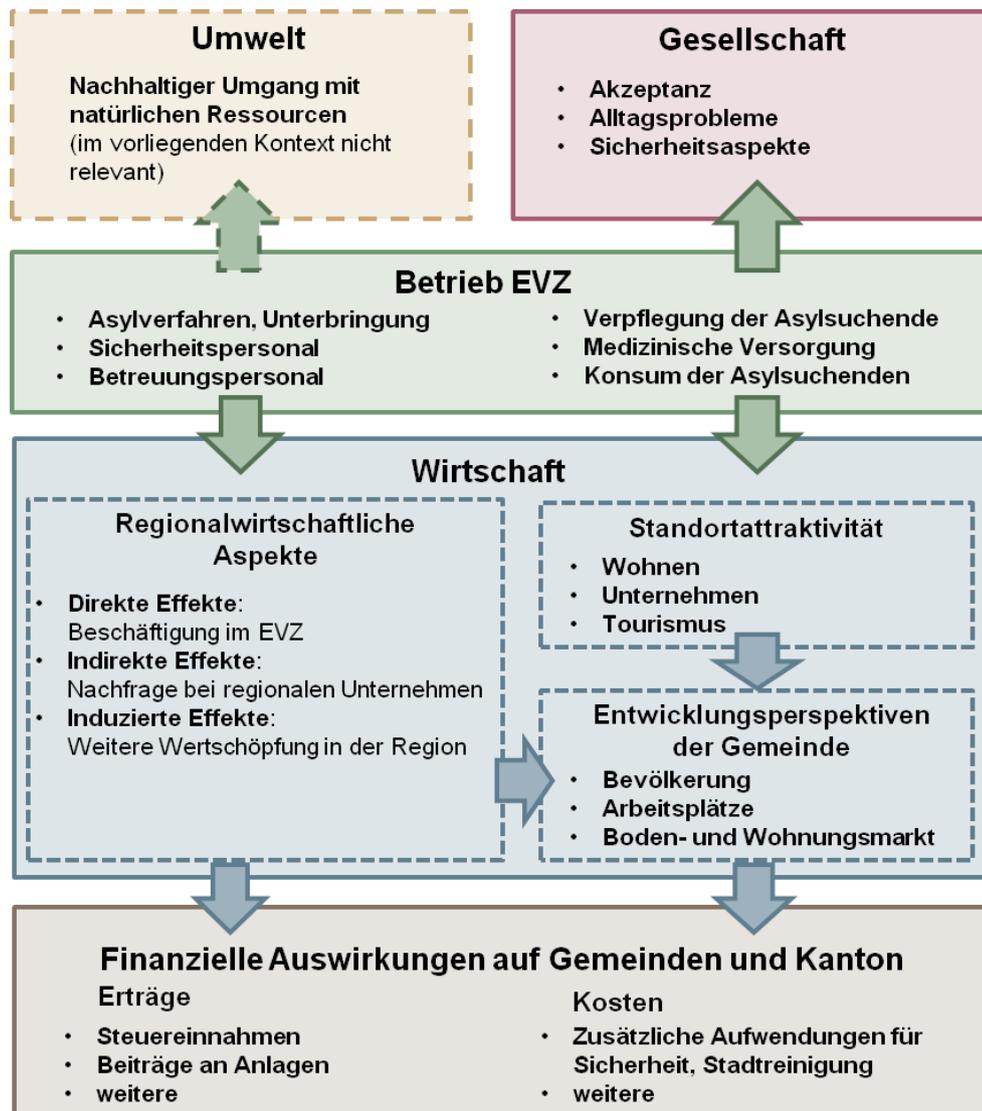
Nebst diesem quantitativen Ansatz werden die beteiligten kommunalen und kantonalen Akteure in die Untersuchung miteinbezogen. Hier stehen qualitative Aspekte wie die gesellschaftlichen Auswirkungen und der Einfluss der EVZ auf die Standortattraktivität der Standortgemeinden und -kantone im Fokus. Schliesslich wird auch aufgezeigt, wie sich die EVZ finanziell auf die Standortgemeinden und Standortkantone auswirken.

1.2 Wirkungsmodell und Aufbau des Berichts

Die Darstellung in der nachfolgenden Abbildung 1-1 fasst das Wirkungsmodell zusammen, welches der Analyse der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen zugrunde liegt. Das Wirkungsmodell orientiert sich am Konzept der Nachhaltigkeit in den drei Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

² AsylG Art. 26.

Abbildung 1-1: Wirkungsmodell für die Analyse der EVZ



- **Betrieb EVZ:** Ausgangspunkt für die Wirkungsanalyse der einzelnen EVZ ist eine Aufarbeitung ihrer betriebswirtschaftlichen Kennzahlen. Dazu gehören unter anderem die Ausgaben für das „Betriebspersonal“ (Mitarbeitende BFM und privater Unternehmen) und die Verpflegung der Asylsuchenden. Eine Übersicht über die Empfangs- und Verfahrenszentren, deren Betrieb und die dadurch entstehenden Ausgaben wird in Kapitel 2 gegeben.
- **Regionalwirtschaftliche Effekte:** Der Betrieb der EVZ wirkt sich einerseits auf die regionalwirtschaftliche Entwicklung (Beschäftigung und Wertschöpfung in der Region) aus und führen in der Standortgemeinde bzw. im Standortkanton zu zusätzlichen Steuereinnahmen. Andererseits beeinflusst ein EVZ die Standortattraktivität einer Standortgemeinde bzw. -region und damit deren langfristige Entwicklungsperspektiven.

Kapitel 3 widmet sich diesen regionalwirtschaftlichen Effekten: Der Abschnitt 3.2 zeigt die quantitativen Effekte auf Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen. Dazu werden insbesondere die regionale Verteilung der in den EVZ beschäftigten Personen

sowie die wichtigsten Lieferanten der von den EVZ bezogenen Leistungen ausgewertet. Der Einfluss der EVZ auf die Standortattraktivität und die langfristigen Entwicklungsperspektiven der Standortgemeinde wird anhand der Einschätzung lokaler Akteure untersucht (vgl. Abschnitt 3.5).

- **Gesellschaftliche Auswirkungen** (vgl. Kapitel 4): Neben den wirtschaftlichen Effekten der EVZ werden auch die gesellschaftlichen Aspekte betrachtet. Dabei stehen die Akzeptanz im Alltag der lokalen Bevölkerung, sowie Sicherheits- und gesundheitliche Aspekte im Vordergrund. In diesem Kontext werden Interviews mit verschiedenen regionalen Akteuren geführt (Gemeinderat, EVZ-Verantwortliche, kantonale Polizei und Migrationsämter).
- **Finanzielle Auswirkungen auf Gemeinden und Kanton** (vgl. Kapitel 5): Sowohl über den direkten Wirkungszusammenhang durch die regionalwirtschaftlichen Effekte wie auch über den indirekten Zusammenhang durch die Beeinflussung der Standortfaktoren hat der Betrieb der EVZ Auswirkungen für Standortgemeinde und -kanton. Einerseits resultieren wie erwähnt Steuereinnahmen infolge der durch die EVZ ausgelöste Beschäftigung, andererseits müssen zusätzliche Ausgaben (z.B. höhere Ausgaben für die Sicherheit) getätigt werden.
- **Umwelt**: Neben der Wirtschaft und der Gesellschaft sind die ökologischen Auswirkungen das dritte Element im Nachhaltigkeitskonzept. Im vorliegenden Kontext dürften die Auswirkungen des EVZ-Betriebs auf die Umwelt vergleichsweise gering sein. In Absprache mit dem Auftraggeber werden sie daher in dieser Studie nicht weiter untersucht.

1.3 Abgrenzung der Untersuchung

Die vorliegende Studie befasst sich ausschliesslich mit den direkt aus dem Betrieb der EVZ resultierenden Auswirkungen auf die Standortgemeinden und -kantone (vgl. auch Wirkungsmodell oben).

Folgende Aspekte sind damit **nicht Gegenstand** dieses Berichts:

- Generelle Evaluation des Asylverfahrens
- Beurteilung der Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden in einem laufenden Verfahren bzw. der abgewiesenen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen in den Kantonen
- Erstellen einer betriebswirtschaftliche Analyse der EVZ bzw. Beurteilung deren Kosteneffizienz
- Längerfristige, kumulative Auswirkungen der Zuweisungspraxis auf die Personenbestände von Asylsuchenden und Nothilfe beziehenden Personen sowie damit einhergehende Kostenfolgen für die EVZ-Standortkantone
- Mögliche Auswirkungen der innerkantonalen Verteilpraxis von den Kantonen zugewiesenen Asylsuchenden auf die EVZ-Standortgemeinden

Die vorliegende Studie zeigt damit weder die Kosten des Asylwesens für die Kantone noch eine umfassende Bilanz der finanziellen Auswirkungen für die Standortkantone und Standortgemeinden der EVZ. Sie ist vielmehr eine Auslegeordnung der möglichen Effekte auf die Standorte, in der – soweit im Rahmen der zeitlichen und Budgetvorgaben möglich – auch die resultierenden Einnahmen und Kosten grob quantifiziert werden.

In der Studie wird dabei grundsätzlich vom **Ist-Zustand im Jahr 2011** ausgegangen, wobei Entwicklungen zwischen 2007 bis 2011 soweit wie möglich berücksichtigt wurden. Die zukünftige Entwicklungen im Asylwesen - namentlich allfällige Beschleunigungsmassnahmen - sind nicht Gegenstand dieser Studie. Nach der definitiven Festlegung dieser Massnahmen müssten deren Auswirkungen auf die finanzielle und regionalwirtschaftliche Situation in den Standortgemeinden bzw. -kantonen ergänzend untersucht werden.

1.4 Vorgehen und Dank

Der Zwischen- und Schlussbericht wurde mit dem Auftraggeber und der BFM-internen Begleitgruppe diskutiert. Der Schlussberichtsentswurf wurde einem Sounding-Board mit Vertretern aus EVZ-Standortgemeinden und -kantonen vorgestellt. Die Anregungen des Auftraggebers, der Begleitgruppe wie auch des Sounding-Boards wurden von Ecoplan bestmöglich in den Bericht integriert.

Den Interviewpartnern³ sowie allen Personen und Institutionen, die uns bei der Erarbeitung der Studie in irgendeiner einer Form unterstützt haben, danken wir an dieser Stelle bestens.

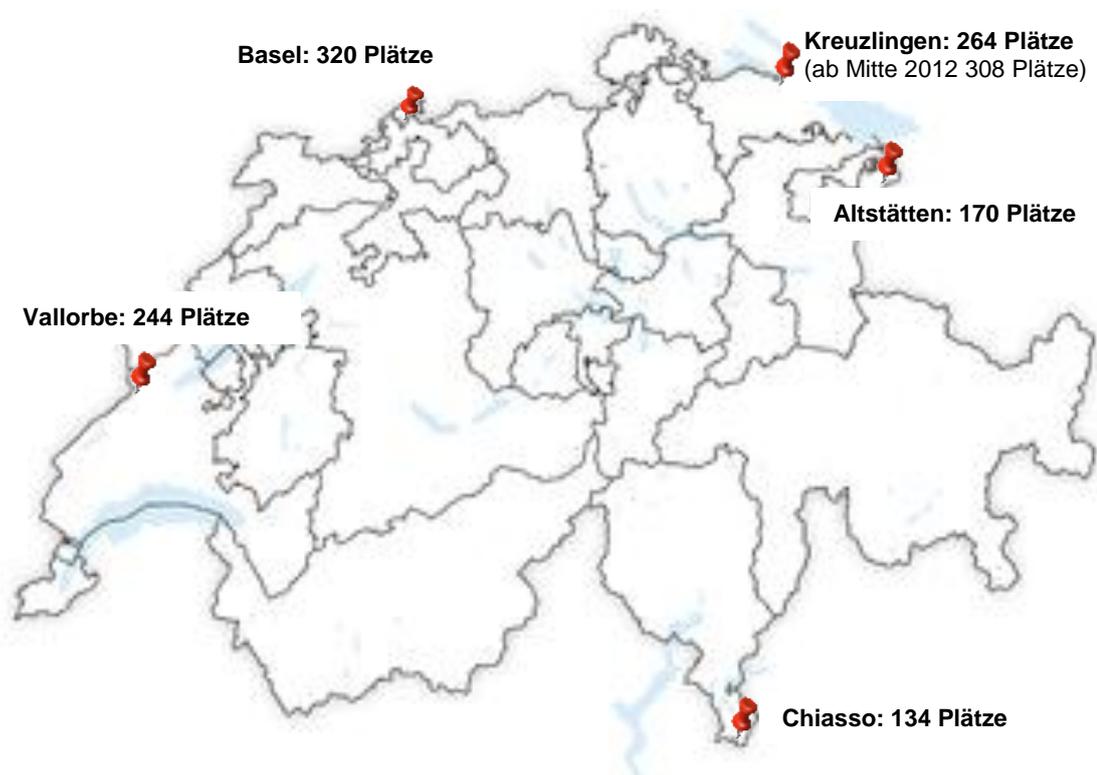
³ Die Interviewpartner sind im Anhang C, S. 86 aufgeführt.

2 Übersicht über die Empfangs- und Verfahrenszentren

2.1 EVZ-Standorte und Unterbringungskapazitäten

Das BFM betreibt insgesamt fünf EVZ mit einer Unterbringungskapazität von 1'132 Plätzen.⁴ Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Unterbringungskapazität auf die unterschiedlichen Standorte verteilt.

Abbildung 2-1: Standortgemeinden und Unterbringungskapazität der EVZ (Stand 2011)



Die EVZ haben ihre je eigene Entstehungsgeschichte und befinden sich in je eigenen lokalen Kontexten, was sich bereits an den in Abbildung 2-2 dargestellten Grunddaten zeigt: Während in Basel die im EVZ untergebrachten Asylsuchenden bei Vollbelegung knapp 0.2% der Bevölkerung ausmachen, sind es in Vallorbe rund 7.4%. Die unterschiedlichen Kontexte sind bei der Beurteilung der regionalwirtschaftlichen Effekte und der gesellschaftlichen Auswirkungen zu berücksichtigen.

⁴ Stand Ende 2011. Zudem werden in den Flughäfen Zürich und Genf Transitzone im Flughafengelände geführt.

Abbildung 2-2: Grunddaten der EVZ und deren Standorte

	Altstätten	Basel	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
Unterbringungs-kapazität EVZ (2011)	170	320	134	264	244
Einwohner Gemeinde (2010)	10'789	167'458	7'887	19'519	3'293
Unterbringungs-kapazität / Einwohner	1.6%	0.2%	1.7%	1.4%	7.4%

Quellen: BFM, BFS STATPOP.

Die EVZ wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten eröffnet:

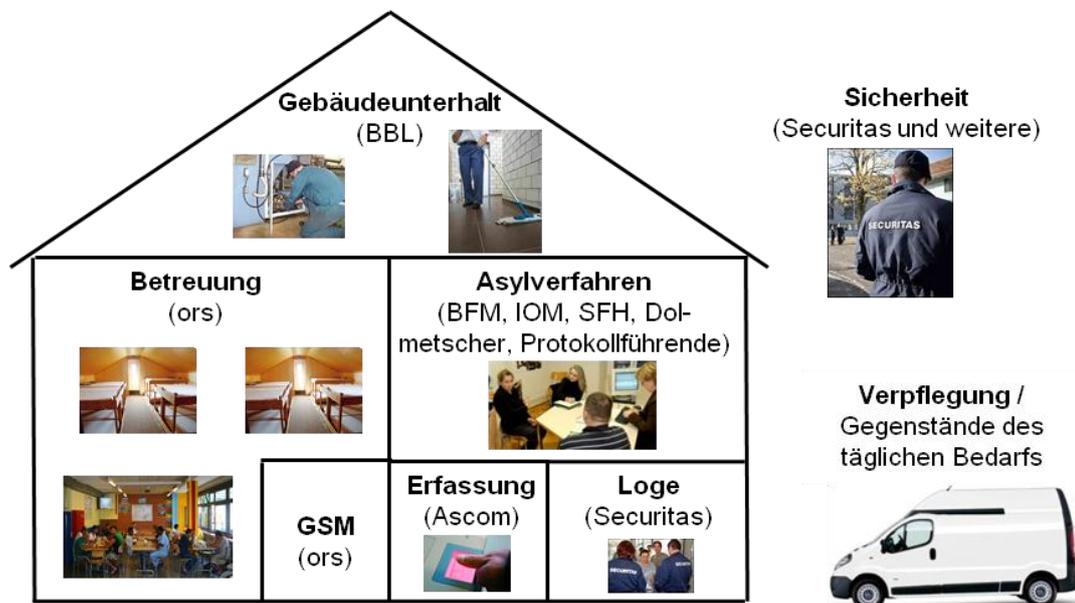
- Das **EVZ Altstätten** wird erst seit dem 1. Juli 2011 als Empfangs- und Verfahrenszentrum betrieben. Zuvor wurde seit 1990 im gleichen Gebäude ein Transitzentrum (TZ) für Asyl-suchende betrieben. In dieser Zeit war dieser Standort damit keine Erstanlaufstelle. Mit Ausnahme der Daktyloskopie und der grenzsanitarischen Untersuchung (vgl. Abschnitt 2.2) konnten aber bereits damals die gleichen Verfahrensschritte wie in einem EVZ erfolgen. Vor 1990 wurde das Gebäude für rückkehrende Auslandschweizer genutzt.
- Das **EVZ Basel** wurde an der heutigen Lage 1990 in Betrieb genommen. Zuvor wurde von 1988 bis 1990 eine provisorische Empfangsstelle auf einem Rheinschiff (zunächst auf der MS Ursula und anschliessend auf der MS Basilea) betrieben.
- Im **EVZ Chiasso** sind aktuell die Unterbringungsstrukturen sowie die administrativen Strukturen räumlich getrennt. Die direkt am Bahnhof liegende Unterkunft wurde 1996 in Betrieb genommen. Das heutige administrative Gebäude am Rande von Chiasso wurde zu Beginn (Eröffnung 1989) auch als Unterkunft benutzt. Das EVZ Chiasso startete mit seiner Tätigkeit aber bereits 1988 mit einer Unterkunft im Lazzaretto de Chiasso.
- Das **EVZ Kreuzlingen** wurde im August 2002 in Betrieb genommen. Am gleichen Standort standen von Juli 1988 bis Juli 2002 Baracken. Von 1988 bis Mitte der 1990er Jahre bestand zudem eine Unterkunft in der Kaserne Bernrain. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde das Hotel Granegg genutzt.
- Das **EVZ Vallorbe** wurde im November 2000 in Betrieb genommen. Dieses löste Unterkünfte ab, die im Kanton Genf (Flughafenzone und dann in Carouge) von 1988 bis 2000 bestanden.

2.2 Verfahrensablauf und Akteure im Betrieb der EVZ

In den Empfangs- und Verfahrenszentren werden in der Schweiz ankommende Asylsuchende in Empfang genommen und durchschnittlich in den ersten 15 bis 25 (maximal 90) Aufenthaltstagen untergebracht. Gleichzeitig erfolgen in den EVZ die ersten Schritte im Asylverfahren.

Abbildung 2-3 zeigt, welche Akteure am Betrieb der EVZ (Asylverfahren und Unterbringung) beteiligt sind:

Abbildung 2-3: Kurzübersicht Verfahrensablauf und Akteure im Betrieb der EVZ



Legende: BBL = Bundesamt für Bauten und Logistik; BFM = Bundesamt für Migration; GSM = Grenzsanitarische Massnahmen; IOM = International Organisation for Migration (Rückkehrhilfe); ORS = ORS Service AG; SFH = Schweizerische Flüchtlingshilfe.

Im Folgenden werden die einzelnen Elemente im Betrieb der EVZ kurz erläutert:⁵

2.2.1 Empfang

In der Regel wird ein Asylgesuch bei Ankunft im EVZ an der Loge gestellt, welche in allen EVZ durch die Sicherheitsfirma Securitas betrieben wird. An der Loge werden die Personalien des Gesuchstellenden erfasst, sowie vorhandene Identitätspapiere sichergestellt und Beweismittel entgegengenommen. Die Asylsuchenden erhalten ein Merkblatt, das sie über ihre Rechte und Pflichten während des Asylverfahrens informiert. Sofern die asylsuchende Person über keine Reise- oder Identitätspapiere verfügt erhält sie ein Formular, das sie zur Papierbeschaffung auffordert. Anschliessend werden die Fingerabdrücke⁶ genommen und mit der nationalen Datenbank (AFIS⁷) abgeglichen. Damit wird der Eintritt an der Loge abgeschlossen, das Dossier an die Büroadministration des BFM im EVZ weitergeleitet und den Asylsuchenden durch das Betreuungspersonal der ORS Service AG eine Unterkunft zugewiesen.

⁵ Das Asylverfahren an sich ist wie einleitend erwähnt nicht Gegenstand dieses Berichts. Auf eine detaillierte Ausführung der Prozessschritte und insbesondere der möglichen Rechtsschritte wird deshalb verzichtet.

⁶ 2-Finger Daktyloskopie

⁷ AFIS: Automatisiertes Fingerabdruck-Identifikations-System.

Die Büroadministration des BFM sichtet das Dossier und überprüft, ob die Person bereits im zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) aufgeführt ist. Anschliessend wird die Asylsuchende in der MIDES-Datenbank erfasst. Es wird ein Eintrittsblatt erstellt, das zum Abschluss des Eintrittsprozesses durch einen Ausgangsschein ersetzt wird. In den ersten Tagen erfolgt weiter die grenzsanitarische Untersuchung durch Personal von ORS⁸ sowie die erkennungsdienstliche Erfassung durch das dafür beauftragte Unternehmen Ascom.⁹

2.2.2 Unterbringung

In den EVZ werden die Asylsuchenden je nach Ausstattung jeweils etwa zu zehnt in einem Zimmer untergebracht. Familien erhalten sofern möglich ein eigenes Zimmer. Die Verpflegung erfolgt in der Kantine, wobei das Essen jeweils extern vorbereitet und geliefert wird. Die Asylsuchenden werden soweit notwendig mit Bekleidung und weiteren Artikeln des täglichen Gebrauchs (Toilettenartikel etc.) versorgt. Sie erhalten einmal wöchentlich ein Taschengeld von 3 CHF pro Tag. Bei Bedarf werden die Asylsuchenden medizinisch betreut. Sie melden sich dafür beim Betreuungspersonal, das prüft, ob eine ärztliche Untersuchung oder gar ein Spitalaufenthalt notwendig ist.

Die Betreuung übernehmen Mitarbeitende der ORS Service AG. Dazu gehört neben den erwähnten Aufgaben auch Aktivitäten zur Beschäftigung der Asylsuchenden, wie z.B. begleitete Ausflüge, Sprachkurse, Aushändigen von Spielwaren für die Kinder etc. Das Angebot variiert allerdings zwischen den EVZ (vgl. dazu auch Kapitel 4). Tagsüber und über das Wochenende dürfen die Asylsuchenden das EVZ verlassen. Ausserhalb der EVZ gibt es üblicherweise ergänzende Angebote, wie eine Rechtsberatung oder ein (kirchlich betriebenes) „Café“, in welchem sie sich aufhalten können, teilweise Internetzugang haben oder vergünstigt Waren beziehen können.

Die Sicherheit im und auf dem Gelände der EVZ wird durch den externen Sicherheitsdienst Securitas AG gewährleistet. Dazu gehört u.a. der Betrieb der Eingangsloge rund um die Uhr. Ergänzend sind durch das BFM weitere Sicherheitsfirmen mit Patrouillen in den Standortgemeinden beauftragt. Sofern notwendig erfolgen bei Zwischenfällen Polizeieinsätze.

Der Gebäudeunterhalt und allfällige Neu-, Um- und Erweiterungsbauten erfolgen durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL).

2.2.3 Asylverfahren im EVZ

Im EVZ werden neben dem oben beschriebenen Eintrittsprozess weitere Schritte des Asylverfahrens durchgeführt. Zunächst wird eine Befragung zur Person (BzP) durchgeführt,¹⁰ in

⁸ Die Grenzsanitarische Untersuchung erfolgt im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit.

⁹ 10-Finger-Daktyloskopie sowie Fotos. Seit 1.8.2012 ist der Geschäftsbereich Civil Security der Ascom Division Security Communications neu die Sitasys AG.

¹⁰ Sofern notwendig, wird im Zeitraum zwischen Eintritt und Befragung zur Person die Minderjährigkeit der Asylsuchenden mittels einer Knochenanalyse überprüft.

der Identität, Reiseweg und summarisch die Asylgründe erhoben werden. Anhand der BzP erfolgt eine Triage: Wenn sich abzeichnet, dass das Verfahren womöglich im EVZ abgeschlossen werden kann, verbleibt die asylsuchende Person für die weiteren Verfahrensschritte dort. Ansonsten werden die Asylsuchenden nach einem spezifischen Verteilschlüssel¹¹ den Kantonen zugewiesen. Das Asylverfahren wird in diesem Fall zentral in Bern weiterbearbeitet.¹²

Verbleibt die asylsuchende Person im EVZ erfolgt die Anhörung zu den Asylgründen im EVZ durch das BFM unter Anwesenheit einer protokollführenden und einer dolmetschenden Person sowie einer Vertretung eines Hilfswerks.¹³ Sofern notwendig werden ergänzende Abklärungen getroffen. Wenn über das Asylgesuch im EVZ entschieden werden kann, wird der Entscheid dort eröffnet. Bei einem ablehnenden Bescheid wird die abgewiesene Person aufgefordert die Schweiz zu verlassen. In diesem Fall wird auch geprüft, ob eine Haft im Standortkanton nötig und möglich ist und gegebenenfalls die Administrativhaft ab EVZ vollzogen.

2.3 Auslastung der EVZ

2.3.1 Entwicklung der Eintritte und Aufenthaltstage in den EVZ

Die Empfangs- und Verfahrenszentren spielen, wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, eine wichtige Rolle im schweizerischen Asylwesen. Diese Rolle betrifft nicht nur den Empfang und die Unterbringung nach Ankunft der Asylsuchenden in der Schweiz, sondern auch die Durchführung der ersten Verfahrensschritte im Asylverfahren. Inwiefern die EVZ diese Aufgabe als Verfahrenszentrum wahrnehmen können, hängt wesentlich von den Personalressourcen vor Ort und der Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden in den EVZ ab: Umso länger die Asylsuchenden im EVZ verbleiben, desto weiter kann i.d.R. das Asylverfahren fortschreiten. Die Aufenthaltsdauer in den EVZ hängt wiederum von den Unterbringungskapazitäten der EVZ und der Anzahl der neu ankommenden Asylsuchenden ab. Während die Anzahl der neuen Asylgesuche im Wesentlichen durch die internationalen Flüchtlingsströme bestimmt und damit für die Schweiz weitgehend unbeeinflussbar sind, kann die Aufenthaltsdauer in den EVZ theoretisch über die Unterbringungskapazitäten gesteuert werden. Je grösser die Kapazitäten sind, desto später müssen die Asylsuchenden aus den EVZ auf die Kantone verteilt werden und desto eher kann das Asylverfahren noch im EVZ abgeschlossen werden. Wie die aktuellen Diskussionen zeigen, ist aber zumindest der Ausbau der Kapazitäten nur schwierig realisierbar.

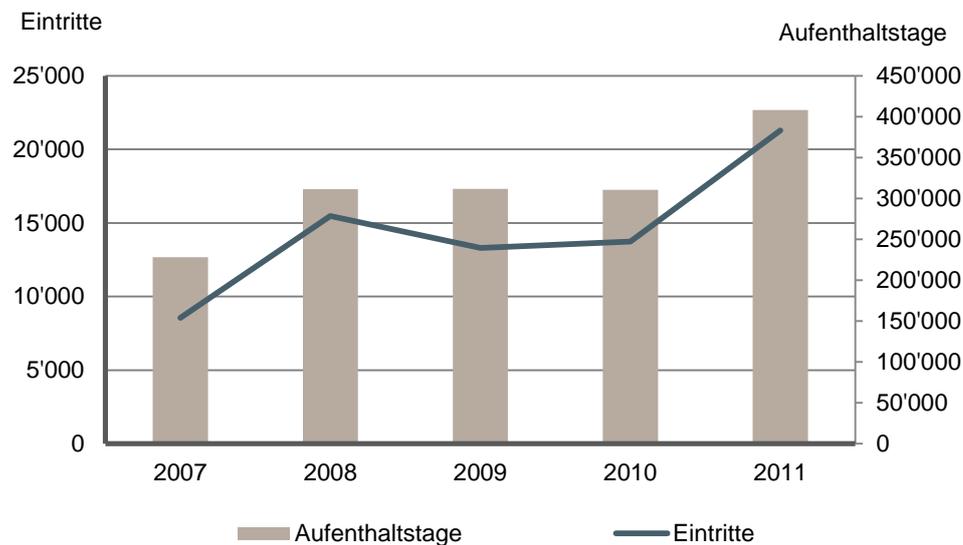
¹¹ Vgl. Art. 21, Abs. 1 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1).

¹² Das ist aufgrund der hohen Eingänge seit längerer Zeit so, sollte aber nicht die Norm sein.

¹³ Die schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) schult und koordiniert diese Hilfswerksvertretungen.

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die Entwicklung der Anzahl Eintritte und Aufenthaltstage als Summe über alle EVZ sowie die Anzahl Aufenthaltstage pro EVZ¹⁴ für die Jahre 2007 bis 2011.

Abbildung 2-4: Anzahl Eintritte und Aufenthaltstage alle EVZ inkl. Notunterkünfte 2007 bis 2011



Quelle: BFM (AVES und MIDES).

Abbildung 2-5: Anzahl Aufenthaltstage pro EVZ 2007 bis 2011¹⁵

Aufenthaltstage	2007	2008	2009	2010	2011
Altstätten	20'310	29'100	35'928	32'501	47'853
Basel	58'327	87'236	77'406	79'445	127'436
Chiasso	40'725	55'386	58'607	58'004	72'671
Kreuzlingen	52'993	69'464	71'462	73'195	87'220
Vallorbe	55'760	70'042	68'188	67'381	73'008
Total	228'115	311'228	311'591	310'526	408'188

Quelle: BFM (AVES und MIDES).

Bemerkung: Das EVZ Altstätten war bis 30. Juni 2011 ein Transitzentrum und damit keine Erstanlaufstelle. Es übernahm Transfers von den anderen EVZ.

¹⁴ Die Statistiken bzgl. der Anzahl Eintritte pro EVZ werden durch die Transfers zwischen den EVZ beeinflusst und werden hier daher nicht ausgewiesen.

¹⁵ Statistisch werden die Aufenthaltstage der Notunterkünfte einem der EVZ zugerechnet.

Wie die obigen Abbildungen zeigen, haben die Anzahl Eintritte sowie die Aufenthaltstage in den EVZ seit 2007 deutlich zugenommen. Die Zunahme der Aufenthaltstage (und damit der Auslastung) war in diesem Zeitraum in allen EVZ markant, nämlich von rund 50% in Vallorbe bis zu über 100% in Basel und Altstätten. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den EVZ hat von fast 29 Tagen im Jahr 2007 auf unter 21 Tage im Jahr 2011 abgenommen.

Die Auslastung der EVZ lässt sich zwar bis zu einem gewissen Grad steuern: Sofern sich ein EVZ der Kapazitätsgrenze nähert, kann ein Teil der Asylsuchenden in andere EVZ transferiert werden. Damit soll sichergestellt werden, dass jedes EVZ jederzeit über genügend Unterbringungskapazitäten verfügt, um neu ankommende Asylsuchende unterzubringen. Sofern aber bei steigenden Asylzahlen nicht auch die Unterbringungskapazitäten steigen, sinkt die Aufenthaltsdauer in den EVZ und die Asylsuchenden werden schneller auf die Kantone verteilt, welche dann ihrerseits die entsprechenden Unterbringungskapazitäten schaffen müssen.

2.3.2 Notunterkünfte

In Zeiten hoher Zugänge von Asylsuchenden wird deshalb versucht, mittels temporär durch den Bund betriebener Unterkünfte (Notunterkünfte) zusätzliche Unterbringungskapazitäten zu schaffen. Dabei ist zu differenzieren zwischen Notunterkünften, welche die EVZ-Aufnahmesstrukturen erweitern sollen und solchen, mit denen die Kantone entlastet werden sollen. Nach dem Ende der Kosovo-Krise mussten bis 2007 keine Notunterkünfte betrieben werden, ab 2008 kamen solche zum Einsatz und insbesondere 2011 mussten die Unterbringungskapazitäten mithilfe von Notunterkünften erweitert werden.

In Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden konnten bei den EVZ Basel, Chiasso und Kreuzlingen wiederholt temporär Notunterkünfte bereitgestellt werden. Die Notunterkünfte werden vornehmlich in Zivilschutzanlagen eingerichtet. In Basel waren dies 2011 zwei Zivilschutzanlagen mit einer Unterbringungskapazität von 180 Plätzen, in Chiasso 85 Plätze und in Kreuzlingen 69 Plätze (Notschlafstelle). In den Standortgemeinden Altstätten und Vallorbe wurden bisher keine Notunterkünfte zur Verfügung gestellt. Ergänzend zu den fünf EVZ-Standorten betrieb das BFM 2011 temporär eine Einrichtung auf dem Jaunpass (bis Ende Februar 2012).

In den Notunterkünften werden keine Asylverfahren durchgeführt. Diese erfolgen entweder im nächstgelegenen EVZ oder in der BFM-Zentrale.

2.3.3 Produkte der EVZ

Es gilt zu beachten, dass die Inanspruchnahme bzw. Arbeitsbelastung der EVZ nur zum Teil von der Auslastung abhängt. Von Bedeutung ist insbesondere auch die Zusammensetzung der Asylsuchenden, die je nachdem unterschiedlich betreuungs- und abklärungsintensiv sind. Zudem wirkt sich der Zufluss von neuen Asylsuchenden auf die Kapazität zur Bearbeitung von Gesuchen aus: In einem EVZ mit verhältnismässig vielen, neu eintretenden Asylsuchenden werden mehr Ressourcen für Empfang und Registrierung gebunden. Dementsprechend

ergeben sich zwischen den EVZ auch deutliche Unterschiede bei der Anzahl von Erledigungen und Befragungen / Anhörungen (vgl. folgende Abbildung): So weist z.B. das EVZ Chiasso besonders viele „Formelle Erledigungen“ aber relativ wenige „Materielle Erledigungen“ auf. Das hängt damit zusammen, dass momentan verhältnismässig viele Asylsuchende über Italien in die Schweiz gelangen und damit im EVZ Chiasso ein Asylgesuch stellen. Die Asylsuchenden müssen vielfach in die übrigen EVZ transferiert werden. Bei den im EVZ Chiasso verbleibenden Personen handelt es sich oft um Personen, bei denen ein Dublinverfahren durchgeführt wird (formelle Erledigung).

Abbildung 2-6: Produkte der EVZ, Durchschnitt 2007 bis 2011

	Erledigungen				Befragungen / Anhörungen		
	Materielle Erledigungen	Formelle Erledigungen (NEE u. Abschreibungen)	Andere Erledigungen (v.a. Wiedererwägungen und Familienasyl)	Total	Befragung zur Person (BzP)	Anhörungen zur Sache	übrige Befragungen / Anhörungen
Altstätten	35	428	16	480	1'273	169	19
Basel	294	989	245	1'528	3'190	673	18
Chiasso	111	1'455	67	1'633	2'280	421	40
Kreuzlingen	207	1'034	191	1'432	2'359	634	3
Vallorbe	360	1'236	108	1'704	2'468	728	7

Quelle: BFM: Outputstatistik nach Sektionen der Abteilung EVZ.

Anmerkung: Das EVZ Altstätten war bis 30. Juni 2011 ein Transitzentrum und damit keine Erstanlaufstelle. Es übernahm Transfers von den anderen EVZ.

Die Anzahl erledigter Asylgesuche in den EVZ hängt u.a. mit dem Personalbestand vor Ort zusammen. Insofern wirken die Erledigungen über die Personalkosten auch auf die Kennzahlen zu den Personalaufwendungen pro Fall oder pro Aufenthaltstag ein, die im nächsten Abschnitt besprochen werden.

2.4 Kostenstruktur der EVZ

Mit der nachfolgenden Übersicht über die Kosten der EVZ besteht erstmals in dieser Form eine Gesamtübersicht über die Aufwendungen, die durch den Betrieb der EVZ anfallen. Dies hängt damit zusammen, dass die Ausgaben für die EVZ über verschiedene Kredit- bzw. Kontopositionen abgewickelt werden.¹⁶ Ausserdem sind neben dem BFM auch das BAG und das

¹⁶ Beispielsweise stammen die Abgeltungen für Betreuung, Sicherheit, Verpflegung und allgemeine Ausgaben für die Asylsuchenden aus einem anderen Kredit als die Entschädigung der festgestellten BFM-Mitarbeitenden vor Ort. Die Aufwendungen für Dolmetscher, Vertreter der IOM und SFH, Protokollführende sowie temporär angestellte BFM-Mitarbeitende werden über weitere separate Kredite finanziert.

BBL mit Teilaufgaben in den Betrieb der EVZ involviert (vgl. Abschnitt 2.2).¹⁷ Um eine Gesamtübersicht zu erhalten, mussten entsprechend Daten aus verschiedenen Quellen zusammengetragen werden.

Die folgenden Darstellungen geben eine Übersicht zu den Gesamtkosten aller EVZ sowie für einzelne Kennzahlen die spezifischen Kosten pro EVZ. Im Anhang (vgl. Kapitel 7) sind die Datengrundlagen sowie detaillierte Kostenaufstellungen pro EVZ aufgeführt.

2.4.1 Gesamtkosten

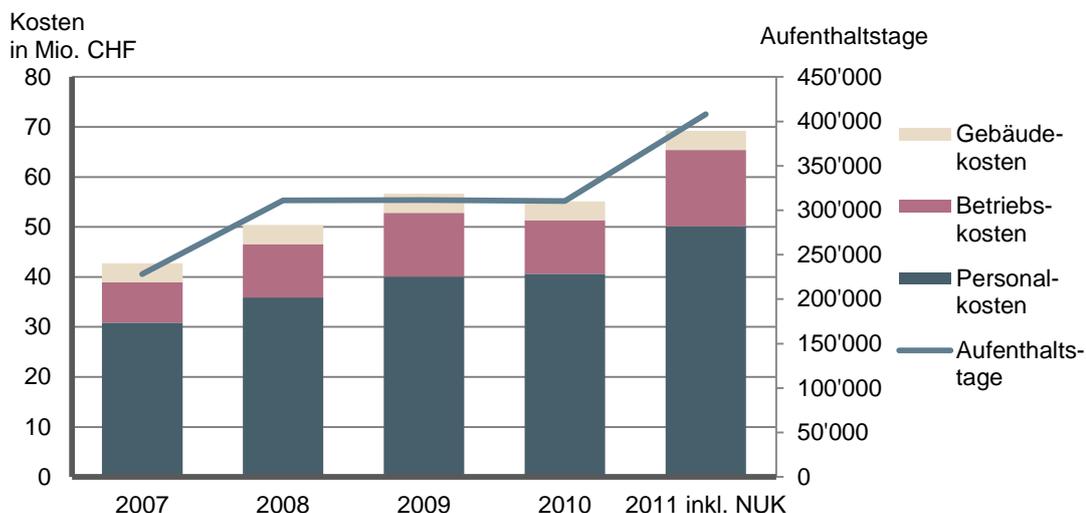
Die folgende Abbildung zeigt auf, wie sich die Kosten des Betriebs der fünf EVZ inklusive der Notunterkünfte¹⁸ im Zeitraum 2007 bis 2011 entwickelt haben.¹⁹ Zum Vergleich ist in der Abbildung 2-7 auch die Entwicklung der Aufenthaltstage dargestellt. Die Grafik zeigt, dass die Kostenentwicklung bei den EVZ eng aber nicht vollständig linear mit der Entwicklung der Aufenthaltstage bzw. der Auslastung zusammenhängt. Dies lässt sich damit erklären, dass viele Kostenelemente (z.B. Verpflegung und Medizinalkosten) direkt von der Anzahl der sich in den EVZ aufhaltenden Asylsuchenden abhängen. Zudem lässt sich die Beschäftigung des externen Sicherheits- und Betreuungspersonals relativ rasch neuen Gegebenheiten anpassen. Hingegen sind die Gebäudekosten der EVZ (ohne Notunterkünfte) fix und der Personalbestand der BFM-Mitarbeitenden vor Ort passt sich ebenfalls nur mittelfristig an. Je nach Auslastung verändert sich dadurch der Schwerpunkt der Tätigkeiten der BFM-Mitarbeitenden vor Ort: bei hohen Zahlen von neuen Asylgesuchen werden weniger Schritte des Asylverfahrens in den EVZ selbst durchgeführt, bei einem Rückgang der Asylgesuche kann ein grösser Teil des Verfahrens im EVZ erledigt werden.

¹⁷ Das BAG ist für die grenzsanitarischen Massnahmen zuständig. Das BBL ist für den Gebäudeunterhalt verantwortlich.

¹⁸ Die Angaben zu den Kosten im Jahr 2011 beinhalten jeweils auch die Aufwendungen für die Notunterkünfte.

¹⁹ Zusätzlich fallen im Rahmen der EVZ auch Kosten für die Rückkehrhilfe an. Diese Kosten sind keine direkten EVZ Betriebskosten und werden nicht dem EVZ-Budget belastet. Sie sind in dieser Darstellung nicht berücksichtigt, sollen aber der Vollständigkeit halber erwähnt werden: Die Rückkehrhilfe im Zusammenhang mit den EVZ betragen 2010 rund CHF 166'000 und 2011 rund CHF 225'000.

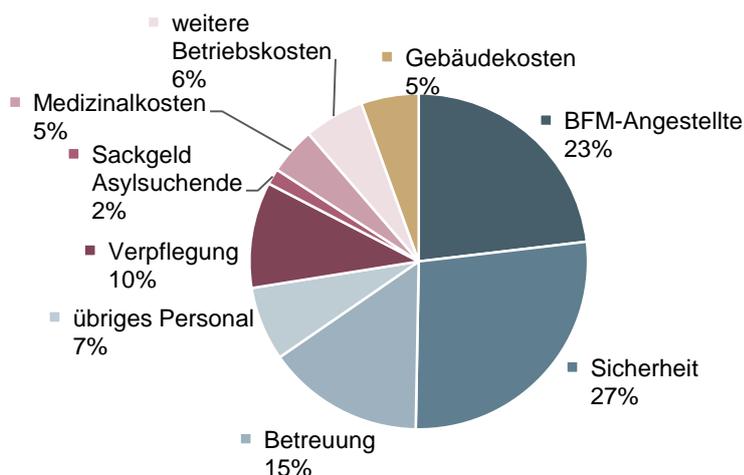
Abbildung 2-7: Entwicklung der Kosten EVZ 2007 bis 2011
(als Vergleich: Entwicklung der Aufenthaltstage)



Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Bedeutung der einzelnen Kostenelemente an den Gesamtkosten für den Betrieb der EVZ im Jahr 2011. Der Grossteil der Kosten entfällt auf drei Positionen: BFM-Angestellte vor Ort, Sicherheit und Betreuung. Die gesamten Personalkosten (grau markierte Kostenelemente) machen fast drei Viertel der Gesamtkosten im Betrieb der EVZ aus. Bedeutend sind mit einem Anteil von 10% auch die Kosten für die Verpflegung der Asylsuchenden. Auf alle weiteren Kosten entfallen insgesamt weniger als 20% der Gesamtausgaben.

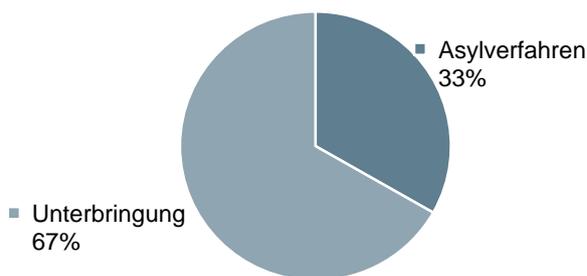
Abbildung 2-8: Anteile der Kostenelemente an den Gesamtkosten 2011



Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

Unterteilt man die anfallenden Kosten in Asylverfahren und Unterbringung der Asylsuchenden, ergibt sich das in Abbildung 2-9 dargestellte Bild: rund 1/3 der Kosten für die in den EVZ verbrachte Aufenthaltsdauer fällt auf das Asylverfahren,²⁰ rund 2/3 der Kosten auf die Unterbringung der Asylsuchenden.²¹

Abbildung 2-9: Anteile von Asylverfahren und Unterbringung an den Gesamtkosten 2011



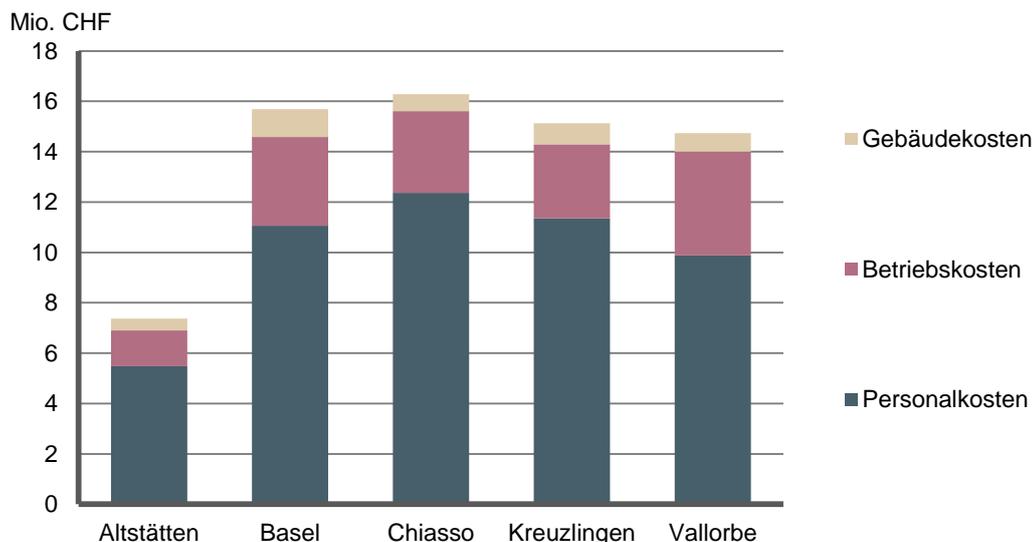
Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

2.4.2 Kosten pro EVZ

Die folgenden beiden Abbildungen zeigen die Kosten pro EVZ inkl. der Notunterkünfte für das Jahr 2011. Abbildung 2-10 zeigt die absoluten Kosten pro EVZ, Abbildung 2-11 hingegen die Kosten pro Aufenthaltstag.

²⁰ Dem Asylverfahren wurden die folgenden Kostenelemente zugerechnet: BFM-Angestellte, Rückkehrberatung, Erkennungsdienstliche Erfassung, Dolmetscher, Protokollführende, SFH, Transportkosten, Grenzsanitarische Untersuchung, Knochenanalysen.

²¹ Der Unterbringung wurden die folgenden Kostenelemente zugerechnet: Sicherheit, Betreuung, Verpflegung, Taschengeld der Asylsuchenden, Allgemeine Ausgaben, Medizinalkosten, Gebäudekosten.

Abbildung 2-10: Kosten pro EVZ im Jahr 2011, in Mio. CHF

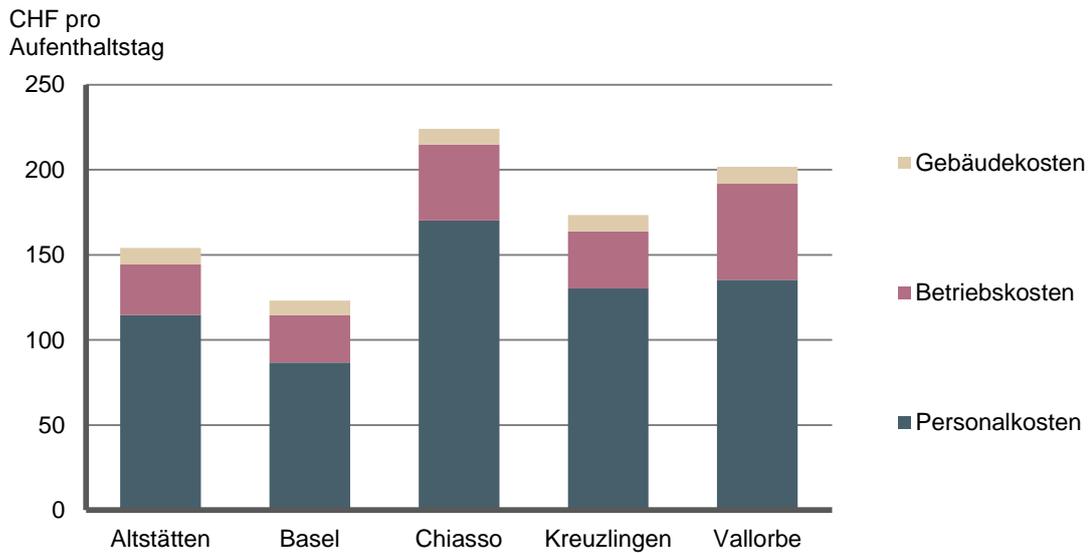
Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

Zunächst fällt auf, dass die **absoluten Kosten pro EVZ** im Jahr 2011 – mit Ausnahme des EVZ Altstätten – bei jeweils etwa 15 Mio. CHF lagen (vgl. Abbildung 2-10). Mit rund 16 Mio. CHF waren sie 2011 beim EVZ Chiasso am höchsten. Die deutlich tieferen Ausgaben für das EVZ Altstätten sind einerseits historisch bedingt – bis Mitte 2011 war dieses EVZ ein Transitzentrum ohne eigene Empfangsstelle – und andererseits ist dieses Zentrum, gemessen an den Aufenthaltstagen, deutlich kleiner als die übrigen EVZ. Interessant ist, dass das Verhältnis zwischen den Personal-, Betriebs- und Gebäudekosten bei allen EVZ relativ ähnlich ist: Die Personalkosten betragen rund 70 bis 75%, die Betriebskosten 20 bis 25% und die Gebäudekosten ca. 5%.

Werden allerdings die **Kosten pro Aufenthaltstag** betrachtet (vgl. Abbildung 2-11), zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den EVZ. Die Kosten pro Aufenthaltstag variieren im Jahr 2011 zwischen ca. 125 CHF (EVZ Basel) und 225 CHF (EVZ Chiasso). Die Abbildung 2-12 zeigt die Kosten pro EVZ und Aufenthaltstag für verschiedene Kostenelemente.²²

²² Es handelt sich wiederum um die Kosten inklusive Notunterkünfte. Die Aufenthaltstage in den Notunterkünften werden statistisch dem jeweils administrativ zuständigen EVZ zugeteilt. Im Anhang ab S. 64 finden sich die detaillierten Werte für alle erhobenen Kostenkategorien.

Abbildung 2-11: Kosten pro EVZ 2011, in CHF pro Aufenthaltstag



Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

Abbildung 2-12: Detailbetrachtung Kosten pro EVZ 2011, in CHF pro Aufenthaltstag

	Altstätten	Basel	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
Personalkosten , davon:	115	87	170	130	135
BFM-Mitarbeitende	34	29	43	47	47
Sicherheit	45	31	76	47	42
Betreuung	27	16	38	23	33
übriges Personal	9	10	13	13	14
Betriebskosten , davon:	30	28	45	34	56
Verpflegung	15	14	20	16	22
Medizinalkosten	7	5	6	7	15
übrige Betriebskosten	7	8	18	11	19
Gebäudekosten	10	9	9	10	10
Total	154	123	224	173	202

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

Diese deutlichen Kostenunterschiede müssen unter **Berücksichtigung der je spezifischen regionalen Verhältnisse** der EVZ interpretiert werden.²³

Die **Personalkosten** variieren zwischen den EVZ von 87 CHF (EVZ Basel) und 170 CHF (EVZ Chiasso) pro Aufenthaltstag.

- **BFM-Mitarbeitende:** Das BFM verfügt in allen EVZ über etwa die gleichen Personalressourcen (Ausnahme Altstätten, vgl. oben). Bis 2010 waren auch die Aufenthaltstage relativ ähnlich zwischen den EVZ (ohne Altstätten) verteilt. 2011 erfolgte eine sehr starke Zunahme neuer Asylsuchende. Diese Zunahme wurde überproportional stark durch das EVZ Basel (inkl. Notunterkunft) aufgefangen. Da aber die BFM-Personalressourcen pro EVZ kurzfristig relativ starr sind, sind damit die BFM-Personalkosten pro Aufenthaltstag im EVZ Basel vergleichsweise stärker gesunken als in den übrigen EVZ. Entsprechend konnten auch vergleichsweise weniger Asylgesuche im EVZ Basel in dieser Zeitperiode erledigt werden.²⁴
- **Sicherheit:** In diesem Kostenpunkt sind die Unterschiede zwischen den EVZ am markantesten, lassen sich aber durch beiden Faktoren „Organisation des EVZ“ und „örtlichen Gegebenheiten“ relativ gut erklären:
 - Betriebliche Organisation des EVZ: Mit Ausnahme des EVZ Chiasso befinden sich Unterkunft und administrative Einrichtungen im selben Gebäude. Beim EVZ Chiasso hingegen sind diese räumlich getrennt. Die administrativen Elemente befinden sich zudem nicht alle im gleichen Gebäude. In Chiasso bzw. Biasca wurde zudem eine Notunterkunft geführt (wie auch in Basel und Kreuzlingen). Durch diese betriebliche Organisation sind mehrere Logendienste notwendig, die entsprechend mit Kostenfolgen verbunden sind.
 - Lage des EVZ: In sämtlichen EVZ erfolgen aus Sicherheitsgründen Patrouillen in der Umgebung des EVZ und an „neuralgischen Punkten“ durch private Sicherheitsfirmen (vgl. dazu auch das Kapitel 4 Gesellschaftliche Auswirkungen.) Während die Unterkunft des EVZ Chiasso im Zentrum der Stadt am Rande der Fussgängerzone liegt, sind diese in Altstätten, Kreuzlingen und Vallorbe in Wohnquartieren gelegen. Lediglich in Basel befindet sich das EVZ etwas ausserhalb der Stadt. Mit der Entfernung zum Zentrum können auch die Sicherheitsvorkehrungen tendenziell geringer ausgestaltet werden.
- **Betreuung:** Bei den Betreuungskosten sind die Kostenunterschiede nicht offensichtlich erklärbar. Ein möglicher Erklärungsansatz für die höheren Kosten in Chiasso und Vallorbe sind die dortigen Beschäftigungsprogramme (gemeinnützige Arbeiten der Asylsuchenden), die in den übrigen EVZ nicht angeboten werden und mit einem Betreuungsaufwand verbunden sind. Eine andere Erklärung könnte darin liegen, dass die Asylsuchenden in

²³ Es handelt sich dabei um Erklärungen auf Basis der Vor-Ort-Interviews mit den Betriebsleitern der EVZ. Für eine vertiefte und fundierte Analyse der Kostenunterschiede zwischen den EVZ müssten die Betriebe, ihre Organisationsstruktur sowie die lokalen Verhältnisse (z.B. Lohnniveau vor Ort) eingehender evaluiert werden.

²⁴ Vgl. hierzu die Zusammenstellung in Abbildung 2-6.

unterschiedlichem Ausmass zu Reinigungsarbeiten hinzugezogen werden oder je nach EVZ unterschiedliche Beschäftigungs- und Unterhaltungsangebote (z.B. Sprachkurse, begleitete Ausflüge etc.) bereitgestellt werden.

Die **Betriebskosten** variieren zwischen den EVZ von 28 CHF (EVZ Basel) und 56 CHF (EVZ Vallorbe) pro Aufenthaltstag.

- **Verpflegung:** Die Verpflegung der Asylsuchenden in den EVZ erfolgt durch externe Lieferanten. Es bestehen lokal unterschiedliche Konditionen.
- **Medizinalkosten:** Bei den Kosten der medizinischen Versorgung der Asylsuchenden in den EVZ sticht Vallorbe hinaus. Dort muss aufgrund fehlender lokaler Möglichkeiten bereits bei relativ leichten medizinischen Angelegenheiten das nächstgelegene Krankenhaus aufgesucht werden.
- **Übrige Betriebskosten:** Bei dieser Kostenkategorie fallen die EVZ Chiasso und Vallorbe auf. In diesem Kostenpunkt sind auch allfällige Abgeltungen an die Gemeinden enthalten. In Chiasso sind dies 2011 neben den Kosten für die Benutzung der Zivilschutzanlagen (betrifft auch Basel und Kreuzlingen) auch Beiträge des BFM für ein Pilot-Beschäftigungsprogramm sowie Abgeltungen für nachgewiesene Zusatzkosten der Gemeinde (Reinigung, Polizei). In Vallorbe erhält die Gemeinde ebenfalls Abgeltungen für nachgewiesene Zusatzkosten.

Die durch das BBL dem BFM verrechneten **Gebäudekosten** sind pro Aufenthaltstag in etwa gleich hoch. Es gilt aber zu beachten, dass hier die Mietkosten für die Notunterkünfte nicht enthalten sind.

3 Regionalwirtschaftliche Effekte

3.1 Einleitung

Basierend auf den betriebswirtschaftlichen Kosten der EVZ (vgl. Abschnitt 2.4) werden in diesem Kapitel die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen der EVZ auf die Standortgemeinden und -kantone geschätzt. Ausgewiesen werden die durch die EVZ geschaffene Wertschöpfung, der Beschäftigungseffekt und die induzierten Steuereinnahmen.

In regionalwirtschaftlichen Analysen wird üblicherweise zwischen direkten, indirekten und induzierten Effekten unterschieden:

- **Direkter Effekt:** Das sind Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen, welche sich unmittelbar aus dem Betrieb der EVZ ergeben. Der direkte Effekt entspricht hier den Bundesangestellten vor Ort.²⁵
- **Indirekter Effekt:** Hiermit sind jene Effekte gemeint, die über bezogene Vorleistungen entstehen und beim Erbringer der Vorleistungen wiederum Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigung schafft (Multiplikatorwirkung). Hier sind zwei Arten von Vorleistungen zu unterscheiden:
 - Einerseits ist dies der Umsatz der verschiedenen externen Dienstleister, die mit ihrem Personal zum Betrieb der EVZ beitragen (Sicherheit, Betreuung, weitere am Asylverfahren beteiligte Unternehmen und Organisationen).
 - Andererseits gehören hierzu die materiellen Vorleistungen, vor allem durch den Bezug von Esswaren beim lokalen Gewerbe (Bäckerei, Metzgerei usw.).
- **Induzierter Effekt:** Dieser Begriff umschreibt, welche weiteren Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten mit den aus den direkten und indirekten Effekten generierten Einkommen erzielt werden. In Absprache mit dem Auftraggeber wird dieser Effekt in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.²⁶

Folgende Aspekte gilt es speziell zu erwähnen:

- **Finanzierung der Betriebsausgaben über allgemeine Steuermittel:** Den positiven Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten vor Ort, wären bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung die Kosten der Finanzierung dieser Ausgaben gegenüberzustellen. Es ist bekannt, dass die Finanzierung über Steuermittel (hier des Bundes) immer auch mit ei-

²⁵ Hierzu wären auch die Konsumausgaben der Asylsuchenden zu zählen. Ihr Konsumverhalten wurde nicht speziell erhoben. Über alle 5 EVZ hinweg betrug die Summe der Taschengelder für die Asylsuchenden 2011 rund 1.1 Mio. CHF (vgl. Abbildung 7-2 auf S. 61). Aufgrund dieser im Vergleich zu den Lohnkosten geringen Summe, wird auf eine weitere Berücksichtigung der Konsumausgaben verzichtet.

²⁶ Grund dafür ist, dass im vorliegenden Fall die direkten und indirekten Effekte vergleichsweise gering sind. Es kommt hinzu, dass nur dann grössere induzierte Effekte zu erwarten wären, wenn aufgrund einer schlechten Wirtschaftslage davon auszugehen ist, dass die Vorleistungserbringer nicht anderweitige Aufträge generieren könnten und ohne EVZ entsprechende Umsatzeinbussen und eine höhere Arbeitslosigkeit anfallen würden.

nem Konsum- oder Sparverzicht bei den betroffenen Wirtschaftssubjekten verbunden ist und in der Folge dadurch auch volkswirtschaftlich unerwünschte Effekte entstehen können. In der vorliegenden Studie mit dem Fokus auf die regionalwirtschaftlichen Effekte können diese Zweitrundeneffekte jedoch vernachlässigt werden, da es ja nicht um die Bestimmung des volkswirtschaftlichen Nutzens von Ausgaben im Asylwesen geht, sondern um die Effekte, welche durch Bundesausgaben in den Regionen geschaffen werden.

- **Investitionen / Bauvorhaben:** Nicht in die Betrachtung einbezogen werden die Effekte der baulichen Investitionen. Dabei handelt es sich um Einmal-Effekte, die bei den hier vorliegenden Volumen für die Standortgemeinden und -kantone als Ganzes kaum bedeutend sind.
- **Grobe Schätzung:** Bei den nachfolgenden Werten für die regionalwirtschaftlichen Effekte handelt es sich jeweils um Schätzwerte. Sie sollten deshalb als Grössenordnungen und nicht als exakte Angaben verstanden werden.

Auf eine detaillierte Erläuterung der Berechnungsschritte wird an dieser Stelle verzichtet. Für interessierte Leserinnen und Leser ist die Herleitung der nachfolgenden Ergebnisse im Anhang (Abschnitt 8.1 ab S. 75) beschrieben.

3.2 Wertschöpfung

Die durch den Betrieb der EVZ direkt und indirekt ausgelöste Wertschöpfung ist in den folgenden beiden Abbildungen dargestellt. Im Gesamttotal der EVZ beträgt die Wertschöpfung etwas über 40 Mio. CHF für das Jahr 2011.

Es zeigt sich, dass die Wertschöpfung aus den bezogenen Vorleistungen den direkten Effekt überwiegt. Allerdings fällt dieser indirekte Effekt vor allem aufgrund des externen Personals an, das in den EVZ beschäftigt ist. Die Wertschöpfung durch bezogene Dienstleistungen aus der Region (vgl. Spalte Sachausgaben) ist hingegen deutlich geringer. Nach einer genaueren Analyse der Sachausgaben ist dieser eher geringe Effekt nicht weiter verwunderlich: im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 wurden je rund 6.5 Mio. CHF solcher Vorleistungen bezogen (v.a. Verpflegung der Asylsuchenden), was nur ca. 10% der Gesamtkosten der EVZ entspricht (vgl. dazu im Anhang den Abschnitt 8.3 ab S. 82).

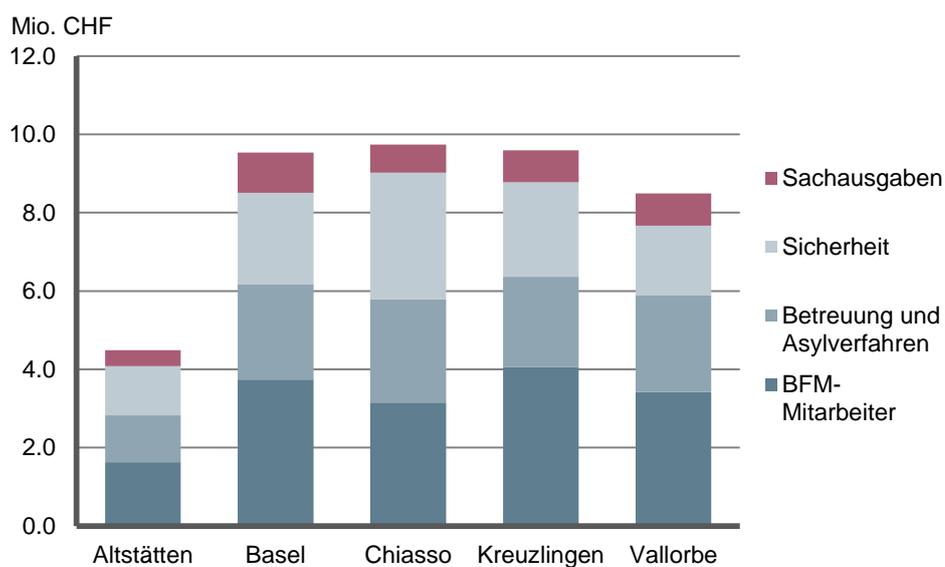
Die Wertschöpfung pro EVZ beträgt jeweils unter 10 Mio. CHF. Analog zu den Gesamtkosten ist die Wertschöpfung im Falle des EVZ Chiasso am höchsten. In Chiasso machen auch die bezogenen Sicherheitsdienstleistungen einen verhältnismässig hohen Anteil an der generierten Wertschöpfung aus. Die unterschiedliche Wertschöpfung zwischen den EVZ hängt insbesondere von deren Kostenstruktur ab. Die Kostenstrukturen der EVZ wurden in Abschnitt 2.4.2 (ab S. 26) ausführlich diskutiert.

Abbildung 3-1: Wertschöpfung durch den Betrieb der EVZ 2011 (inkl. Notunterkünfte), in Mio. CHF

	Direkter Effekt	Effekte aus Vorleistungen (indirekter Effekt)			Total pro EVZ
	BFM-Mitarbeiter	Betreuung und Asylverfahren	Sicherheit	Sachausgaben	
Altstätten	1.6	1.2	1.3	0.4	4.5
Basel	3.7	2.4	2.3	1.0	9.5
Chiasso	3.2	2.6	3.2	0.7	9.7
Kreuzlingen	4.1	2.3	2.4	0.8	9.6
Vallorbe	3.4	2.5	1.8	0.8	8.5
Alle EVZ	16.0	10.5	11.0	3.8	41.3

Eigene Berechnungen Ecoplan.

Abbildung 3-2: Wertschöpfung durch den Betrieb der EVZ im Vergleich



Eigene Berechnungen Ecoplan.

3.3 Beschäftigungseffekt

3.3.1 Erhebung der Beschäftigten und deren Wohnorte

Zur Abschätzung der Beschäftigungswirkung (sowie zur Berechnung der Steuereinnahmen) wurden die Anzahl Beschäftigten sowie deren Beschäftigungsgrad und Wohnort bei BFM²⁷, Securitas und ORS Service AG (Betreuung) erhoben. Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der Beschäftigten in den EVZ sowie die anhand des Beschäftigungsgrads berechneten Vollzeitäquivalente²⁸ nach Angaben dieser drei Arbeitgeber. Allein durch BFM und die beiden privaten Dienstleister werden ungefähr 350 Personen mit einem Beschäftigungsgrad von insgesamt rund 300 Vollzeitäquivalenten in den EVZ selbst beschäftigt.

Abbildung 3-3: Beschäftigte pro EVZ 2011

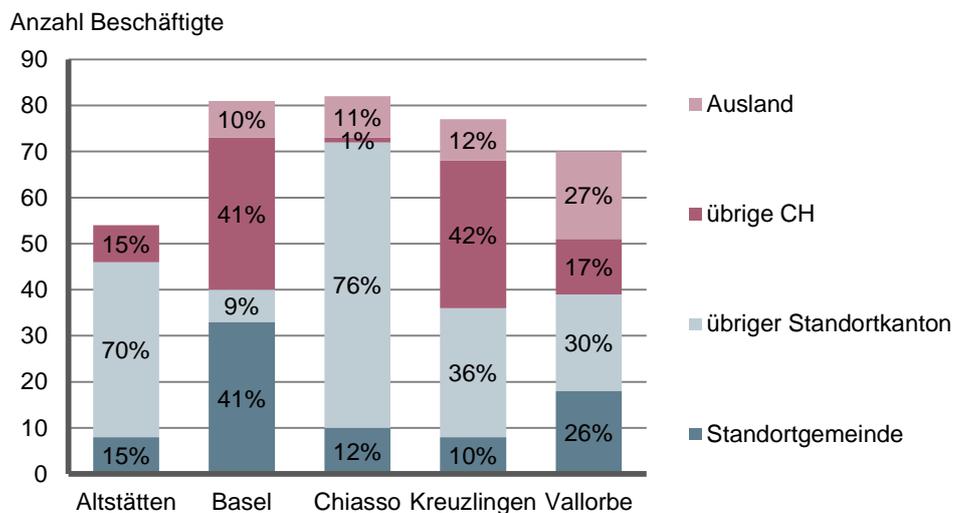
	BFM		Securitas		ORS		Total	
	Besch.	VZÄ	Besch.	VZÄ	Besch.	VZÄ	Besch.	VZÄ
Altstätten	15	12	23	19	14	12	52	43
Basel	25	22	27	25	24	17	76	65
Chiasso	21	20	32	28	24	18	77	67
Kreuzlingen	24	22	31	30	20	15	75	67
Vallorbe	24	21	21	17	20	18	65	56
Total	109	97	134	120	102	81	345	297

Quellen: Angaben BFM, Securitas, ORS Service AG. Besch. = Beschäftigte; VZÄ = Vollzeitäquivalente.

Die folgende Abbildung zeigt die regionale Verteilung des Wohnsitzes der durch BFM, Securitas und ORS Service AG beschäftigten Personen pro EVZ.

²⁷ Ohne Poolangestellte. Poolangestellt sind BFM-Mitarbeiter, die im Stundenlohn angestellt sind und Anhörungen durchführen. Seit 2011 übernehmen sie als wissenschaftliche Mitarbeiter die üblichen Aufgaben eines Fachspezialisten Asyl.

²⁸ Vollzeitäquivalent: Einheit für den Arbeitseinsatz eines Beschäftigten, ausgedrückt in 100% bzw. Vollzeitstellen. Eine 60%-Stelle entspricht 0.6 Vollzeitäquivalenten. Zwei 80%-Stellen entsprechen 1.6 Vollzeitäquivalenten.

Abbildung 3-4: Regionale Verteilung des Wohnsitzes der Beschäftigten pro EVZ 2011

Quellen: Angaben BFM, Securitas und ORS Service AG.

Zwischen den EVZ bestehen Unterschiede bei der regionalen Verteilung der Beschäftigten:

- Den grössten Anteil an in der Standortgemeinde wohnenden Mitarbeitenden weist das EVZ Basel auf (41%)²⁹. Beim EVZ Vallorbe leben 26% der Beschäftigten in der Standortgemeinde. Bei den übrigen EVZ sind es jeweils zwischen 10% und 15%.
- Aus Perspektive Standortkanton stechen die EVZ Altstätten und Chiasso hervor: Dort wohnen 85% (Altstätten) bzw. 88% (Chiasso) aller Beschäftigten im Standortkanton. In den übrigen EVZ sind je zwischen 46% und 56% der Angestellten im Standortkanton wohnhaft.

3.3.2 Gesamter Beschäftigungseffekt

Neben den oben aufgeführten, detailliert erhobenen Beschäftigten werden noch weitere Personen durch den Betrieb der EVZ beschäftigt:

- Im Asylverfahren sind Vertreter der Internationalen Organisation für Migration (IOM), Hilfswerksvertretungen sowie Protokollführende und Dolmetschende beteiligt.
- Für die grenzsanitarische Untersuchung kommt Pflegepersonal (ORS Service AG) zum Einsatz.
- Für Patrouillen in den Gemeinden ist weiteres Sicherheitspersonal engagiert.
- Insbesondere 2011 kommt noch das Personal in den Notunterkünften (v.a. Sicherheit und Betreuung) hinzu.

²⁹ Beim EVZ Basel gilt es zu beachten, dass nur der Kanton BS als Standortkanton betrachtet wird. Ein grosser Teil der Beschäftigten wohnt im Kanton BL.

- Ausserdem generiert der Bezug von Sachleistungen (insbesondere Verpflegung der Asylsuchenden) weitere Stellen.

Die folgende Abbildung zeigt den geschätzten, direkten und indirekten (durch die bezogenen Vorleistungen erzielten) Beschäftigungseffekt pro EVZ. Durch den Betrieb der EVZ werden direkt und indirekt insgesamt rund 480 Vollzeitstellen geschaffen. Davon entfallen rund 100 Stellen auf die BFM-Mitarbeitenden (direkter Effekt). Der Bereich Sicherheit löst im Betrieb der EVZ den grössten Beschäftigungseffekt aus (rund 1/3 des Gesamteffekts). Im Vergleich zur Wertschöpfung (rund 10%-Anteil) lösen die Bezüge von Sachleistungen (v.a. Verpflegung) einen relativ hohen Beschäftigungseffekt aus, weil dort ein relativ geringer Umsatz pro Beschäftigten erzielt wird. Im Vergleich der EVZ werden analog zur Kostenstruktur in Chiasso (inkl. Notunterkunft) am meisten Stellen geschaffen (119). Dort ist auch der Sicherheitsbereich verhältnismässig am bedeutendsten (40% der Stellen). Den geringsten Beschäftigungseffekt erzielt das EVZ Altstätten.

Abbildung 3-5: Beschäftigungseffekt pro EVZ, in VZÄ³⁰

	Direkter Effekt	Effekte aus Vorleistungen (indirekter Effekt)				Total pro EVZ
	BFM-Mitarbeiter	Sicherheit	Betreuung	übriges Asylverfahren	Sachausgaben	
Altstätten	13	19	12	3	11	58
Basel	23	33	19	9	27	111
Chiasso	22	48	24	7	19	119
Kreuzlingen	24	37	18	9	21	109
Vallorbe	22	17	18	7	22	86
Alle EVZ	104	154	91	34	99	482

Quelle: Eigene Berechnungen Ecoplan.

Aus Sicht der Standortgemeinden und Standortkantone ist nicht der Beschäftigungseffekt eines EVZ an sich bedeutend, sondern ob die Beschäftigten auch in der Gemeinde bzw. im Kanton wohnen und entsprechend Steuern bezahlen. Abbildung 3-6 zeigt auf, wie sich der Wohnort der Beschäftigten, wiederum ausgedrückt in Vollzeitstellen, auf die Standortgemeinde, den Standortkanton (inkl. Standortgemeinde) und das Restgebiet verteilt.

³⁰ Bei den EVZ Basel, Chiasso und Kreuzlingen wurden die geschätzten Beschäftigtenzahlen in den Notunterkünften berücksichtigt, bei Vallorbe nicht. Der Grund liegt darin, dass die 2011 temporär betriebene Notunterkunft auf dem Jaunpass zwar administrativ dem EVZ Vallorbe zugeordnet ist, sich aber im Gegensatz zu den übrigen Notunterkünften nicht in der Nähe des EVZ befindet.

Abbildung 3-6: Regionale Verteilung der ausgelösten Beschäftigung, in VZÄ

	Standortgemeinde	Standortkanton (inkl. Standortgemeinde)	Restgebiet	Total pro EVZ
Altstätten	9	50	9	58
Basel	45	55	56	111
Chiasso	15	105	15	119
Kreuzlingen	11	51	58	109
Vallorbe	22	48	38	86
Alle EVZ	102	309	174	482

Eigene Berechnungen Ecoplan.

Bereits oben in Abbildung 3-4 wurde aufgezeigt, dass sich die regionale Verteilung des Wohnsitzes der Beschäftigten zwischen den EVZ stark unterscheidet. Anhand der obigen Abbildung 3-6 zeigt sich, wie sich das für die Standorte auswirkt. Gemessen an der Anzahl in der Standortgemeinde wohnhaften Beschäftigten profitiert Basel am stärksten vom EVZ. Auch in Vallorbe sind mit 22 Vollzeitstellen vergleichsweise viele Beschäftigte in der Standortgemeinde ansässig. Hingegen werden in Altstätten (9), Kreuzlingen (11) und Chiasso (15) sowohl absolut als auch verhältnismässig wenige Stellen geschaffen, die zu zusätzlichen Steuereinnahmen in den Gemeinden führen.

Aus Sicht der Standortkantone sieht das Bild ein wenig anders aus: Dort schwingt der Tessin mit über 100 Vollzeitbeschäftigten mit Wohnsitz im Kanton oben aus. In den übrigen Standortkantonen führt das EVZ zu je rund 50 Vollzeitstellen, die mit Steuereinnahmen im jeweiligen Kanton verbunden sind.³¹

3.4 Steuereinnahmen

Die folgende Abbildung zeigt geschätzten zusätzlichen Steuereinnahmen der Standortgemeinden und -kantone. Wiederum handelt es sich lediglich um die Steuereinkommen aus den direkten und indirekten Effekten. Insgesamt beträgt das durch die EVZ ausgelöste Steueraufkommen in den Standortkantonen rund 2.6 Mio. CHF pro Jahr, mit klaren Unterschieden zwischen den Standorten.

Die Standortgemeinden profitieren nur in geringem Ausmass von den durch die EVZ ausgelösten Einkommen. Die Steuereinnahmen der Standortgemeinden betragen insgesamt rund 200'000 CHF pro Jahr. Sie variieren zwischen ca. 30'000 (Altstätten) und 65'000 CHF (Vallorbe). Bei den Standortkantonen profitiert wiederum der Kanton St. Gallen mit rund 275'000 CHF am wenigsten. Die höchsten Steuereinnahmen dürften im Kanton Tessin anfallen (rund

³¹ Beim Standortkanton BS lebt wie bereits erwähnt ein grosser Teil der Beschäftigten im Kanton BL.

750'000 CHF). Die Gründe für die deutlichen Unterschiede liegen einerseits in der unterschiedlichen Anzahl von Beschäftigten, die in der Standortgemeinde bzw. dem Standortkanton leben (z.B. Tessin). Andererseits spielt auch das Lohnniveau eine Rolle: Insbesondere im EVZ Altstätten werden relativ weniger Stellen im hohen Einkommenssegment (über 100'000 CHF pro Jahr) generiert.³²

Abbildung 3-7: Geschätzte Steuereinnahmen von Standortgemeinde und Standortkanton 2011

	Standortgemeinde	übriger Kanton	Total Standortkanton
Altstätten	30'000	245'000	275'000
Basel	-*	574'000	574'000
Chiasso	40'000	714'000	754'000
Kreuzlingen	63'000	493'000	556'000
Vallorbe	65'000	421'000	486'000
Total	197'000	2'447'000	2'644'000

Eigene Berechnungen Ecoplan.

* Bemerkung: Im Kanton BS erhebt die Stadt Basel keine eigenen Einkommenssteuern.

3.5 Regionalwirtschaftliche Bedeutung der EVZ

In den beiden folgenden Unterabschnitten wird auf die regionalwirtschaftliche Bedeutung der EVZ eingegangen. Grundlage bilden einerseits die geschätzten regionalwirtschaftlichen Effekte und andererseits Rückmeldungen aus den durchgeführten Interviews mit Gemeinde- und Kantonsvertretern sowie den Leitern der EVZ.

3.5.1 Bedeutung als Arbeitgeber und für Steuern

Die EVZ entsprechen von ihrer Grösse her (gemessen an Umsatz und Beschäftigung) jeweils einem kleinen bis mittelgrossen Unternehmen (KMU). Aus der Optik der Standortkantone sind die wirtschaftlichen Effekte damit eher gering: Weder als Arbeitgeber noch aus steuerlicher Sicht sind die vom Betrieb der EVZ ausgelösten Effekte wirklich bedeutsam.

Aus Sicht der Standortgemeinden fällt die Einschätzung bzgl. der wirtschaftlichen Bedeutung differenzierter aus (vgl. folgende Abbildung 3-8). Aus steuerlicher Sicht bzw. gemessen an den in der jeweiligen Standortgemeinde wohnenden Beschäftigten gilt zwar ebenfalls, dass die Bedeutung der EVZ für die Standortgemeinden eher gering ist. In den kleineren Gemein-

³² Das EVZ Altstätten beschäftigt wegen des kürzeren Bestehens eher jüngeres BFM-Personal, das weniger hoch eingestuft ist.

den haben die EVZ aber eine gewisse Relevanz als Arbeitgeber. Das gilt speziell für Vallorbe, wo der durch das EVZ ausgelöste Beschäftigungseffekt gemessen an der gesamten Anzahl Vollzeitstellen sich auf fast 6% beläuft.

Abbildung 3-8: Regionalwirtschaftliche Bedeutung der EVZ in der Standortgemeinde anhand ausgewählter Kennzahlen

	Altstätten	Basel	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
Einwohner Gemeinde (2010)	10'789	167'458	7'887	19'519	3'293
Anzahl Beschäftigte in Standortgemeinde	9	45	15	11	22
Gesamter Beschäftigungseffekt EVZ	58	111	119	109	86
Vollzeitäquivalente in Standortgemeinde Total (2008)	5'566	130'995	6'994	9'769	1'460
Anteil des Beschäftigungseffekts des EVZ an der Gesamtbeschäftigung in der Gemeinde	1.0%	0.1%	1.7%	1.1%	5.9%

Quellen: Eigene Berechnungen Ecoplan, BFS STATPOP, BFS Eidgenössische Betriebszählung.

Insgesamt muss aber davon ausgegangen werden, dass die EVZ sowohl für die Standortkantone als auch die Standortgemeinden von eher geringer wirtschaftlicher Bedeutung sind. Das deckt sich generell auch mit den Interviewaussagen. Von verschiedenen Gemeindevertretern wurde allerdings betont, dass das Ausmass der lokalen Verankerung (Bezug der Vorleistungen bei lokalen Anbietern, Wohnort der Angestellten und bspw. auch Mittagessen der Beschäftigten bei lokalen Restaurants) auf die wirtschaftliche Bedeutung (sowie die Akzeptanz) einen Einfluss ausübt.

3.5.2 Auswirkungen auf Standortattraktivität und Entwicklungsperspektiven

Die Auswirkungen eines EVZ auf die Standortattraktivität der Gemeinde werden von den interviewten Partnern als eher negativ eingeschätzt. Folgende Aspekte wurden erwähnt:

- **Imageproblem:** Insbesondere Vallorbe, aber auch Chiasso und Altstätten scheinen in den jeweiligen Standortregionen als EVZ-Standort mit einem negativen Ruf behaftet zu sein. Die effektiven Auswirkungen dieser Wahrnehmung der EVZ-Standorte lassen sich zwar nicht beziffern, dürften aber durchaus vorhanden sein. Denkbar sind spürbare Auswirkungen vor allem in Vallorbe, wo einerseits das Zahlenverhältnis zwischen Asylsuchenden und Bevölkerung ausserordentlich hoch ist und andererseits offenbar negative Auswirkungen auf den relativ bedeutsamen Tourismus der Gemeinde feststellbar seien.
- **Sicherheitsproblem:** In allen Standorten stehen die Asylsuchenden der EVZ mit einer Häufung von Ladendiebstählen in Verbindung (vgl. auch die Diskussion in Kapitel 4). V.a. in Chiasso wird dieses Sicherheitsproblem als mögliche Beeinträchtigung der Entwick-

lungsperspektiven betrachtet: Chiasso positioniert sich als Bankenstandort. Speziell in letzter Zeit häuften sich gemäss Interviewaussagen Rückmeldungen von Bankkunden, die sich durch die Präsenz der Asylsuchenden gestört fühlen. Andernorts komme es vor, dass ein Teil der lokalen Bevölkerung für ihre Einkäufe auf andere Gemeinden ausweicht, weil sie sich durch die Präsenz der Asylsuchenden in den Einkaufspassagen bedroht fühlen.

- **Unmittelbare Umgebung:** In der unmittelbaren Umgebung der EVZ wirken sich die EVZ am stärksten auf die Attraktivität der Wohnlage aus. Altstätten ist damit so umgegangen, dass das Bauland in der Gegend des EVZ vergünstigt verkauft wurde. In der Folge hat sich rund um das EVZ, das ursprünglich „im Grünen“ lag, ein Wohnquartier entwickelt. Diese Entwicklung ist mittlerweile einer der Gründe, warum in Altstätten nach einem neuen Standort für das EVZ gesucht wird.

Insgesamt besteht bei den Interviewpartnern die Einschätzung, dass ein EVZ aus Sicht der Standortgemeinden mit einem gewissen Verlust an Standortattraktivität und möglicherweise einer Beeinträchtigung der Entwicklungsperspektiven einhergeht, auch wenn keine belegbaren Beispiele bekannt sind, in denen sich Firmen oder potenzielle Zuzüger aufgrund des EVZ gegen die Standortgemeinde entschieden haben. Die konkreten Auswirkungen der veränderten Standortgunst lassen sich kaum messen und sind von den lokalen Gegebenheiten abhängig. Das Ausmass der Auswirkungen hängt zudem von der Grösse der Standortgemeinde ab. Damit ergeben sich hinsichtlich der regionalwirtschaftlichen Bedeutung zwei gegenläufige Tendenzen: Umso kleiner (und abgelegener) eine Standortgemeinde ist, desto grösser ist die Bedeutung des EVZ für Beschäftigung und Steuereinnahmen. Gleichzeitig gilt aber auch, dass die negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität umso grösser sein können, desto kleiner die Standortgemeinde ist.

4 Gesellschaftliche Auswirkungen

Für eine Einschätzung der Bedeutung bzw. der Auswirkungen der EVZ auf die Standortgemeinden und Standortkantone ist neben den finanziellen Aspekten eine Betrachtung der gesellschaftlichen Aspekte zentral. Die gesellschaftlichen Auswirkungen werden hier als Auswirkungen auf den Alltag der lokalen Bevölkerung verstanden. In diesem Zusammenhang ist auch interessant, wie die EVZ in der Bevölkerung wahrgenommen werden und wie die Zusammenarbeit mit den kommunalen und kantonalen Akteuren funktioniert. Zu diesem Zweck wurden, wie bereits erwähnt, vor Ort Interviews mit Vertretern der kommunalen und kantonalen Behörden sowie den EVZ-Leitern durchgeführt.³³ Nachfolgend werden auf Basis der Interviews die wesentlichen gesellschaftlichen Auswirkungen bzw. auftretenden Probleme diskutiert. Dazu wird in 4.1 kurz auf die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren eingegangen. Anschliessend erfolgt die Erläuterung der identifizierten Probleme sowie der Lösungsansätze, die von den Interviewpartnern aufgezeigt wurden (Abschnitt 4.2: Ebene Gemeinde, Abschnitt 4.3: Ebene Kanton). In Abschnitt 4.4 werden die Erkenntnisse zu einem Fazit zusammengefasst.

4.1 Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren

Berührungspunkte zwischen den EVZ, den Standortgemeinden und -kantonen bestehen vor allem in Bezug auf das Verhalten der Asylsuchenden in den jeweiligen Gemeinden.

Sowohl von Seiten der EVZ-Leiter wie auch der kommunalen Behördenvertreter (sowie der kantonalen Behörden) wird das Funktionieren der Zusammenarbeit generell als gut bis sehr gut bezeichnet.³⁴ Häufig wurde erwähnt, dass insbesondere bei plötzlich auftretenden und rasch zu beseitigenden Problemen eine lösungsorientierte Zusammenarbeit stattfindet. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass eine derartige Zusammenarbeit nur dank der aktuellen Besetzung der an der Zusammenarbeit beteiligten Positionen möglich sei. Nach Einschätzung der Interviewpartner hängen Funktionieren und Ausmass der Zusammenarbeit stark vom persönlichen Engagement der involvierten Personen ab.

An allen Standorten finden mehr oder weniger institutionalisierte Treffen statt. Die Agenda ist bei allen Treffen ähnlich: Überall stehen Fragen der Sicherheit im Vordergrund. Zusätzlich kommen Diskussionen rund um die Einhaltung von Ruhe und Ordnung hinzu. Häufig wird auch die Frage nach der Beschäftigung bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten der Asylsuchenden diskutiert. Nach Einschätzung der Interviewpartner ist es entscheidend, dass die richtigen Akteure wie z.B. BFM, Migrationsbehörde, Staatsanwaltschaft, Polizei und Gemeinde involviert sind. Ziel der Treffen ist gemeinsam getragene Lösungen zu finden und diese dann auch umzusetzen.

³³ Im Anhang sind die Interviewpartner und der Interviewleitfaden aufgeführt.

³⁴ Einzige Ausnahme davon ist der Standort Chiasso. Dort geben die Interviewpartner aber an, dass sich die Zusammenarbeit in letzter Zeit stark verbessert habe.

Die Treffen zwischen EVZ und lokalen Behörden bzw. Vertretern der Zivilbevölkerung variieren hinsichtlich des Sitzungsrhythmus und der beteiligten Akteure:

- An den meisten Standorten finden Sitzungen in einem definierten Rhythmus (z.B. alle 3 Monate) statt. Dieser Rhythmus wird auch dem aktuellen Bedarf angepasst. Wenn sich beispielsweise die Problemlage aufgrund einer geänderten Zusammensetzung oder schwankenden Zahlen der Asylsuchenden verändert, wird der Sitzungsrhythmus verringert oder erhöht. Bei unvorhersehbaren Zwischenfällen werden meist auch auf informellem Weg Lösungen gefunden.
- Hinsichtlich der teilnehmenden Akteure ergeben sich wie erwähnt Unterschiede. Bei einzelnen Standorten ist der Teilnehmerkreis fix bei anderen variabel. Gemeinsam ist jedoch bei allen Standorten, dass überall mindestens die EVZ-Leitung und Gemeindevertreter beteiligt sind. Je nach Standort und Sitzungsthemen sind auch Kantonsvertreter, die Polizei, die Sektion Betrieb und Sicherheit des BFM, Ladenbesitzer oder Quartiervereine an den Treffen anwesend.

4.2 Auswirkungen in der Standortgemeinde

Aus den Interviews haben sich auf der kommunalen Ebene vor allem drei Problembereiche herauskristallisiert:

- Störung von Ruhe und Ordnung
- Diebstähle
- Alkoholismus

Auf diese Aspekte der gesellschaftlichen Auswirkungen wird im Folgenden vertieft eingegangen.³⁵

4.2.1 Störung von Ruhe und Ordnung

a) Problematik

Als eine der wesentlichsten Auswirkungen auf den Alltag in der Gemeinde wurden Phänomene genannt, die unter dem Begriff der „Störung von Ruhe und Ordnung“ zusammengefasst werden können. Hierzu gehört das Auftreten von kleineren oder grösseren Gruppen von Asylsuchenden an öffentlichen Plätzen wie z.B. am Bahnhof, in kommunalen Parkanlagen und in Einkaufspassagen. Solche Gruppen fallen visuell auf und häufig wird Abfall hinterlassen, der anschliessend von den kommunalen Reinigungskräften weggeräumt werden muss. Verschiedentlich bestehen Probleme mit öffentlichem Urinieren. Zudem fühlen sich Passanten von solchen Gruppen bedroht. Neben der Beeinträchtigung des subjektiven Sicherheits-

³⁵ In der Bevölkerung wird das Asylwesen auch mit dem Drogenhandel in Verbindung gebracht. In den Interviews wurde diese Problematik aber nicht spezifisch mit den EVZ in Verbindung gebracht und wird deshalb hier nicht näher betrachtet.

gefühls kommt es gemäss Angaben der Interviewpartner auch immer wieder zu Belästigungen der Passanten. Tätliche Übergriffe auf die Bevölkerung seien zwar generell selten, aber aussergewöhnliche Ereignisse beeinflussen die Stimmung nachhaltig negativ.

Vielfach wurde erwähnt, dass diese Problematik wesentlich von der Herkunft der Asylsuchenden abhängt. Die genannten Probleme hätten sich insbesondere seit 2011 mit der starken Zunahme von Asylsuchenden aus Nordafrika markant verschärft. Besonders in der unmittelbaren Nachbarschaft sei die Bevölkerung verstärkt von Belästigungen oder gar Drohungen betroffen.

b) Lösungsansätze

Um Störungen der Ruhe und Ordnung zu vermeiden, werden an allen EVZ-Standorten **Patrouillen von externen Sicherheitsdiensten** eingesetzt, die vom BFM finanziert werden. Die Sicherheitsdienste patrouillieren entlang der typischen Routen der Asylsuchenden und markieren an den kritischen Orten Präsenz. Die Patrouillen sind vor allem während den Ausgangszeiten (9 bis 18 Uhr, je nach EVZ leicht unterschiedlich) in den Gemeinden aktiv. Oft wird auch am Abend und teilweise in der Nacht patrouilliert. Teilweise bestehen Unterschiede bei den Einsätzen am Wochenende: Vereinzelt wurde bemängelt, dass der Sicherheitsdienst nicht auch am Wochenende unterwegs ist.

Eine Mehrzahl der Interviewpartner ist der Überzeugung, dass **Beschäftigungsprogramme** für die Asylsuchenden eine wirksame Methode gegen die auftretenden Probleme sind: würden die Asylsuchenden im oder ausserhalb des EVZ stärker beschäftigt, könnten diese weniger Zeit unbeschäftigt in der Gemeinde verbringen. Als Nebeneffekt könnte nach Ansicht der Interviewpartner damit auch die Akzeptanz der EVZ bzw. des Asylwesens an sich gesteigert werden, denn die viele „Freizeit“ der Asylsuchenden sorge bei der arbeitenden Bevölkerung für Unmut.

In allen EVZ bestehen in der einen oder anderen Form Beschäftigungsmöglichkeiten für die Asylsuchenden:

- **Unterhaltungsangebot:** Meist sind Spiele für die Kinder vorhanden und es gibt einen Aufenthaltsraum mit Fernseher. Je nach EVZ ist der vorhandene Aussenraum unterschiedlich gross und unterschiedlich ausgestattet (z.B. mit Sporteinrichtungen). Dazu besteht je nach EVZ ein Angebot an Sprachkursen oder begleiteten Ausflügen in die Region. Die Möglichkeit von Freizeitbeschäftigungen hängt auch von der Zusammenarbeit mit der Gemeinde ab (Benutzung der lokalen Sportanlagen).

Zusätzlich bestehen an den Standorten in unterschiedlichem Ausmass auch Angebote der Kirchen oder Hilfswerke, wie z.B. „Asylcafés“. Dort reicht das Angebot je nach Standort von gratis Tee und Kaffee über verbilligten oder kostenlosen Warenbezug bis zu Internetzugang, wobei die Öffnungszeiten stark variieren.

- **Beschäftigung im EVZ:** Die Asylsuchenden werden unterschiedlich stark in die alltäglichen Arbeiten im EVZ eingebunden. Dazu gehören bspw. die Essenausgabe und Reinigungsarbeiten, bei welchen die Asylsuchenden in allen EVZ in der einen oder anderen

Form, meistens auf freiwilliger Basis, miteingebunden sind. Im EVZ Basel bestehen weitergehende Beschäftigungsmöglichkeiten bei der Reinigung der Wäsche oder auch im Betrieb der mit Kleiderspenden ausgestatteten internen Boutique. Die genannten Beschäftigungsmöglichkeiten sollen auch dazu beitragen, eine geordnete Tagesstruktur zu schaffen. Es zeigt sich allerdings, dass mit den EVZ-intern vorhandenen Möglichkeiten, auch wenn sie intensiv genutzt werden, nur ein kleiner Teil der sich im EVZ aufhaltenden Personen beschäftigt werden kann.

- **Gemeinnützige Tätigkeiten / Beschäftigungsangebote der Gemeinden:** An den Standorten Chiasso und Vallorbe bestehen EVZ-externe Beschäftigungsprogramme, an den übrigen Standorten nicht.

- Chiasso / Vallorbe: An den beiden Standorten Chiasso und Vallorbe besteht für die Asylsuchenden die Möglichkeit, tageweise für Gemeinden³⁶ zu einem Entgelt von 30 CHF pro Arbeitstag gemeinnützige Arbeiten zu verrichten. An beiden Standorten sind mehrere Gemeinden beteiligt, die auch das Entgelt zu entrichten haben. Der Transport erfolgt dabei i.d.R. durch das Betreuungspersonal der EVZ, teilweise sind sie auch in der Beaufsichtigung während der Arbeit involviert. In Chiasso läuft derzeit ein **Pilotprogramm**, in dessen Rahmen sich der Bund mit 70'000 CHF an den Kosten des Beschäftigungsprogramms beteiligt.

An beiden Standorten können über die Beschäftigungsprogramme aktuell wochentags rund 20 bis 30 Asylsuchende beschäftigt werden. Diese Beschäftigungsmöglichkeiten sind bei den Asylsuchenden sehr gefragt. Daher werden immer wieder andere Personen berücksichtigt, um möglichst vielen die Möglichkeit zu geben, sich mit Arbeit etwas zusätzlich zu verdienen. Aus beiden Standorten kommen positive Rückmeldungen zu den Beschäftigungsprogrammen, welche nach Ansicht der Befragten eine wichtige Rolle für das Bild der Asylsuchenden in der Öffentlichkeit spielen und einen Beitrag zur Lösung der genannten Probleme leisten.

- Übrige Standorte: Auch bei den Akteuren an den übrigen Standorten besteht die Überzeugung, dass Beschäftigungsmöglichkeiten eine bedeutende Rolle spielen können. Aus zwei Gründen werden solche aber nicht angeboten. Einerseits bestehe die Gefahr, dass private Anbieter konkurriert werden und andererseits würden die vorhandenen Möglichkeiten zur gemeinnützigen Arbeit bereits dazu gebraucht, um die ansässigen Sozialhilfebeziehenden zu beschäftigen. In Basel kommt hinzu, dass auch sämtliche dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden in der Stadt untergebracht sind und beschäftigt werden.
- Vereinzelt wurde angemerkt, dass ein Beschäftigungsprogramm gegen Entgelt die Schweiz für Asylsuchende besonders attraktiv mache. Daher seien zumindest Asylsuchende im Dublinverfahren von solchen Beschäftigungsprogrammen auszuschliessen.

³⁶ In Chiasso auch teilweise gemeinnützige Organisationen.

Zur Bekämpfung der Abfallproblematik sowie des öffentlichen Urinierens wurden, je nach lokaler Problemlage, zusätzliche Abfalleimer und öffentliche Toiletten bereitgestellt. Zusätzlich werden die Asylsuchenden, wiederum je nach Standort in unterschiedlicher Form, über die schweizerischen Gepflogenheiten informiert und darauf aufmerksam gemacht, welche Verhaltensweisen zu unterlassen sind.

4.2.2 Diebstähle

a) Problematik

Aus allen Standorten wurde berichtet, dass von den Asylsuchenden in den EVZ häufig Ladendiebstähle begangen werden. Meistens handelt es sich dabei zwar um betragsmässig kleine Delikte. Das Sicherheitsgefühl der Ladenmitarbeitenden kann dadurch aber dennoch stark beeinträchtigt werden. Zudem ergeben sich bei Polizei und Justiz Folgekosten für die Bearbeitung der Anzeigen, welche die Deliktsumme meistens klar übersteigen.³⁷ Von verschiedenen Seiten wurde moniert, dass sowohl bei den Behörden als auch bei den EVZ-Leitern nur beschränkte Möglichkeiten im Umgang mit solchen kriminellen Asylsuchenden bestünden bzw. dass die Wirksamkeit der normalen Sanktionsmöglichkeiten (Strafverfahren, Rayonverbote) aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer in den EVZ und der speziellen Situation der Asylsuchenden eingeschränkt sei.

Ebenfalls übereinstimmend geben die Interviewpartner an, dass diese Problematik stark von der Zusammensetzung und Herkunft der Asylsuchenden abhängt. Während früher ein relativ grosser Anteil der Asylsuchenden aus Familien bestand, haben in der jüngeren Vergangenheit sowohl Anzahl als auch der Anteil von jungen Männern zwischen 16 und 25 Jahren stark zugenommen. Parallel dazu haben auch die Delikte sowie die Sicherheitsprobleme (vgl. oben) zugenommen. Speziell mit der Flüchtlingswelle im Zusammenhang mit dem „arabischen Frühling“ hätten sich diese Probleme weiter verschärft und auch die schwereren Delikte (z.B. Autoaufbrüche) zugenommen. Allerdings wurde von verschiedenen Interviewpartnern ergänzt, dass viele Delikte nicht durch in den EVZ untergebrachten Asylsuchenden begangen werden, sondern durch bereits längere Zeit in der Schweiz lebende oder gar in der Schweiz aufgewachsene Personen, deren Aussehen auf eine ausländische Herkunft schliessen lassen. Dennoch würden diese Delikte in der öffentlichen Wahrnehmung ebenfalls den Asylsuchenden in den EVZ zugeschrieben.

b) Lösungsansätze

Auch zur Linderung der Diebstahl-Problematik werden an allen EVZ-Standorten **Patrouillen** privater Sicherheitsdienste eingesetzt. Je nach Standort kommen neben den vom BFM finan-

³⁷ Gemäss Angaben aus dem Kanton Thurgau entsteht der Polizei pro Anzeige ein Aufwand von rund 4 Stunden. Beim Migrationsamt und der Justiz wurden 2011 nach einer Grobschätzung insgesamt rund 70 Stellenprozent für die Bearbeitung von Anzeigen gegen im EVZ Kreuzlingen untergebrachte Asylsuchende eingesetzt.

zierten Patrouillen auch von den Gemeinden oder den Ladenbesitzern engagierte Sicherheitsdienste zum Einsatz.

Bei den Interviewpartnern gibt es unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der Wirksamkeit der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten für kriminelle Asylsuchende:

- Wie bereits erwähnt, gibt es einige Interviewpartner, die der Ansicht sind, die aktuellen Sanktionsmöglichkeiten reichten nicht aus, um in den EVZ untergebrachte Asylsuchende wirksam für kriminelles Verhalten zu sanktionieren.
- Das Beispiel des Standorts Kreuzlingen zeigt aber, dass die **konsequente Anwendung der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten** durchaus Wirkung zeigen kann. Dort werden bei Anzeigen gegen Asylsuchende des EVZ mittels eines zwischen Polizei, Migrationsamt und Justiz abgesprochenen Verfahrens binnen weniger Tage Ausgrenzungen (Rayonverbote) gegen die betreffenden Personen ausgesprochen. Die Interviewpartner betonen, dass nach der Verhängung einer Ausgrenzung deren Einhaltung an sich nicht strikt kontrolliert wird. Sollten aber diese Personen im entsprechenden Rayon wieder straffällig werden, werden sie aufgrund von Verfehlungen gegen das Ausländerrecht (Verletzung des Rayonverbots) in Haft genommen. Wird das Asylverfahren mit einem negativen Bescheid abgeschlossen, wird der abgewiesene Asylsuchende direkt in Ausschaffungshaft überführt. Dieses Verfahren wurde erst bei einer sehr beschränkten Anzahl von Asylsuchenden angewendet. Dennoch habe sich das Vorgehen bei den Asylsuchenden im EVZ herumgesprochen und eine spürbare Signalwirkung entfaltet.³⁸

4.2.3 Alkoholismus

a) Problematik

Ebenfalls an allen EVZ-Standorten wurde ein übermässiger Alkoholkonsum, vorwiegend der jungen, männlichen Asylsuchenden, als eines der grössten Probleme bezeichnet. Die Asylsuchenden dürfen keinen Alkohol in die Unterkunft bringen. Der Alkoholkonsum konzentriert sich damit auf die Nachmittagsstunden an öffentlichen Plätzen in der Standortgemeinde. Die Problematik tritt speziell dann auf, wenn das Taschengeld ausbezahlt wird, was i.d.R. einmal wöchentlich geschieht.

Der Alkoholkonsum verstärkt insbesondere die Problematik der Störung von Ruhe und Ordnung. Einerseits fühlen sich die Passanten eher bedroht, wenn sie alkoholisierten Asylsuchenden begegnen, andererseits wirkt sich das in noch stärkerem Ausmass negativ auf die Akzeptanz des EVZ in den Standortgemeinden aus, wenn die Asylsuchenden den Tag nicht nur ohne Beschäftigung, sondern auch mit Alkoholkonsum verbringen. Bei übermässigem Alkoholkonsum mehren sich die Ausfälligkeiten gegenüber den Passanten und insbesondere

³⁸ Gemäss Angaben der Interviewpartner aus dem Kanton Thurgau wurden 2011 rund 100 Rayonverbote ausgesprochen. Insgesamt kam es zu fünf Inhaftierungen von Wiederholungstätern.

innerhalb des EVZ verschärft sich die Sicherheitsproblematik massiv. Gemäss Angaben der Interviewpartner ist bei gewalttätigen Konflikten in den EVZ fast immer Alkohol mit im Spiel.

b) Lösungsansätze

Nach Ansicht der Interviewpartner ist ein Hauptauslöser des übermässigen Alkoholkonsums die fehlende **Beschäftigung** der Asylsuchenden. Entsprechend sei das beste Mittel gegen dieses Problem mehr Beschäftigung (vgl. zu den Beschäftigungsmöglichkeiten Abschnitt 4.2.1b) auf S. 43). Vereinzelt wurde aber darauf hingewiesen, dass es sehr auf die Art der Beschäftigungsmöglichkeiten ankommt. Basieren diese auf Freiwilligkeit und werden nicht entlohnt, dürfte die Beteiligung und damit auch die Wirkung gering ausfallen. Dies trifft insbesondere für die Hauptproblemgruppe der jungen Männer zu.

Andere Ansätze setzten vor allem beim **Taschengeld** an: Teilweise wird dieses gestaffelt ausbezahlt, so dass nicht alle Asylsuchenden am gleichen Tag einen Betrag erhalten. Rentierten Personen wird unter Umständen kein Taschengeld ausbezahlt. In Chiasso erhalten die Asylsuchenden das Taschengeld in Form von Naturalien: Dort können im EVZ-internen Kiosk Waren bezogen werden.³⁹ In Sachen Taschengeld ist die Handhabe also zwischen den EVZ sehr unterschiedlich und ist rechtlich nicht fixiert.

4.2.4 Weitere Aspekte

In den Interviews wurden verschiedene weitere Aspekte genannt, die kurz aufgeführt werden:

- **Belastung der Gemeindebehörden:** Aus den Standortgemeinden wurde verschiedentlich angemerkt, dass mit dem EVZ eine erhöhte Arbeitsbelastung der verantwortlichen Gemeindebehörden einhergeht. Dies betrifft einerseits die oben genannten regelmässigen Sitzungen zur Diskussion der aktuellen Lage sowie die Reaktion auf aktuelle Vorfälle. Andererseits werden vor allem die Exekutivmitglieder der Gemeinderäte auch mit Rückmeldungen und Forderungen aus der Bevölkerung konfrontiert, zu denen sie Stellung nehmen müssen.
- **Grössenverhältnisse:** Es gilt zu beachten, dass sich ein EVZ je nach Grösse der Standortgemeinde unterschiedlich stark auf diese auswirkt. In Vallorbe stehen die in den EVZ untergebrachten Asylsuchenden in einem Verhältnis von fast 1 zu 10 zur lokalen Bevölkerung. Das führt gemäss den Interviewpartnern zu deutlich stärkeren gesellschaftlichen Auswirkungen durch die Präsenz des EVZ.
- **Schwarzfahren:** In letzter Zeit scheint sich die Anzahl von schwarz fahrenden Asylsuchenden nach Angaben der Interviewpartner zu häufen. Dies kann regionale Bus- und Zuglinien betreffen, aber auch Strecken der SBB. Bis jetzt hat sich keine einheitliche Praxis herausgebildet, wie mit diesem Problem umgegangen werden soll.

³⁹ Im EVZ Chiasso wird den Asylsuchenden zur Vermeidung des übermässigen Alkoholkonsums auch das Entgelt durch geleistete Arbeitseinsätze erst bei der Abreise aus dem EVZ ausbezahlt.

- **Abnehmende Akzeptanz:** Weitgehend übereinstimmend sehen die Interviewpartner eine schwindende Akzeptanz der EVZ in der lokalen Bevölkerung. Das hänge einerseits generell mit den aktuellen Diskussionen rund um das Asylwesen zusammen. Andererseits hätten die Verschärfung der oben beschriebenen Probleme sowie die Veränderung der Zusammensetzung der Asylsuchenden (von Familien aus Kriegsgebieten hin zu jungen Männern aus Nord- und Schwarzafrika) zu einem immer geringeren Verständnis für die Situation der Asylsuchenden geführt.

Hinzu komme immer stärker das Gefühl auf, als bereits bestehender EVZ-Standort darunter leiden zu müssen, dass die übrige Schweiz die Schaffung neuer Bundes-Unterbringungskapazitäten verhindert. Dies wirkt sich in der Folge hinderlich auf Projekte an den bisherigen Standorten aus: Bspw. ist in Altstätten eine Verschiebung des bestehenden EVZ in einen Neubau ausserhalb der Siedlungszonen geplant. Dabei wird der geplante Ausbau der Unterbringungskapazitäten von der lokalen Bevölkerung scharf kritisiert. In Chiasso wurde ein Projekt für einen Neubau (mit erweiterten Unterbringungskapazitäten) nach einer Petition der Bevölkerung gestoppt.

Um der abnehmenden Akzeptanz entgegenzuwirken, versuchen die Leiter der Zentren in unterschiedlichem Ausmass aktiv das Innenleben der EVZ zu kommunizieren und damit zu „entmystifizieren“. Vielerorts haben sich Gemeinden oder Schulklassen für Führungen gemeldet. Teilweise wurden auch schon „Tage der offenen Türe“ durchgeführt, die aber nicht unbedingt auf grosse Resonanz stossen. Insgesamt seien die Rückmeldungen an solchen Anlässen aber recht positiv.

4.3 Standortkantone

Je nach kantonaler Zuständigkeitsregelung sind die kantonalen Behörden über die Kantonspolizei mehr oder weniger stark in die Sicherheitsfragen rund um die EVZ involviert. Ansonsten betreffen die gesellschaftlichen Auswirkungen die Kantone nur am Rande. Verschiedentlich wurde aber angemerkt, dass die EVZ Standorte auf die innerkantonale Verteilung der Asylsuchenden einwirken. Bspw. muss Kreuzlingen keine weiteren Asylsuchenden unter kantonaler Verantwortung aufnehmen. Auch im Kanton Waadt führe das EVZ dazu, dass zumindest bei der Schaffung neuer Unterbringungskapazitäten auf andere Regionen ausgewichen werden müsse.

Die Schnittstellen zwischen den im Asylwesen involvierten kantonalen Behörden und dem Betrieb der EVZ beschränken sich auf vornehmlich administrative Prozesse:

- **Zuweisung der Asylsuchenden in die Kantone:** Nach dem Entscheid, einen Asylsuchenden für das weitere Verfahren in einem Kanton unterzubringen, wird dieser Kanton vor dem Transfer über die Ankunft des betreffenden Asylsuchenden informiert.⁴⁰ Dieser

⁴⁰ Die administrativen Abläufe nach Zuweisung der Asylsuchenden in die Kantone sind in einer Weisung geregelt (vgl. BFM 2009, Verteilung auf die Kantone).

Punkt gilt grundsätzlich auch für die Nicht-Standortkantone. Aus den Interviews haben sich hier zwei verschiedene Rückmeldungen ergeben:

- Die Meldung über den Transfer erfolge auch bei Spezialfällen nur kurzfristig (rund 24h vorher), sodass für die notwendigen Vorkehrungen wenig Zeit bleibe. Das betrifft einerseits den Umstand, dass eine Unterkunft bereitgestellt werden muss. Andererseits gibt es auch Asylsuchende mit spezifischen Bedürfnissen (z.B. akute medizinische Betreuung), für die entsprechend spezielle Lösungen zu finden sind.⁴¹
- Andererseits komme es vor, dass den kantonalen Behörden nicht alle relevanten Informationen mitgeteilt werden oder diese nicht an die richtige Stelle gelangten. Dieses Problem tritt vor allem im Zusammenhang mit Asylsuchenden in medizinischer Behandlung auf.⁴²
- **Vollzug von Wegweisungen ab EVZ:** Bei asylsuchenden Personen, über deren Asylgesuch im EVZ entschieden werden kann und ein Wegweisungsvollzug möglich ist, koordinieren das EVZ und der Standortkanton das Vorgehen. Aufgrund der momentan sehr hohen Anzahl Asylsuchender, der fehlenden Unterbringungskapazitäten sowie der ungenügenden Anzahl Haftplätze in der Ausschaffungshaft können aktuell nur sehr wenige Wegweisungen ab EVZ vollzogen werden.

4.4 Fazit: Gesellschaftliche Auswirkungen sind wichtig

Für die fünf EVZ-Standorte bestehen sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen und zwar sowohl was die Standortgemeinde als auch was die Grösse und Ausstattung der EVZ betrifft. Dennoch sind an allen Standorten die Probleme ähnlich, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Die Zusammensetzung der Asylsuchenden bzw. ihre Persönlichkeitsmerkmale spielen für das Ausmass der Probleme eine wichtige Rolle: junge Männer begehen häufiger Delikte und konsumieren häufiger übermässig viel Alkohol als in Familien anreisende Asylsuchende. Die zunehmenden Probleme sowie die aktuelle politische Diskussion führen zu einer sinkenden Akzeptanz der EVZ in der lokalen Bevölkerung. Je nach Standort spielen hierbei auch die lokale mediale Aufmerksamkeit und das Agenda-Setting von Parteien eine Rolle.

Die Rückmeldungen aus den Standorten aber auch die aktuellen Probleme bei der Schaffung neuer Unterbringungskapazitäten zeigen: Die gesellschaftlichen Auswirkungen der EVZ sind für die lokale Bevölkerung zentral. Deshalb sind Massnahmen zur Vermeidung der aufgezeigten negativen Auswirkungen für die Akzeptanz der EVZ und des Asylwesens ausserordentlich wichtig. Aus den Erfahrungen der Standorte haben sich im Wesentlichen folgende Punkte ergeben:

⁴¹ Gemäss in Fussnote 40 genannter Weisung sind die Kantone im Normalfall bis 15 Uhr am Vortag über die Zuweisung und die bevorstehende Ankunft des Asylsuchenden zu informieren. Bei Spezialfällen erfolgt die Information drei Arbeitstage vor dem Austritt der Asylsuchenden aus dem EVZ.

⁴² Gemäss Weisung des BFM (vgl. Fussnote 40) melden die Kantone dem BFM eine einzige Ansprechstelle, die für die innerkantonale Koordination zuständig ist.

- Eine konstruktive und intensive Zusammenarbeit zwischen den Behörden ist zentral und heute weitgehend realisiert.
- Eine hohe Präsenz der Sicherheitskräfte, insbesondere die Patrouillentätigkeit, ist für das Sicherheitsempfinden der lokalen Bevölkerung von grosser Bedeutung.
- Beschäftigungsprogramme haben möglicherweise das Potenzial, die Situation generell zu verbessern. Erstens können sie zur Entschärfung der aufgezeigten Probleme (Gruppenbildung ausserhalb der EVZ, Diebstähle, Alkoholmissbrauch) beitragen. Und zweitens würde ein Arbeitsbeitrag der Asylsuchenden gemäss der Einschätzung der Interviewpartner auch zu einer Steigerung der Akzeptanz in der Bevölkerung führen.
- Bei den EVZ handelt es sich um Bundeszentren. Trotzdem bestehen lokal (teilweise stark) unterschiedliche Lösungen. Auch wenn die Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse wichtig ist, stellt sich die Frage, ob eine gewisse Vereinheitlichung der angewendeten Lösungen sinnvoll ist. Zumindest sollte aber ein Austausch über die gesammelten Erfahrungen sichergestellt werden.
- Für die Akzeptanz vor Ort ist auch die lokale Verankerung relevant. Diese kann mit verschiedenen Massnahmen gefördert werden (Tag der offenen Tür, Einkauf der Lebensmittel in der Gemeinde usw.).

Unabhängig von den gesellschaftlichen Auswirkungen besteht bei den Interviewpartnern in einem Punkt weitgehend Einigkeit: Ein Hauptproblem im heutigen Asylwesen sind zu geringe Unterbringungskapazitäten des Bundes. Die Kapazitätsengpässe in den bestehenden EVZ führen zu einer (zu) kurzen Aufenthaltsdauer in den EVZ, so dass noch mehr Gesuche in den EVZ nicht abschliessend behandelt werden können. Dieser Umstand verschärft die Probleme zusätzlich: Nicht nur müssen mehr Asylsuchende in einem laufenden Verfahren auf die Kantone verteilt werden, sondern auch die Kantone selbst geraten unter Druck, zusätzliche Kapazitäten zu schaffen. Im Hinblick auf die Beschleunigung der Verfahren ist eine Vergrösserung der Bundeskapazitäten zentral, die bisherigen Standorte hätten aber nach Einschätzung der Interviewpartner keine oder wenig Bereitschaft, die Kapazitäten zu erweitern.

5 Finanzielle Auswirkungen

Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, resultieren aus den regionalwirtschaftlichen Effekten der EVZ zusätzliche Steuereinnahmen für die Standortgemeinden und Standortkantone. Diesen zusätzlichen Einnahmen stehen zusätzliche Kosten gegenüber, z.B. durch zusätzliche Sicherheitsmassnahmen oder vermehrt notwendigen Reinigungsarbeiten der öffentlichen Anlagen. Im Folgenden erfolgt eine Übersicht über die finanziellen Auswirkungen auf die Standortgemeinden und Standortkantone, welche infolge ihrer Funktion als EVZ Standort entstehen.

5.1 Standortgemeinden

5.1.1 Steuereinnahmen

Die aufgrund der regionalwirtschaftlichen Effekte ausgelösten Steuereinnahmen der Standortgemeinden sind in der folgenden Abbildung aufgeführt.⁴³

Abbildung 5-1: Geschätzte Steuereinnahmen der Standortgemeinden 2011

Steuereinnahmen	
Altstätten	30'000
Basel	-*
Chiasso	40'000
Kreuzlingen	63'000
Vallorbe	65'000

Eigene Berechnungen Ecoplan.

* Bemerkung: Im Kanton BS erhebt die Stadt Basel keine eigenen Einkommenssteuern.

5.1.2 Sicherheit

Im Bereich der Sicherheit muss zwischen den privaten Sicherheitsdiensten und der Polizei unterschieden werden:

- **Private Sicherheitsdienste:** Verschiedene Rückmeldungen haben ergeben, dass die Standortgemeinden aufgrund der vom BFM finanzierten Patrouillen auch von einer verbesserten Sicherheitslage profitieren. Die zusätzlich notwendigen Ausgaben für private Sicherheitsdienste dürften bei den Standortgemeinden also gering sein.

⁴³ Für ihre Herleitung verweisen wir auf die Ausführungen in Abschnitt 3.4 und in Kapitel 8 im Anhang.

- **Polizei:** Aufgrund von Interviews mit den Sicherheitsverantwortlichen bzw. der Polizei scheint der polizeiliche Zusatzaufwand bei allen EVZ je rund zwei Mannjahre bzw. ca. 250'000 CHF zu betragen.⁴⁴ Dies betrifft bei den Standortgemeinden Vallorbe (Gemeindepolizei) und Chiasso (Polizei im Gemeindeverbund). Vallorbe erhält für ihre Zusatzaufwendungen in diesem Bereich eine Abgeltung durch das BFM.⁴⁵ An den übrigen Standorten sind die Polizeieinsätze im Zusammenhang mit den EVZ Kantonssache.

5.1.3 Weitere finanzielle Aspekte

- **Zusätzliche Reinigungsarbeiten:** Aus der oben diskutierten Abfallproblematik entstehen den Gemeinden zusätzlich Reinigungsarbeiten, die aber nicht genauer beziffert wurden. In Chiasso und Vallorbe wird die Gemeinde für die nachweisbaren Zusatzkosten abgegolten.⁴⁶ In Altstätten musste aufgrund des öffentlichen Urinierens für 100'000 CHF eine WC-Anlage am Bahnhof gebaut werden, an der sich das BFM und die SBB mit Beiträgen beteiligt haben.
- **Beschäftigungsprogramme:** Gemeinden, die Asylsuchende in Beschäftigungsprogrammen einsetzen wollen, leisten momentan eine Entschädigung von 30 CHF pro Arbeitstag. In Vallorbe waren dies 2011 rund 17'000 CHF, wobei auch weitere Gemeinden der Region Asylsuchende für gemeinnützige Arbeiten einsetzen. Aus Chiasso und den umliegenden Gemeinden liegen keine genauen Kostenangaben vor. In einem Pilotprogramm beteiligt sich das BFM dort mit 70'000 CHF. Die Beschäftigungsprogramme sind für die beteiligten Gemeinden nicht nur mit Kosten verbunden. Selbstverständlich profitieren diese auch von den gemeinnützigen Einsätzen, in dem beispielweise günstig Aufräumarbeiten erledigt werden, die sonst nicht in Angriff genommen würden.
- **Notunterkünfte:** Sofern die Standortgemeinden (oder weitere Gemeinden) dem BFM Notunterkünfte zur Verfügung stellen, erwachsen ihnen keine Zusatzkosten. Im Gegenteil: Sie erhalten eine Abgeltung gemäss Vereinbarung sowie allfällige Renovationskosten nach der Nutzung.
- **Asylsuchende, die den Kantonen zugewiesen wurden:** Teilweise müssen die Standortgemeinden aufgrund des EVZ keine dem Kanton zugewiesene Asylsuchende übernehmen. Je nachdem, wie das kantonale Asylsystem und dessen Finanzierung ausgestaltet ist, können sich dadurch finanzielle Vorteile für die Standortgemeinde ergeben. Aufgrund des EVZ halten sich dafür im Vergleich zu den übrigen Gemeinden viele Asylsuchende in den EVZ Standortgemeinden auf.

⁴⁴ Die effektiv anfallenden Aufwendungen hängen aber selbstverständlich mit den örtlichen Gegebenheiten und der aktuellen Situation in den EVZ zusammen. Unabhängig von anderen Faktoren wird der Sicherheitsaufwand insbesondere von der Anzahl der Asylsuchenden in einem EVZ bestimmt. Im Hinblick auf eine mögliche Abgeltung der Sicherheitsleistungen der verschiedenen Standorte (vgl. dazu Abschnitt 6.2.2) wäre deshalb für die Bemessung der Abgeltung eine Berücksichtigung der Unterbringungskapazitäten angebracht.

⁴⁵ Gemäss der detaillierten Betriebsrechnung der EVZ betragen die Abgeltungen 2011 an Vallorbe für Polizei- und Reinigungsdienste rund 343'000 CHF.

⁴⁶ Gemäss der detaillierten Betriebsrechnung der EVZ betragen die Abgeltungen 2011 an Chiasso für Reinigungsdienste 80'000 CHF.

5.1.4 Fazit: EVZ für Standortgemeinden finanziell wenig relevant

Die Umsetzung dieser gesetzlichen Aufgabe des Bundes ist für die Standortgemeinden der EVZ sicher nicht mit bedeutenden finanziellen Vorteilen verbunden. Unter Umständen verbleiben den Gemeinden sogar Mehrkosten. Die mit dem EVZ in Verbindung stehenden Steuereinnahmen bleiben gemäss Schätzung unter 100'000 CHF pro Jahr. Demgegenüber stehen in allen Standortgemeinden zusätzliche Kosten für Reinigungsarbeiten. Diese sind aber gemäss den Interviewaussagen je nach Standort sehr unterschiedlich gross. Die beiden Standortgemeinden (Chiasso und Vallorbe), die von den höchsten Zusatzkosten in diesem Bereich ausgehen, erhalten dafür eine Abgeltung des BFM. Ebenfalls in diesen Gemeinden entstehen aufgrund der kantonalen Zuständigkeitsordnung Zusatzkosten für anfallende Polizeiarbeiten.

5.2 Standortkantone

5.2.1 Steuereinnahmen

Die folgende Abbildung zeigt die aus den regionalwirtschaftlichen Effekten der EVZ entstehenden Steuereinnahmen in den Standortkantonen.⁴⁷ Je nach Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Kanton und Gemeinden verbleibt ein unterschiedlich hoher Anteil der Einnahmen beim Kanton. Für eine Grobschätzung wurde ein Kantonsanteil von 50% angenommen. Am tiefsten sind die generierten Steuereinnahmen im Kanton St. Gallen, am höchsten im Kanton Tessin.

Abbildung 5-2: Geschätzte Steuereinnahmen in den Standortkantonen 2011, in CHF

Standortkanton	Steuereinnahmen (Total Kanton und Gemeinden)	Kantonsanteil (vereinfacht 50%)
St. Gallen	275'000	138'000
Basel*	574'000	287'000
Tessin	754'000	377'000
Thurgau	556'000	278'000
Waadt	486'000	243'000
Total	2'644'000	1'322'000

Eigene Berechnungen Ecoplan.

* Bemerkung: Im Kanton BS erhebt die Stadt Basel keine eigenen Einkommenssteuern.

⁴⁷ Für die Herleitung der Ergebnisse verweisen wir wiederum auf die Ausführungen in Abschnitt 3.4 und in Kapitel 8 im Anhang.

5.2.2 Sicherheit

Bereits oben wurde ausgeführt, dass für die Polizei im Zusammenhang mit den EVZ ein Zusatzaufwand pro Standort von etwa 2 Vollzeitstellen oder rund 250'000 CHF anfallen. Das betrifft aufgrund der kantonalen Aufgabenteilung alle Standortkantone ausser den Tessin.

Die Bearbeitung von Strafanzeigen und der Vollzug von Strafmassnahmen durch Polizei und Justiz (vgl. Abschnitt 4.2.2b) verursacht bei den Kantonen weitere Kosten. Diese liegen aber nicht systematisch erhoben vor und konnten somit in dieser Studie nicht quantifiziert werden.

5.2.3 Medizinalkosten

Die medizinische Betreuung der Asylsuchenden ist je nach Standort unterschiedlich geregelt. In allen EVZ wird zunächst durch das Betreuungspersonal geprüft, ob sich Asylsuchende mit körperlichen Beschwerden mit Mitteln aus der Hausapotheke behandeln lassen. Sobald sich zeigt, dass eine professionelle Abklärung bzw. medizinische Betreuung notwendig ist, werden die Asylsuchenden zu einem Arzt oder ins Spital gebracht. Ausser in Vallorbe bestehen für einfachere medizinische Behandlungen Kooperationen mit lokalen Ärzten.

Während der Erarbeitung dieser Studie hat sich gezeigt, dass offenbar nicht ganz eindeutig geregelt ist, von wem die anfallenden Behandlungskosten der im EVZ wohnhaften Asylsuchenden getragen werden. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass **Asylsuchende, solange sie in den EVZ untergebracht werden, nicht krankenversichert** sind. Erst wenn sie nach dem Aufenthalt im EVZ in den Betreuungsstrukturen des Zuweisungskantons untergebracht sind, werden sie rückwirkend krankenversichert.⁴⁸ Wenn eine ärztliche Behandlung erfolgt, wird i.d.R. dem EVZ bzw. dem BFM Rechnung gestellt. Die in Rechnung gestellten Behandlungskosten werden vom BFM bei den Zuweisungskantonen, welche die Asylsuchenden rückwirkend versichern, zurückgefordert. Bei Behandlungen in Spitälern (ambulant und stationär) ist die Praxis aufgrund von Rückmeldungen aus den Spitälern weniger einheitlich. Teilweise werden Rechnungen direkt an die Krankenversicherer gestellt, sofern sie zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung bekannt sind. Teilweise werden die Asylsuchenden aber auch nicht rückwirkend krankenversichert, weil sie sich nicht im Zuweisungskanton melden oder keinen Kanton zugewiesen erhalten.⁴⁹ In solchen Fällen habe das BFM gemäss Angaben der Interviewpartner zwar fallweise Behandlungskosten übernommen. Häufig würden aber in diesen Fällen die Behandlungskosten vollständig durch die Spitälern bzw. die Standortkantone getragen.

Spitäler werden zudem **teilweise aus den Steuermitteln der Kantone finanziert**. Auch aus diesem Grund verbleiben den Standortkantonen bei Behandlungen in einem (öffentlichen) Spital gewisse Kosten:

⁴⁸ Die Kosten für die Krankenversicherung werden durch den zugewiesenen Kanton getragen und im Rahmen der Sozialhilfepauschale abgegolten.

⁴⁹ Dies ist bspw. bei Personen der Fall, deren Wegweisung ab EVZ vollzogen werden kann oder bei Personen, die sich dem Vollzug der Wegweisung entziehen und sogenannten „untertauchen“.

- Bei einer ambulanten Behandlung ergeben sich die verbleibenden Kosten in erster Linie aus den gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie die Aufrechterhaltung des Notfallwesens, die zwar nicht spezifisch durch die Asylsuchenden verursacht werden, durch den Tarif aber nicht gedeckt werden.
- Stärker ins Gewicht fällt der kantonale Finanzierungsanteil bei den stationären Behandlungskosten. Stationäre Behandlungen werden zu einem relativ grossen Teil durch allgemeine Steuermittel finanziert. Da die Asylsuchenden während des Aufenthalts im EVZ ihren Wohnsitz im jeweiligen Standortkanton haben, verbleiben diese Kosten auch in diesem Kanton.

Eine detaillierte Erhebung der bei den Standortkantonen verbleibenden medizinischen Kosten konnte im Rahmen dieser Studie nicht erfolgen. Einerseits liegen meistens keine Auswertungen seitens der Spitäler bzw. der Kantone über die verbleibenden Kosten vor.⁵⁰ Andererseits ist eine Grobschätzung aufgrund der dem BFM verrechneten Behandlungskosten nicht angebracht, weil bei stationären Behandlungen die tarifierten Leistungen häufig direkt den Versicherern verrechnet werden und damit nicht in die BFM-Zahlen einfließen.⁵¹ Zudem war bis 2011 die Finanzierung der stationären Behandlungskosten kantonal unterschiedlich geregelt, so dass eine kantonspezifische Betrachtungsweise erforderlich wäre.⁵²

5.2.4 Fazit: Finanzielles Ergebnis für die Standortkantone unklar

Im Sinne einer Grobschätzung lassen sich die finanziellen Auswirkungen für die Standortkantone (ohne Standortgemeinde) wie folgt zusammenfassen:

- **Zusätzliche Steuereinnahmen:** rund 1.3 Mio. CHF (grobe Schätzung: Anteil von 50% am gesamten Steueraufkommen durch die EVZ-induzierte Beschäftigungswirkung im Kanton und in der EVZ-Standortgemeinde)
- **Zusätzliche Aufwendungen für Sicherheit:** rund 1 Mio. CHF (je 250'000 CHF an den Standorten Altstätten, Basel, Kreuzlingen und Vallorbe)
- **Zusätzliche Aufwendungen für (stationäre) Behandlungskosten** (insbesondere durch die kantonale Mitfinanzierung der Spitaldefizite): nicht quantifiziert

⁵⁰ Ausnahme ist hier der Kanton Thurgau, der die Verrechnungen für Bewohner des EVZ Kreuzlingen speziell erfasst. Gemäss den Autoren vorliegenden Angaben fielen aufgrund von Behandlungen im Kantonsspital Münsterlingen sowie in der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen dem Kanton Thurgau 2011 Kosten von rund 266'000 CHF an. Dabei nicht inbegriffen sind Kosten, die dem Kanton Thurgau verrechnet werden, wenn eine asylsuchende Person in einem Spital eines anderen Kantons behandelt werden muss.

⁵¹ Damit ist davon auszugehen, dass die in der Buchhaltung des BFM ausgewiesenen Medizinalkosten für 2011 von zwischen 334'000 CHF (Altstätten) bis 1'125'000 CHF (Vallorbe) die tatsächlichen Aufwendungen unterschätzen.

⁵² Diese Situation hat sich mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) per Anfang 2012 geändert. Mit der neuen Spitalfinanzierung wurde ein Leistungskatalog definiert mit Abgeltungen in Form von Fallpauschalen (DRG) sowie der Kostenteiler zwischen Kanton und Versicherern festgelegt. Die aktuellen Finanzierungsanteile der Standortkantone betragen: BS, TI und VD je 55%, SG 50% und TG 48% (vgl. GDK 2012, Spitalfinanzierung: Kantonale Finanzierungsanteile ab 2012).

- **Weitere Kosten im Justizsystem** (durch Bearbeitung und Vollzug von Strafanzeigen): nicht quantifiziert

Insgesamt ist davon auszugehen, dass den Kantonen Mehraufwendungen entstehen. Für eine quantitative Aussage auf der Ebene der einzelnen Standortkantone müsste insbesondere bei den medizinischen Behandlungskosten sowie den Justizkosten eine detaillierte Erhebung vorgenommen werden. Zudem müsste geprüft werden, wie sich der Abzug im Verteilschlüssel bei der Zuweisung der Asylsuchenden auf die Kantone finanziell auswirkt. Die dazu erforderlichen Datengrundlagen konnten im Rahmen des vorliegenden Projektes nicht bereitgestellt bzw. aufgearbeitet werden. Im nachfolgenden Exkurs werden aber in einer Übersicht die Verteilpraxis sowie die wesentlichen Elemente der Bundesabteilungen kurz erläutert.

5.2.5 Exkurs: Bundesabteilungen für Asylsuchende und Verteilung auf die Kantone

Die Asylsuchenden werden im Grundsatz gemäss dem jeweiligen Bevölkerungsanteil verteilt, wobei den Standortkantonen Asylsuchende an ihre Quote angerechnet werden, bei denen die Wegweisung direkt ab EVZ vollzogen werden kann.⁵³ Die Anzahl zugewiesener Asylsuchender hängt davon ab, wie viele neue Asylgesuche gestellt werden. Im Gegensatz dazu bleibt die Anzahl der in den EVZ untergebrachten Asylsuchenden relativ stabil.⁵⁴

Den Standortkantonen wird laut Angaben des BFM ein im Vergleich zu ihrer Bevölkerungszahl um 0.4%-Punkte geringerer Anteil von Asylsuchenden zugewiesen.⁵⁵ ⁵⁶ Gemessen an der Anzahl Eintritte in die EVZ 2011 (21'288) macht dies für das Jahr 2011 eine Reduktion der zugewiesenen Asylsuchenden über alle Standortkantone von rund 380 Personen aus.

Dadurch haben die Standortkantone theoretisch im Vergleich zur Bevölkerungszahl um 0.4%-Punkte geringere Bestände an Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Nothilfebeziehenden. Die Zuweisung der Asylsuchenden erfolgt jedoch bereits in den EVZ und damit zu einem Zeitpunkt, in dem nicht klar ist, wie lange sich diese Person in der Schweiz aufhalten wird. In der Verteilpraxis versucht das BFM, möglichst alle relevanten Eigenschaften der Asylsuchenden gleichmässig auf die Kantone zu verteilen, so dass zum Voraus kein

⁵³ Vgl. Asylgesetz (AsylG) Art. 27 und Asylverordnung 1 (AsylV 1) Art. 21.

⁵⁴ Je nach Anzahl neuer Asylgesuche schwankt dafür die Aufenthaltsdauer in den EVZ. Nicht berücksichtigt bei dieser Aussage sind die Notunterkünfte.

⁵⁵ Für den Kanton St. Gallen beträgt dieser Bonus 0.2%, was historisch mit dem Status des EVZ Altstätten als Transitzentrum zusammenhängt.

⁵⁶ Vergleicht man den festgelegten Verteilschlüssel gemäss AsylV 1 Art. 21 mit den neusten Bevölkerungszahlen (2011) des BFS, so ergeben sich für die fünf Standortkantone folgende Resultate: BS und SG 0 (keine Abweichung vom Bevölkerungsanteil), TG und TI je rund 0.4%-Punkte und VD 0.7%-Punkte weniger Asylsuchende aufgrund des Verteilschlüssels als gemäss Bevölkerungsanteil.

Einfluss der Verteilpraxis auf die langfristigen Personenbestände zu erwarten ist.^{57 58} Konkret werden für die Verteilung der Asylsuchenden drei Hauptkategorien unterschieden:

- Nichteintretensentscheide (NEE), die in einer Wegweisung münden.
- Personen in einem Dublinverfahren mit voraussichtlicher Wegweisung in den zuständigen Dublin-Staat
- Kategorie N: alle übrigen asylsuchenden Personen, bei denen das Asylgesuch im ordentlichen Verfahren entschieden wird. Hier kommt es teilweise zur Anerkennung als Flüchtling oder zur vorläufigen Aufnahme, teilweise zu ablehnenden Entscheiden mit Wegweisung

Inwiefern sich durch die geringere Anzahl an zugewiesenen Asylsuchenden finanzielle Auswirkungen für die Standortkantone ergeben, ist nicht ohne weiteres klar. Die Kantone erhalten für ihre Aufwendungen im Asylbereich im Wesentlichen folgende Abgeltungen:

- **Globalpauschale** (für die Abdeckung der Sozialhilfe und Krankenpflegeversicherungskosten): Die Abgeltungen des Bundes für sich im Verfahren befindende Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge sind grundsätzlich kostendeckend.⁵⁹
- **Nothilfepauschale**: Ob die vom Bund einmalig pro Entscheid ausgerichtete Nothilfepauschale die effektiven Kosten für Nothilfe Beziehende decken, ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Die entsprechenden Kosten werden in einem Monitoring erfasst. Die Resultate dieses Monitorings zeigen, dass die Abgeltung des Bundes für die Nothilfe gesamtschweizerisch kostendeckend ist.⁶⁰
- **Verwaltungskostenpauschale**: Der Bund beteiligt sich mit einer Pauschale an jenen Verwaltungskosten der Kantone, die ihnen aus dem Vollzug des Asylgesetzes entstehen. Diese bemisst sich an der Anzahl Asylgesuche pro Jahr und erhebt grundsätzlich nicht den Anspruch, kostendeckend zu sein.⁶¹

⁵⁷ Im Nachhinein können sich in den kantonalen Bestandesgrössen von Personen im Asylbereich durchaus Abweichungen ergeben, die z.B. durch eine unterschiedliche Vollzugspraxis der Kantone beeinflusst werden (Ausrichtung der Nothilfe, Sozialhilfe etc.).

⁵⁸ Allerdings ist das BFM aufgrund gesetzlicher Vorgaben verpflichtet, in einem Teil der Fälle einen Asylsuchenden einem bestimmten Kanton zuzuweisen, z. B. wenn ein Mitglied der Kernfamilie schon in der Schweiz ist, oder wenn dies aufgrund einer laufenden medizinischen Behandlung angezeigt ist. Die Kantone BS und VD haben die Vermutung geäußert, dass diese Vorgaben dazu führen, dass ihnen tendenziell mehr Asylsuchende mit medizinischer Betreuung zugewiesen werden.

⁵⁹ Vgl. AsylV 2 Art. 20ff.

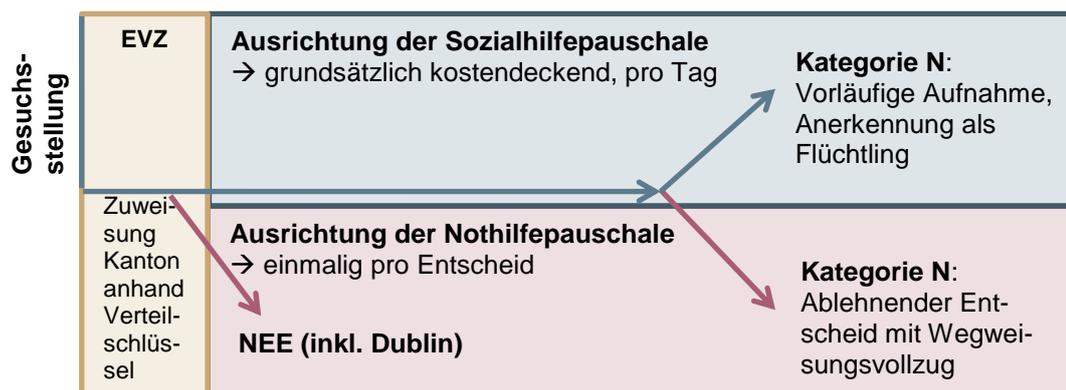
⁶⁰ Vgl. AsylV 2 Art. 28ff sowie BFM (2012), Bericht Monitoring Sozialhilfestopp.

⁶¹ Vgl. AsylV 2 Art. 31f.

Die folgende Abbildung gibt grobschematisch einen Überblick über das Asylverfahren mit der Verteilung der Asylsuchenden nach Hauptkategorien auf die Kantone und den daraus resultierenden Kostenfolgen:

- Der gelbe Kasten symbolisiert jene Phase des Asylgesuchs, in welchem sich die Asylsuchenden im EVZ aufhalten, so dass den Kantonen während dieser Zeit grundsätzlich keine Kosten entstehen.⁶² In dieser Phase erfolgt auch die administrative Zuweisung zu einem Kanton.
- Die Pfeile zeigen den Asylprozess, an deren Ende jeweils (rechtskräftige) Entscheide stehen. Die blaugrauen Pfeile symbolisieren einen laufenden Prozess bzw. positiven Bescheid. Die roten Pfeile einen ablehnenden Bescheid.
- Der blaue Kasten zeigt, in welcher Phase die Sozialhilfepauschale ausgerichtet wird (während der Gesuchsprüfung bis zu einem allfällig ablehnenden Entscheid)
- Der rote Kasten zeigt, zu welchen Zeitpunkten die Nothilfepauschale ausgerichtet wird.

Abbildung 5-3: Kategorien von Asylsuchenden und Verteilschlüssel



Legende: NEE: Nichteintretensentscheid; Kategorie N: Asylsuchende, bei denen das Asylgesuch im ordentlichen Verfahren entschieden wird.

Ob und wie viel die Standortkantone durch den tieferen Verteilschlüssel entlastet werden, hängt davon ab, wie hoch die Kosten für die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden und Nothilfebeziehenden im jeweiligen Kanton ausfallen. Liegen die EVZ-Standortkantone mit ihren Unterbringungs- und Betreuungskosten für die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden über den vom Bund ausgerichteten Pauschalen, werden sie durch die Reduktion des Verteilschlüssels im Vergleich zu den anderen Kantonen entlastet; liegen die effektiven Kosten unter den Pauschalen, werden die Kantone verhältnismässig belastet.

⁶² Ausnahme sind hier die Standortkantone, die belastet werden, sofern Asylsuchende stationär in einem Krankenhaus behandelt werden müssen.

Aus den Interviews mit Vertretern der Standortkantone gibt es Hinweise darauf, dass aufgrund der momentanen Ausnahmesituation mit besonders hohen Asylzahlen, welche auch zu höheren Beständen in den Kantonen führen, zusätzlich unterzubringende Asylsuchende besonders hohe Kosten verursachen. In der aktuellen Situation müssten die Kantone vermehrt auf Notstrukturen wie Zivilschutzanlagen zurückgreifen, die mit höheren Sicherheits-, Betreuungs- und Verpflegungskosten verbunden seien. Die spezifischen kantonalen Kostenstrukturen wurden im Rahmen dieser Studie jedoch nicht erhoben und können deshalb nicht ausgewiesen werden. Das Ausmass einer allfälligen „Entlastung“ der Standortkantone (im Sinne einer im Vergleich zu anderen Kantonen weniger starken Kostenzunahme) kann hier deshalb nicht abgeschätzt werden.

6 Fazit: Bedeutung der EVZ für Standortgemeinden und -kantone

6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Anzahl der Asylgesuche hat im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 stark zugenommen. In diesem Zeitraum mussten die Kapazitäten der EVZ stark bis zum Teil übermässig stark in Anspruch genommen werden. Zudem mussten die **Unterbringungskapazitäten des Bundes** insbesondere im Jahr 2011 mit Notunterkünften ausgeweitet werden. Die Anzahl der Aufenthaltstage von neu ankommenden Asylsuchenden hat in den 5 EVZ (inkl. Notunterkünften) von rund 228'000 im Jahr 2007 auf über 408'000 im Jahr 2011 zugenommen. Die Aufenthaltstage sind unterschiedlich auf die EVZ verteilt: 2011 wurden im EVZ Basel mit über 127'000 am meisten Aufenthaltstage verzeichnet, mit knapp 48'000 in Altstätten am wenigsten.

Parallel dazu sind auch die **Ausgaben des Bundes für den Betrieb der EVZ** von knapp 43 Mio. CHF (2007) auf fast 70 Mio. CHF (2011) pro Jahr gestiegen. Die grössten Kostenblöcke bilden dabei die Ausgaben für Sicherheit (in den EVZ und Standortgemeinden), für das BFM-Personal vor Ort sowie für die Betreuungsleistungen. Diese drei Kostenblöcke verursachen fast 2/3 der Gesamtkosten. Mit 10% der Gesamtkosten entfällt auch auf die Verpflegungskosten einen bedeutender Anteil. Die Medizinalkosten sind zwischen 2007 und 2011 vergleichsweise stark angestiegen und verursachen rund 5% der Kosten. Insgesamt fallen rund 1/3 der Kosten für die verschiedenen Verfahrensschritte des Asylverfahrens an, die in den EVZ bearbeitet werden. Die übrigen Kosten entstehen durch die Unterbringung und Betreuung.

Die **Kostenstrukturen der einzelnen EVZ** hängen u.a. von den lokalen Gegebenheiten und Lösungen ab: Die Kosten pro Aufenthaltstag sind im EVZ Chiasso am höchsten, im EVZ Basel am geringsten. Im EVZ Chiasso fielen z.B. im Jahr 2011 die klar höchsten Sicherheitskosten aller EVZ an, was damit zusammenhängt, dass dort die Unterbringung und das Asylverfahren räumlich getrennt sind und zusätzlich noch eine Notunterkunft betrieben wurde. Ausserdem liegt die Asylunterkunft im Ortskern von Chiasso. Damit fallen mehrere Logendienstleistungen sowie verstärkte Patrouillendienste mit entsprechenden Kostenfolgen an.

Auf Basis der ermittelten Kosten wurden für alle EVZ die **regionalwirtschaftlichen Effekte** (Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen) für ihre jeweiligen Standortgemeinden und Standortkantone abgeschätzt. Dafür wurden die direkten Effekte, ausgelöst durch die Beschäftigung des BFM-Personals vor Ort, und die indirekten Effekte, ausgelöst durch die bezogenen Vorleistungen (Sicherheit, Betreuung, Verpflegung etc.), ermittelt. Die durch den Betrieb der EVZ ausgelöste **Wertschöpfung** beträgt insgesamt rund 40 Mio. CHF. Der

Beschäftigungseffekt beläuft sich auf insgesamt rund 480 Vollzeitäquivalente.⁶³ Die Standorte profitieren dabei sehr unterschiedlich davon: Gemessen an der Anzahl in der Standortgemeinde wohnhaften Beschäftigten profitiert Basel am stärksten vom EVZ. Aus Sicht der Standortkantone erfährt der Tessin mit über 100 Vollzeitbeschäftigten mit Wohnsitz im Kanton den grössten Effekt. In den übrigen Standortkantonen führt das EVZ zu je rund 50 Vollzeitstellen, die mit Steuereinnahmen im jeweiligen Kanton verbunden sind. Die resultierenden **Steuereinnahmen** sind für die Standortgemeinden recht gering und betragen je zwischen 30'000 CHF bis 65'000 CHF. Die Standortkantone können mit ausgelösten Steuereinnahmen zwischen 275'000 CHF (SG) bis 750'000 CHF (TI) rechnen.

Die **regionalwirtschaftliche Bedeutung** der EVZ ist aus Sicht der Standortgemeinden damit recht gering. Nur in Vallorbe wird durch das EVZ mit rund 6% ein beträchtlicher Anteil der lokalen Beschäftigung absorbiert. Die verschiedenen kommunalen Interviewpartner sehen denn auch die negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität und Entwicklungsperspektiven der Gemeinde im Vordergrund. Insbesondere bestehe ein Imageproblem. Zusätzlich könne sich das Sicherheitsproblem negativ auf die lokalen Ladenbetreiber auswirken und insbesondere die Wohnlage in unmittelbarer Umgebung des EVZ werde unattraktiv.

Die verschiedenen Interviewpartner betonen die gute Zusammenarbeit auf Behördenebene zwischen BFM, EVZ, Gemeinde und Kanton. Dennoch zeigen sich – je nach Standort in unterschiedlichem Ausmass – im Alltag der Bevölkerung **gesellschaftliche Auswirkungen**: Mit den in den EVZ untergebrachten Asylsuchenden wird allgemein die Störung von Ruhe und Ordnung in Verbindung gebracht, die sich u.a. in Belästigungen der lokalen Bevölkerung, häufigen Diebstahldelikten und übermässigem Alkoholkonsum äussert. Dabei hängt das Ausmass dieser Probleme mit der Anzahl und Herkunft der Asylsuchenden zusammen: Mit der absolut und verhältnismässig grösseren Zahl junger, männlicher Asylsuchender aus Nordafrika haben sich die negativen gesellschaftlichen Auswirkungen gemäss Einschätzung der Interviewpartner in letzter Zeit akzentuiert. Für die verschiedenen Problemerscheinungen haben sich teilweise regional unterschiedliche Lösungen entwickelt. Neben einer starken Präsenz von Sicherheitspatrouillen halten die meisten Befragten die (EVZ interne und externe) Beschäftigung der Asylsuchenden für zentral. Damit könne ein Beitrag zur Minderung der negativen gesellschaftlichen Auswirkungen geleistet werden. Zudem sei der positive Effekt von Beschäftigungsprogrammen auf die Akzeptanz der EVZ in der Bevölkerung nicht zu unterschätzen.

Für die Beurteilung der **finanziellen Auswirkungen** müssen in den Standortgemeinden und -kantonen die mit dem EVZ-Betrieb einhergehenden Mehrkosten, den zusätzlichen Steuereinnahmen gegenübergestellt werden, die sich vor allem aus dem Beschäftigungseffekt ergeben. Die Standortgemeinden tragen insbesondere Kosten für zusätzliche Reinigungsarbeiten und – je nach kantonaler Aufgabenteilung – für zusätzliche Polizeieinsätze. Den Standortkantonen fallen neben den zusätzlichen Polizeiaufwendungen sowie den Kosten für Bear-

⁶³ Vollzeitäquivalent: Einheit für den Arbeitseinsatz eines Beschäftigten, ausgedrückt in 100% bzw. Vollzeitstellen. Eine 60%-Stelle entspricht 0.6 Vollzeitäquivalenten. Zwei 80%-Stellen entsprechen 1.6 Vollzeitäquivalenten.

beitung und Vollzug der Strafanzeigen, Medizinalkosten an. Diese Medizinalkosten entstehen dadurch, dass die Behandlung von Asylsuchenden (wie auch der übrigen Bevölkerung) in Spitälern teilweise durch allgemeine Steuermittel finanziert wird. Insgesamt dürften die genannten Kostenelemente die zusätzlichen Steuereinnahmen in den Standortgemeinden und -kantonen überwiegen, so dass ihnen netto Mehrkosten verbleiben.

Das Gesamtergebnis hängt letztlich auch davon ab, inwiefern sich der reduzierte Verteilungsschlüssel bei der späteren Zuweisung der Asylsuchenden für die EVZ-Standortkantone finanziell auswirkt. Liegen die Kosten zur Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden in den EVZ-Standortkantonen über den Bundesabteilungen, können die Standortkantone von einer Reduktion der zugewiesenen Asylsuchenden profitieren, was zu einem positiven Gesamtergebnis führen könnte.

6.2 Empfehlungen im Hinblick auf die Schaffung neuer Unterbringungskapazitäten

Aus Sicht der Interviewpartner ist die Schaffung zusätzlicher Unterbringungskapazitäten des Bundes wichtig: Diese sind eine zentrale Vorbedingung für die Beschleunigung des Asylverfahrens. Zudem können mit grösseren Bundeskapazitäten die Kantone entlastet werden. Die bisherigen Standorte hätten aber nach Einschätzung der Interviewpartner keine oder wenig Bereitschaft, die Kapazitäten zu erweitern. Positive finanzielle Auswirkungen könnten bei der Suche nach zusätzlichen EVZ-Standorten – sofern diese denn vorhanden sind – durchaus ein Argument sein. Aus Sicht der Bevölkerung stehen aber die gesellschaftlichen Auswirkungen im Vordergrund. Die negativen Auswirkungen, die mit dem Betrieb eines EVZ bzw. mit Asylunterkünften generell in Verbindung gebracht werden, liegen aus Sicht der Standortgemeinden und deren Bevölkerung auf der Hand, die möglichen wirtschaftlichen Vorteile sind hingegen unklar. Daraus folgen zwei Stossrichtungen im Hinblick auf neue Unterbringungskapazitäten:

6.2.1 Minimierung der negativen gesellschaftlichen Auswirkungen⁶⁴

Die gesellschaftlichen Auswirkungen der EVZ sind für die lokale Bevölkerung zentral. Deshalb sind Massnahmen zur Vermeidung der aufgezeigten negativen Auswirkungen für die Akzeptanz der EVZ und des Asylwesens ausserordentlich wichtig. Die Analyse hat verschiedene – zum Teil bereits erprobte - Lösungsansätze aufgezeigt:

- Konstruktive, flexible und intensive Zusammenarbeit zwischen den Behörden
- Hohe Präsenz der Sicherheitskräfte, insbesondere der Patrouillen zur Verbesserung des Sicherheitsempfindens der lokalen Bevölkerung
- Beschäftigungsprogramme zur Entschärfung der aufgezeigten Probleme (Gruppenbildung ausserhalb der EVZ, Diebstähle, Alkoholmissbrauch) sowie als Arbeitsbeitrag der Asylsuchenden zur Steigerung der Akzeptanz in der Bevölkerung⁶⁵

⁶⁴ Für eine breitere Diskussion zu den gesellschaftlichen Auswirkungen vgl. Kapitel 4.

- Stärkung der regionalen Verankerung (z.B. Tag der offenen Tür, Einkaufen in der Gemeinde)

Obwohl es sich bei den EVZ um Bundeszentren handelt, werden die Lösungsansätze in den fünf EVZ in unterschiedlicher Weise ein- bzw. umgesetzt. Zu prüfen wäre, ob eine gewisse Vereinheitlichung der Lösungsansätze anzustreben ist. Zumindest sollte der Austausch über die gesammelten Erfahrungen sichergestellt werden.

6.2.2 Transparente Abgeltung der Standorte

Die Standortkantone der EVZ werden heute für ihre Funktion als EVZ-Standort durch eine Reduktion des Verteilschlüssels sowie mit der Anrechnung von ab EVZ vollzogenen Wegweisungen „belohnt“. In der Folge müssen die EVZ-Standortkantone einen etwas geringeren Anteil an jenen Asylsuchende übernehmen, die den Kantonen zur Betreuung zugewiesen werden. Die finanziellen Auswirkungen dieser „Reduktion“ sind aber nicht bekannt und fallen in absoluten Beträgen je nach Situation im Asylwesen (vgl. dazu Abschnitt 5.2.5) unterschiedlich hoch aus. Demgegenüber weist die Belastung der Standorte einen vergleichsweise hohen Fixkostencharakter auf, weil Zusatzkosten für Polizei und Justiz sowie Reinigungsarbeiten auch dann anfallen, wenn die Auslastung im EVZ vergleichsweise gering ist. Für die Standortgemeinden ist eine explizite Abgeltung von Bundesseite bisher nicht vorgesehen, auch wenn an zwei Standorten bereits Abgeltungen an die Gemeinden geleistet werden und in Chiasso aktuell ein Pilot-Beschäftigungsprogramm vom BFM finanziert wird. Die Standortgemeinden tragen jedoch die Hauptlast der negativen Auswirkungen.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Autoren das Abgeltungssystem zu überdenken. Die finanziellen Abgeltungen der Standorte sollten dabei so transparent wie möglich, für klar definierte Leistungen sowie möglichst einheitlich erfolgen. Bei den Standortkantonen drängt sich hierzu unter anderem eine Abgeltung für die Leistungen im Bereich Sicherheit an. Die Form der Abgeltung ist grundsätzlich offen; es bietet sich aber mit Blick auf die übrigen Abgeltungen im Asylbereich eine an den Unterbringungskapazitäten des EVZ orientierte Pauschale an. Ausserdem sollte im Bereich der Medizinalkosten eine Lösung gefunden werden, die Zusatzkosten bei den Standortkantonen vermeidet. Es wäre zum Beispiel denkbar, dass die vollen Behandlungskosten jeweils dem BFM in Rechnung gestellt werden und das BFM dann für eine allfällige Weiterverrechnung an die Zuweisungskantone und Versicherer zuständig ist. Bei den Standortgemeinden stehen aus Sicht der Autoren Abgeltungen für zusätzliche Reinigungsarbeiten sowie teilweise ebenfalls für zusätzliche Aufwendungen im Bereich Sicherheit im Vordergrund.

⁶⁵ Vertreter der Standortgemeinden haben allerdings darauf aufmerksam gemacht, dass die Einrichtung und Finanzierung Beschäftigungsprogrammen nicht zu einer Aufgabe der Standortgemeinde werden dürfe.

7 Anhang A: Betriebskosten der EVZ

7.1 Datengrundlagen Betriebskosten

Um eine Gesamtübersicht zu erhalten, mussten Daten aus verschiedenen Quellen zusammengetragen werden. Dies hängt damit zusammen, dass die Ausgaben für die EVZ über verschiedene Kredit- bzw. Kontopositionen abgewickelt werden. Ausserdem sind neben dem BFM auch das BAG und das BBL mit Teilaufgaben in den Betrieb der EVZ involviert. Die folgende Abbildung 7-1 gibt eine Übersicht über die verwendeten Kostendaten.

Insbesondere im Hinblick auf die Analyse der regionalwirtschaftlichen Effekte liegen die verfügbaren Daten teilweise sehr detailliert vor. Bspw. wurde bei allen EVZ ermittelt, wie viel Umsatz die einzelnen Lieferanten mit der Belieferung der EVZ erzielen. Da die Angaben aus unterschiedlichen Quellen stammen, wurde mittels Plausibilitätsprüfungen sowie Querchecks die Konsistenz der Daten geprüft.

Teilweise wurden die Werte auf Basis eines Mengengerüsts (Dolmetschende, Grenzsanitarische Untersuchung) oder für einzelne Jahre anhand der Entwicklung der Aufenthaltstage (BFM-Mitarbeitende, Rückkehrberatung, Hilfswerksvertretungen) abgeschätzt.

Eine genaue Abgrenzung der Kosten zwischen EVZ und Notunterkünften ist auf Basis der vorliegenden Daten nicht möglich. Einerseits sind die Aufenthaltstage in den Notunterkünften jeweils einem EVZ zugerechnet. Andererseits wurde bis 2011 keine eigene Buchhaltung für die einzelnen Notunterkünfte geführt.

Abbildung 7-1: Übersicht über die verwendeten Kostendaten

Kostenelemente	Datenquelle	Bemerkungen
Personalkosten		
BFM-Angestellte	– BFM	– Festangestellte und Angestellte im Anörungspool aus unterschiedlichen Krediten – Angaben nur für 2009 bis 2011; für Altstätten nur 2011, übrige Jahre anhand Anzahl Aufenthaltstage abgeschätzt
Sicherheit – Gesamtkosten – Regionale Verteilung Löhne	– Betriebsrechnung EVZ (BFM) – Securitas	– Kostenstelle „Logen“ – Durchschnittslöhne
Betreuung – Gesamtkosten Regionale Verteilung Löhne	– Betriebsrechnung EVZ (BFM) ORS Service AG	– Kostenstelle „Betreuungskosten“ – Durchschnittslöhne
Rückkehrberatung	– BFM	– Durchschnittslöhne, Daten nur für 2011 vorhanden; übrige Jahre auf Basis der Anzahl Aufenthaltstage abgeschätzt
Erkennungsdienstliche Erfassung	– Betriebsrechnung EVZ (BFM)	– Kostenstelle „Dactyloskopierung“
Dolmetschende	– BFM	– Bottom-up Berechnung (ohne Spesen und Reisezeit)
Protokollführende	– BFM	
Hilfswerksvertretungen	– Schweizerische Flüchtlingshilfe	
Betriebskosten		
Verpflegung – Gesamtkosten – Regionale Verteilung	– Betriebsrechnung EVZ (BFM) – Einzelbuchungen Betriebsrechnung EVZ (BFM)	– Kostenstelle „Verpflegung“ – Analyse der wichtigsten Lieferanten
Taschengeld Asylsuchende	– Einzelbuchungen Betriebsrechnung EVZ (BFM)	– Berechnung auf Basis Detailauszug Kostenstelle „Allgemeine Ausgaben“
Allgemeine Ausgaben – Gesamtkosten – Regionale Verteilung	– Betriebsrechnung EVZ (BFM) – Einzelbuchungen Betriebsrechnung EVZ (BFM)	– Kostenstelle „Allgemeine Ausgaben“ abzüglich Taschengeld Asylsuchende – Analyse der wichtigsten Lieferanten
Medizinalkosten	– Betriebsrechnung EVZ (BFM)	– Kostenstelle „Medizinalkosten“
Transportkosten	– Betriebsrechnung EVZ (BFM)	– Kostenstelle „Transportkosten“
Grenzsanitarische Untersuchung	– Angaben BAG	– Berechnung anhand Anzahl Eintritte und Kosten pro Untersuchung
Knochenanalysen	– Betriebsrechnung EVZ (BFM)	– Kostenstelle „Knochenanalysen“
Gebäudekosten		
Miete an BBL	– Angaben BBL	– Angaben nur für 2009 bis 2011 – Mietkosten für Notunterkünfte in Kostenelement „Allgemeine Ausgaben“ enthalten

7.2 Entwicklung Gesamtkosten

Abbildung 7-2: Entwicklung der Kosten der 5 EVZ 2007 bis 2011, in Mio. CHF⁶⁶

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 inkl. NUK
Personalkosten	30.8	35.9	40.0	40.6	44.0	50.1
BFM	11.0	11.2	12.4	13.3	15.0	15.0
BFM-Poolangestellte	0.6	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0
Sicherheit	9.1	11.1	12.9	13.0	13.9	18.8
Betreuung	6.3	7.3	8.2	9.0	9.2	10.4
Rückkehrberatung	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Erkennungsdienstliche Erfassung	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.7
Dolmetschende	2.0	3.1	3.2	1.8	2.8	2.8
Protokollführende	0.6	0.8	0.9	1.2	0.7	0.7
Hilfswerksvertretungen	0.6	0.8	0.8	0.7	0.3	0.3
Betriebskosten	8.1	10.7	12.8	10.7	13.7	15.3
Verpflegung	4.2	5.7	6.3	5.3	6.3	7.1
Taschengeld Asylsuchende	0.8	1.0	1.0	0.9	1.1	1.1
Allgemeine Ausgaben	1.2	0.9	1.1	1.2	1.1	1.9
Medizinalkosten	1.0	1.5	3.0	2.0	3.1	3.1
Transportkosten	0.6	1.0	0.8	0.7	1.2	1.3
Grenzsanitarische Untersuchung	0.3	0.6	0.5	0.5	0.8	0.8
Knochenanalysen	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Gebäudekosten	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8
Miete an BBL	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8
Total	42.7	50.4	56.6	55.1	61.5	69.2

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.
Anmerkungen: Bei den kursiv markierten Zahlen handelt es sich geschätzte Werte.

Die folgende Abbildung ist mit Unsicherheiten behaftet. Im Jahr 2011 wurden die Notunterkünfte erstmals buchhalterisch relativ umfassend separat erfasst. Es ist aber davon auszugehen, dass die Abgrenzung zu den EVZ nicht in jedem Fall erfolgte.

⁶⁶ Im Jahr 2011 kamen besonders viele Asylsuchende in die Schweiz, wodurch verschiedene Notunterkünfte genutzt werden mussten. Für 2011 sind deshalb die Kosten mit und ohne Notunterkünfte angegeben.

Abbildung 7-3: Detailauswertung Kostenstruktur Notunterkünfte 2011

Kostenstruktur Notunterkünfte	Basel	Chiasso	Kreuzlingen	Jaun (Vallorbe)	Total
Betreuungskosten	0.15	0.67	0.17	0.26	1.47
Sicherheit	1.00	2.23	0.75	0.91	4.90
Verpflegung	0.26	0.35	0.00	0.13	0.73
Allgemeine Ausgaben	0.02	0.40	0.22	0.16	0.77
Transportkosten	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01
Total	1.43	3.65	1.14	1.46	7.87

Quelle: BFM, Betriebsrechnung EVZ

7.3 Kosten pro EVZ

Abbildung 7-4: Kosten pro EVZ 2011 inkl. Notunterkünfte, in Mio. CHF

	*Altstätten	Basel	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
Personalkosten	5.48	11.05	12.37	11.36	9.88
BFM	1.47	3.69	2.92	3.74	3.22
BFM-Poolangestellte	0.16	0.05	0.24	0.32	0.19
Sicherheit	2.15	3.97	5.52	4.12	3.04
Betreuung	1.28	2.02	2.73	2.02	2.38
Rückkehrberatung	0.06	0.15	0.08	0.11	0.08
Erkennungsdienstliche Erfassung	0.03	0.15	0.13	0.14	0.21
Dolmetschende	0.25	0.78	0.50	0.60	0.63
Protokollführende	0.05	0.18	0.23	0.23	0.05
Hilfswerksvertretungen	0.03	0.07	0.03	0.09	0.06
Betriebskosten	1.42	3.53	3.24	2.94	4.12
Verpflegung	0.74	1.79	1.49	1.42	1.62
Taschengeld Asylsuchende	0.16	0.30	0.18	0.21	0.21
Allgemeine Ausgaben	0.07	0.26	0.64	0.32	0.65
Medizinalkosten	0.33	0.68	0.43	0.57	1.12
Transportkosten	0.07	0.29	0.34	0.22	0.34
Grenzsanitarische Untersuchung	0.04	0.21	0.14	0.18	0.18
Knochenanalysen	0.01	0.00	0.03	0.02	0.00
Gebäudekosten	0.47	1.10	0.67	0.84	0.73
Miete an BBL	0.47	1.10	0.67	0.84	0.73
Total	7.37	15.68	16.29	15.13	14.73

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

* Keine Notunterkunft

Abbildung 7-5: Kosten pro EVZ 2011 inkl. Notunterkünfte, in CHF pro Aufenthaltstag

	*Altstätten	Basel	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
Personalkosten	115	87	170	130	135
BFM	31	29	40	43	44
BFM-Poolangestellte	3	0	3	4	3
Sicherheit	45	31	76	47	42
Betreuung	27	16	38	23	33
Rückkehrberatung	1	1	1	1	1
Erkennungsdienstliche Erfassung	1	1	2	2	3
Dolmetschende	5	6	7	7	9
Protokollführende	1	1	3	3	1
Hilfswerksvertretungen	1	1	0	1	1
Betriebskosten	30	28	45	34	56
Verpflegung	15	14	20	16	22
Taschengeld Asylsuchende	3	2	3	2	3
Allgemeine Ausgaben	1	2	9	4	9
Medizinalkosten	7	5	6	7	15
Transportkosten	2	2	5	3	5
Grenzsanitarische Untersuchung	1	2	2	2	3
Knochenanalysen	0	0	0	0	0
Gebäudekosten	10	9	9	10	10
Miete an BBL	10	9	9	10	10
Total	154	123	224	173	202

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.

* Keine Notunterkunft

7.3.1 EVZ Altstätten

Abbildung 7-6: Kostenstruktur EVZ Altstätten 2007 bis 2011, in Mio. CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 inkl. NUK
Personalkosten	2.7	3.3	4.0	4.1	5.5	5.5
BFM	0.6	0.9	1.1	1.0	1.5	1.5
BFM-Poolangestellte	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Sicherheit	1.1	1.2	1.5	1.6	2.1	2.1
Betreuung	0.9	0.9	0.9	1.1	1.3	1.3
Rückkehrberatung	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Erkennungsdienstliche Erfassung	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dolmetschende	0.0	0.2	0.2	0.1	0.3	0.3
Protokollführende	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Hilfswerksvertretungen	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
Betriebskosten	0.7	1.0	1.1	0.9	1.4	1.4
Verpflegung	0.4	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7
Taschengeld Asylsuchende	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Allgemeine Ausgaben	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Medizinalkosten	0.0	0.0	0.2	0.1	0.3	0.3
Transportkosten	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Grenzsanitarische Untersuchung	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Knochenanalysen	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gebäudekosten	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Miete an BBL	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Total	3.9	4.7	5.5	5.4	7.4	7.4

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.
Anmerkungen: Bei den kursiv markierten Zahlen handelt es sich geschätzte Werte.

7.3.2 EVZ Basel

Abbildung 7-7: Kostenstruktur EVZ Basel 2007 bis 2011, in Mio. CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 inkl. NUK
Personalkosten	7.6	8.7	9.5	8.3	9.9	11.1
BFM	3.0	2.8	3.1	3.2	3.7	3.7
BFM-Poolangestellte	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	0.0	0.0
Sicherheit	2.3	2.9	3.0	2.4	3.0	4.0
Betreuung	1.3	1.5	1.8	1.6	1.9	2.0
Rückkehrberatung	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Erkennungsdienstliche Erfassung	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Dolmetschende	0.5	0.9	0.8	0.5	0.8	0.8
Protokollführende	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2
Hilfswerksvertretungen	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	0.2	0.2	0.1	0.1
Betriebskosten	2.1	2.6	3.4	2.3	3.3	3.5
Verpflegung	1.1	1.3	1.7	1.1	1.5	1.8
Taschengeld Asylsuchende	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3
Allgemeine Ausgaben	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
Medizinalkosten	0.3	0.4	1.0	0.5	0.7	0.7
Transportkosten	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3
Grenzsanitarische Untersuchung	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>
Knochenanalysen	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gebäudekosten	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Miete an BBL	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Total	10.8	12.4	14.0	11.7	14.3	15.7

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.
Anmerkungen: Bei den kursiv markierten Zahlen handelt es sich geschätzte Werte.

7.3.3 EVZ Chiasso

Abbildung 7-8: Kostenstruktur EVZ Chiasso 2007 bis 2011, in Mio. CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 inkl. NUK
Personalkosten	6.8	8.1	9.8	11.2	9.5	12.4
BFM	2.1	2.0	2.5	2.8	2.9	2.9
BFM-Poolangestellte	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	0.2	0.2
Sicherheit	2.4	3.3	4.3	4.8	3.3	5.5
Betreuung	1.4	1.9	2.1	2.7	2.1	2.7
Rückkehrberatung	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Erkennungsdienstliche Erfassung	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Dolmetschende	0.4	0.4	0.5	0.2	0.5	0.5
Protokollführende	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Hilfswerksvertretungen	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1	0.0	0.0
Betriebskosten	1.7	2.1	2.8	2.7	2.5	3.2
Verpflegung	0.9	1.2	1.6	1.3	1.1	1.5
Taschengeld Asylsuchende	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Allgemeine Ausgaben	0.3	0.2	0.4	0.4	0.2	0.6
Medizinalkosten	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Transportkosten	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3
Grenzsanitarische Untersuchung	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>
Knochenanalysen	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gebäudekosten	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Miete an BBL	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Total	9.1	10.9	13.3	14.6	12.6	16.3

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.
Anmerkungen: Bei den kursiv markierten Zahlen handelt es sich geschätzte Werte.

7.3.4 EVZ Kreuzlingen

Abbildung 7-9: Kostenstruktur EVZ Kreuzlingen 2007 bis 2011, in Mio. CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 inkl. NUK
Personalkosten	6.4	7.7	8.3	8.4	10.4	11.4
BFM	2.3	2.6	2.9	3.1	3.7	3.7
BFM-Poolangestellte	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	0.3	0.3
Sicherheit	1.6	1.8	2.1	2.0	3.4	4.1
Betreuung	1.2	1.5	1.6	1.6	1.9	2.0
Rückkehrberatung	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Erkennungsdienstliche Erfassung	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Dolmetschende	0.5	0.8	0.9	0.5	0.6	0.6
Protokollführende	0.2	0.3	0.2	0.5	0.2	0.2
Hilfswerksvertretungen	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	0.3	0.2	0.1	0.1
Betriebskosten	1.5	2.0	2.2	1.9	2.7	2.9
Verpflegung	0.8	1.0	1.0	1.0	1.4	1.4
Taschengeld Asylsuchende	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Allgemeine Ausgaben	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3
Medizinalkosten	0.2	0.2	0.5	0.4	0.6	0.6
Transportkosten	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2
Grenzsanitarische Untersuchung	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>
Knochenanalysen	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gebäudekosten	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Miete an BBL	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Total	8.7	10.5	11.3	11.2	14.0	15.1

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.
Anmerkungen: Bei den kursiv markierten Zahlen handelt es sich geschätzte Werte.

7.3.5 EVZ Vallorbe

Abbildung 7-10: Kostenstruktur EVZ Vallorbe 2007 bis 2011, in Mio. CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 inkl. NUK
Personalkosten	7.3	8.0	8.4	8.6	8.7	9.9
BFM	2.9	2.9	2.9	3.1	3.2	3.2
BFM-Poolangestellte	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	0.2	0.2
Sicherheit	1.7	1.9	2.1	2.1	2.1	3.0
Betreuung	1.5	1.6	1.8	2.0	2.1	2.4
Rückkehrberatung	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Erkennungsdienstliche Erfassung	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Dolmetschende	0.5	0.8	0.8	0.5	0.6	0.6
Protokollführende	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.2	0.2	0.1	0.1
Hilfswerksvertretungen	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Betriebskosten	2.1	3.1	3.3	2.9	3.8	4.1
Verpflegung	1.1	1.5	1.3	1.3	1.5	1.6
Taschengeld Asylsuchende	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Allgemeine Ausgaben	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6
Medizinalkosten	0.3	0.5	0.9	0.5	1.1	1.1
Transportkosten	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Grenzsanitarische Untersuchung	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>
Knochenanalysen	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gebäudekosten	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Miete an BBL	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Total	10.2	11.8	12.5	12.2	13.3	14.7

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, verschiedene Angaben BFM, BAG, BBL.
Anmerkungen: Bei den kursiv markierten Zahlen handelt es sich geschätzte Werte.

8 Anhang B: Regionalwirtschaftliche Effekte

8.1 Methodik und Vorgehen

Zur Abschätzung der regionalwirtschaftlichen Effekte gehen wir im Einzelnen wie folgt vor:

8.1.1 Wertschöpfung

In einer vereinfachten Betrachtungsweise entspricht die Nettowertschöpfung (nachfolgend mit Wertschöpfung bezeichnet) eines Unternehmens dem Umsatz abzüglich der Vorleistungen und Abschreibungen.

Wie in der folgenden Abbildung ersichtlich und nachfolgend erläutert, wurde für die Abschätzung des direkten und indirekten Effekts unterschiedlich vorgegangen.

Abbildung 8-1: Vorgehen zur Abschätzung der ausgelösten Wertschöpfung

Direkter Effekt			
Gesamtkosten EVZ	-	Vorleistungen - Abschreibungen	= Wertschöpfung
		→ externe Personalkosten → Betriebskosten	
		→ Gebäudekosten	→ Personalkosten BFM

Indirekter Effekt			
Externe Personalkosten		Wertschöpfungsanteil gemäss Input-Output-Tabelle	= Wertschöpfung
Sachausgaben (v.a. Verpflegung)	*		

a) Direkter Effekt

- Ausgangspunkt für die Berechnung der direkten Wertschöpfung sind die gesamten Ausgaben für die EVZ 2011 (inkl. Notunterkünfte). Diese Ausgaben entsprechen sozusagen dem Umsatz.
- Von den Gesamtausgaben werden sämtliche Vorleistungen abgezogen:
 - weitere Personalkosten (Ausgaben für Sicherheit, Betreuung, weiteres Personal)
 - Betriebskosten (Verpflegung, allgemeine Ausgaben, Medizinalkosten etc.)
- Als Abschreibungen an Gebäude und Inventar werden vereinfachend die Mietkosten des BFM an das BBL berücksichtigt.

- Die direkte Wertschöpfung entspricht somit in etwa den für die BFM-Angestellten vor Ort aufgewendeten Personalkosten.

b) Indirekter Effekt

Die indirekte Wertschöpfung wird anhand der Kennzahlen der schweizerischen Input-Output-Tabelle (IOT) berechnet.⁶⁷ Die IOT gibt die wirtschaftlichen Verflechtungen der verschiedenen Branchen in der Schweiz wieder. Sie enthält als eine der Kennzahlen für jede Branche den Wertschöpfungsanteil am Gesamtumsatz. Anhand der Ausgaben für die externen Dienstleister und Lieferanten lässt sich somit die durch das EVZ ausgelöste Wertschöpfung abschätzen.

Die verschiedenen Vorleistungen wurden folgenden Branchen zugeteilt.⁶⁸

- Betreuung und Beteiligte am Asylverfahren: Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (Wertschöpfungsanteil: 68%)⁶⁹
- Sicherheit: Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Wertschöpfungsanteil 59%)⁷⁰
- Sachausgaben: Beherbergungs- und Gaststätten (Wertschöpfungsanteil 50%)⁷¹

In der Berechnung der durch die EVZ ausgelösten Wertschöpfung nicht berücksichtigt sind damit die Medikalkosten, die Transportkosten sowie die Kosten für Knochenanalysen. Diese Kostenelemente umfassen im Jahr 2011 rund 5.5 Mio. CHF und entsprechen knapp 8% der Gesamtausgaben für die EVZ. Diese Elemente fliessen auch bei der Schätzung des Beschäftigungseffekts und der Steuereinnahmen nicht ein.

8.1.2 Beschäftigungseffekt

Zur Bestimmung des Beschäftigungseffekts (in Vollzeitäquivalenten VZÄ⁷²) liegen Angaben zur Anzahl der Beschäftigten und deren Beschäftigungsumfang der drei grössten Arbeitgeber in den EVZ vor. Für die BFM-Angestellten vor Ort sowie die Angestellten der Securitas AG

⁶⁷ Die schweizerische IOT ist im Internet abrufbar:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/dos/02.html> (Stand: 5. 8. 2012).

⁶⁸ Die IOT enthält insgesamt 44 Branchen und fasst daher oft eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungen in einer Kategorie zusammen.

⁶⁹ NOGA-Klassifikation Nr. 85. Die folgenden Kostenelemente wurden dieser Branche zugeteilt: Betreuung, Rückkehrberatung, Erkennungsdienstliche Erfassung, Dolmetschende, Protokollführende, Hilfswerksvertretungen.

⁷⁰ NOGA-Klassifikation Nr. 74.

⁷¹ NOGA-Klassifikation Nr. 55. Die Auswertung der von externen Lieferanten Leistungen hat gezeigt, dass rund 90% aller von externen bezogenen Sachleistungen die Verpflegung der Asylsuchenden betreffen. Eine detaillierte Auswertung findet sich im Anhang in Abschnitt 8.3.

⁷² Vollzeitäquivalent: Einheit für den Arbeitseinsatz eines Beschäftigten, ausgedrückt in 100% bzw. Vollzeitstellen. Eine 60%-Stelle entspricht 0.6 Vollzeitäquivalenten. Zwei 80%-Stellen entsprechen 1.6 Vollzeitäquivalenten.

und der ORS Service AG wurden diese Angaben (inkl. Durchschnittslöhne und Wohnort als Basis für die Berechnung der Steuereinnahmen) erhoben.⁷³

Auf dieser Basis wurden die Beschäftigtenzahlen der weiteren in den EVZ engagierten Dienstleister und Organisationen grob geschätzt. Der Beschäftigungseffekt bei den externen Lieferanten (v.a. Nahrungsmittel) werden anhand deren Umsatz sowie der Kennzahl Umsatz pro Beschäftigten im Beherbergungs- und Gastgewerbe berechnet.⁷⁴ Für die regionale Verteilung dieser weiteren Beschäftigten wurde die gleiche Verteilung angewendet wie bei den exakt erhobenen Beschäftigtenzahlen.

Insgesamt liegen damit für rund 62% der direkt und indirekt durch den Betrieb der EVZ beschäftigten Personen erhobene Angaben vor. Oder umgekehrt: Der geschätzte Anteil an der durch die EVZ ausgelösten Beschäftigung beträgt rund 38% (vgl. dazu auch Abbildung 8-3 auf S. 80).

8.1.3 Steuereinnahmen

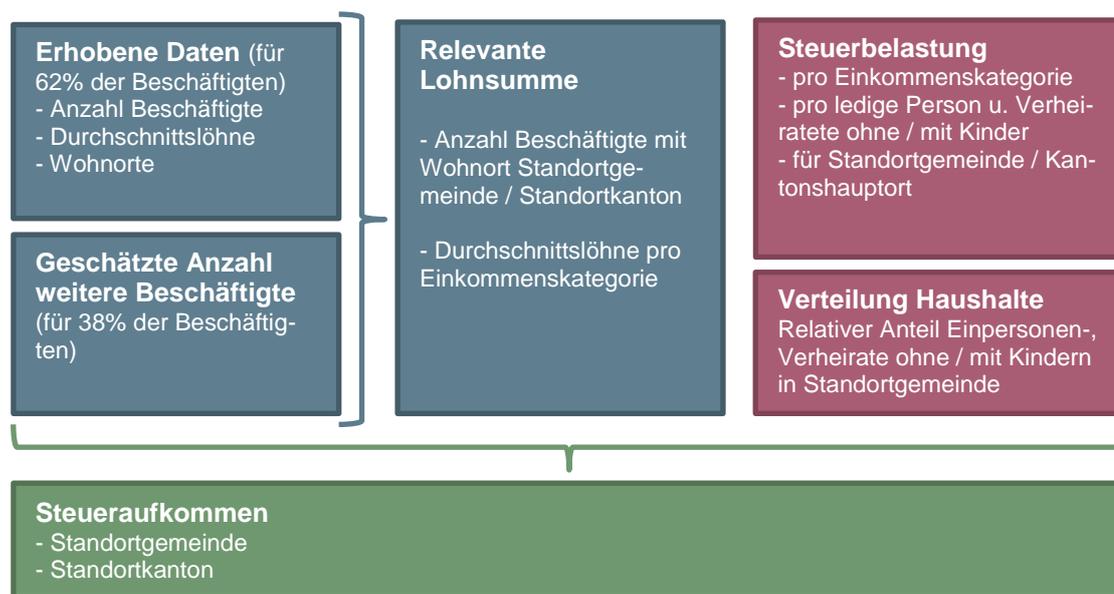
Die Berechnung der in den Standortgemeinden und -kantonen anfallenden Steuereinnahmen erfolgt anhand der in der folgenden Abbildung dargestellten und anschliessend erläuterten Schritten:

Wichtig: Abgeschätzt werden immer nur die Steuereinnahmen aufgrund der **Einkommensteuern natürlicher Personen**. Selbstverständlich fallen auch Unternehmenssteuern an, sofern der Unternehmenssitz in der jeweiligen Standortgemeinde bzw. dem jeweiligen Standortkanton ansässig ist. Dies ist vor allem bei den Vorleistungsbezügen lokaler Dienstleister (v.a. Verpflegung) relevant. Jedoch wird aufgrund der im Vergleich zu den Gesamtkosten eher geringen Kosten bei den Sachausgaben und folglich eher geringen Steueraufkommen auf eine aufwendige Abschätzung der ausgelösten Unternehmenssteuern verzichtet.

⁷³ Diese Angaben liegen auch für die Rückkehrberatung vor.

⁷⁴ Der Umsatz pro Beschäftigte wurde anhand der BFS Beschäftigtenstatistik (BESTA, durchschnittliche Anzahl Beschäftigte 2011) und der BFS Produktions- und Wertschöpfungsstatistik (neuste Zahlen 2009) berechnet. In diesem Bereich beträgt der Umsatz pro Beschäftigten knapp 76'000 CHF.

Abbildung 8-2: Vorgehen zur Abschätzung der Steuereinnahmen



a) Berechnung der relevanten Lohnsummen

Wie bereits erwähnt, wurden bei den drei grössten Arbeitgebern in den EVZ (BFM, Securitas AG und ORS Service AG) Angaben in anonymisierter Form zu Anzahl, Wohnort und Lohn-einkommen der Beschäftigten pro EVZ erhoben. Aufgrund dieser Angaben konnte einerseits ermittelt werden, wie sich die Wohnorte der Beschäftigten auf die Standortgemeinden, -kantone und das übrige Gebiet verteilen (vgl. Abbildung 3-4 auf S. 35), denn für die Berechnung der Steuereinnahmen ist nicht der Arbeitsort sondern der Wohnort entscheidend. Andererseits konnte so auch ermittelt werden, wie hoch die durchschnittlichen Einkommen der Beschäftigten ausfallen. Diese wurden in drei Kategorien (bis 50'000 CHF, zwischen 50'000 und 100'000 CHF und über 100'000 CHF) eingeteilt und für jede Kategorie das durchschnittliche Einkommen berechnet (vgl. Abbildung 8-4 auf S. 81).

Für die übrigen (geschätzten) Beschäftigten wurde eine Hochrechnung vorgenommen. Dabei wurde angenommen, dass sich bei diesen sowohl die regionale Verteilung der Wohnorte als auch die Durchschnittslöhne gleich verhalten, wie bei den erhobenen Beschäftigten.

b) Berechnung der Steuereinnahmen

Für die Schätzung der Steuereinnahmen kann auf Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung abgestellt werden. Diese verfügt über eine Statistik, welche die Steuerbelastung in % des Bruttoerwerbseinkommens für jede Gemeinde der Schweiz angibt.⁷⁵

Diese Statistik weist unterschiedliche Werte u.a. für Ledige, Verheiratete ohne Kinder und Verheiratete mit zwei Kindern aus. Deshalb wurden für die Berechnung der Steuerbelastung die relativen Anteile dieser Haushaltskategorien gemäss Volkszählung 2000 verwendet. Vereinfachend wird davon ausgegangen, dass die aus den EVZ generierten Einkommen dem gesamten Haushaltseinkommen entspricht.

Zuletzt muss bei den Steuereinnahmen der Standortgemeinde der Kantonsanteil ausgeschieden werden. Dies erfolgte anhand kantonaler Steuerstatistiken. In Basel fliessen dabei die gesamten Steuereinnahmen dem Kanton zu.

8.2 Regionale Verteilung der Personalkosten

Auf die Personalkosten entfallen je nach EVZ rund 67% (Vallorbe) bis 76% (Chiasso) der Betriebskosten. Für die Abschätzung der regionalwirtschaftlichen Effekte aufgrund der Beschäftigungswirkung der EVZ werden zwei Informationen benötigt:

- **Regionale Verteilung der Beschäftigten pro EVZ:** Ausschlaggebend für die Berechnungen ist der Wohnort der beschäftigten Personen und nicht der Arbeitsort. Grund hierfür ist der Umstand, dass das im EVZ erarbeitete Einkommen nicht am Arbeitsort, sondern am Wohnort zu versteuern ist. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass auch der grösste Teil der Konsumausgaben der beschäftigten Personen nicht am Arbeits- sondern am Wohnort ausgegeben wird. Die regionale Verteilung der Beschäftigten ist in Abschnitt 3.3.1 dargestellt.
- **Beschäftigte pro Einkommensgruppe:** Für die Berechnung der regionalwirtschaftlichen Effekte werden nicht die Einkommen jeder einzelnen beschäftigten Person verwendet, sondern es wird von Durchschnittswerten ausgegangen. Die Anzahl Beschäftigte pro Einkommensgruppe findet sich differenziert nach EVZ in Abschnitt a).

Werden diese beiden Informationen kombiniert, ergibt sich die regionale Verteilung der Lohnsumme pro EVZ (vgl. Abschnitt 8.2.2).

Die folgende Abbildung zeigt eine Übersicht über den Beschäftigungsumfang der in den EVZ beschäftigten Personen. Für rund 62% der Vollzeitäquivalente liegen detaillierte Angaben zu

⁷⁵ ESTV (2012), Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in Prozenten des Bruttoarbeitseinkommens.

Wohnort, Beschäftigungsgrad und Durchschnittslohn pro Anforderungsprofil vor. Die Auswertungen zur regionalen Verteilung der Lohnkosten beruht auf diesen 62%.

Für die Berechnungen der regionalwirtschaftlichen Effekte der in den EVZ erzielten Einkommen werden die Einkommen aus den übrigen 38% der Vollzeitäquivalente mit spezifischen Annahmen hochgerechnet (vgl. Abschnitt 8.1).

Abbildung 8-3: Übersicht über die durch die EVZ ausgelöste Beschäftigung (Zahlenbasis 2011)

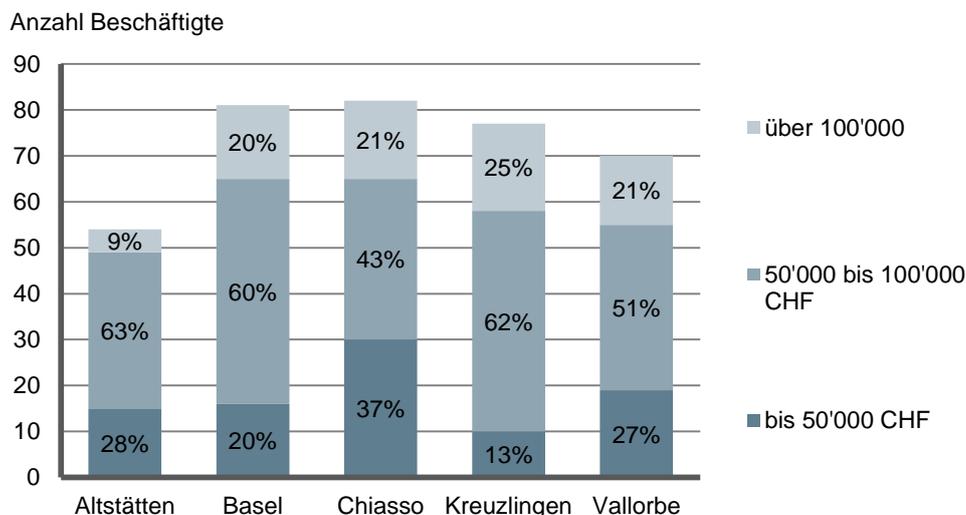
Personal	VZÄ	Anteil [%]	Detailauswertung
BFM-Festangestellte	97	20%	ja
<i>BFM-Poolangestellte</i>	7	1%	<i>nein</i>
Sicherheit EVZ	120	24%	ja
Betreuung und Pflege EVZ	87	17%	ja
<i>Erkennungsdienstliche Erfassung</i>	3	1%	<i>nein</i>
Rückkehrberatung	4	1%	ja
<i>Dolmetschende</i>	15	3%	<i>nein</i>
<i>Protokollführende</i>	7	1%	<i>nein</i>
<i>Hilfswerksvertretungen</i>	5	1%	<i>nein</i>
Sicherheit Notunterkünfte	42	8%	<i>nein</i>
Betreuung Notunterkünfte	11	2%	<i>nein</i>
Sachausgaben (v.a. Verpflegung)	99	20%	
Total	496	100%	62%

Legende: *Kursiv* = grobe Abschätzung auf Basis der vorhandenen Kostenzahlen.

a) Beschäftigte pro Einkommensgruppe pro EVZ

In Abbildung 8-4 sind die Anzahl beschäftigte Personen pro Einkommenskategorie für alle EVZ dargestellt. Berücksichtigt sind die Lohnkosten exkl. Sozialleistungen. Die Berechnungen basieren auf durchschnittlichen Lohnkosten pro Anforderungsprofil⁷⁶ sowie dem Beschäftigungsgrad der Angestellten.

⁷⁶ Bei den BFM-Angestellten wird nach Administration (Lohnklasse 11), stv. Leiter/-in Administration (LK 14), Leiter/-in Administration (LK 16), Fachspezialist/-in Asyl (LK 23), Fachreferent/-in Asyl (LK 24), stv. EVZ-Leiter/-in (LK 26), EVZ-Leiter/-in (LK 28). Bei den Angestellten im Bereich Sicherheit werden zwei und im Bereich Betreuung drei Anforderungsprofile unterschieden.

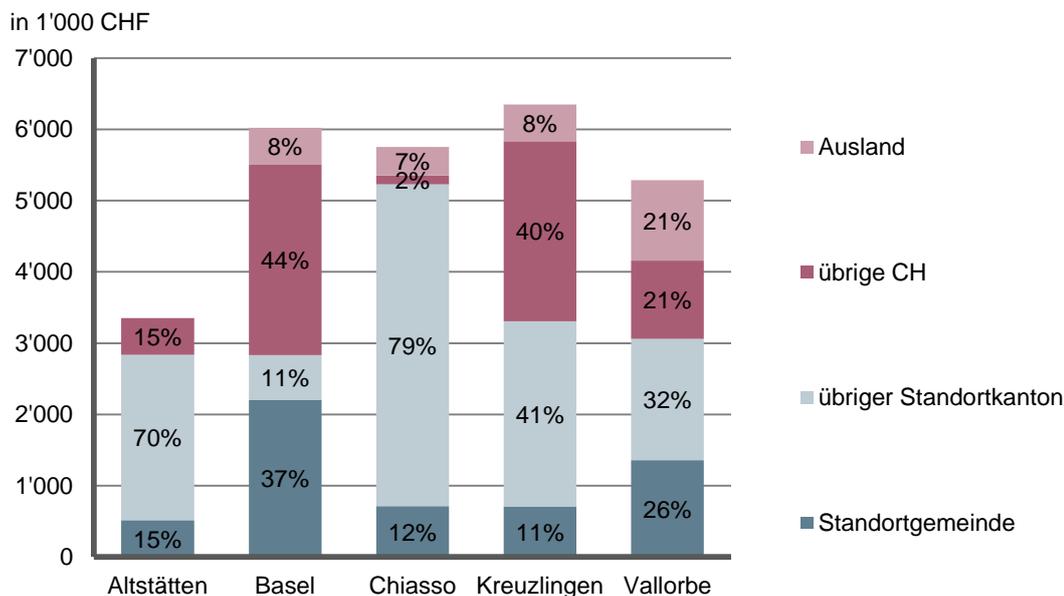
Abbildung 8-4: Beschäftigte pro Einkommenskategorie pro EVZ 2011

Quellen: Angaben BFM, Securitas und ORS Service AG.

Insgesamt verdient rund die Hälfte der Beschäftigten in den EVZ zwischen 50'000 und 100'000 CHF pro Jahr. Je etwa ein Viertel verdient weniger als 50'000 CHF bzw. mehr als 100'000 CHF pro Jahr. Es bestehen Unterschiede in der Verteilung der Einkommenskategorien zwischen den EVZ. Diese dürften sich auf unterschiedlich hohe regionale Lohnniveaus sowie auf den durchschnittlichen Beschäftigungsgrad in den EVZ zurückführen lassen.

8.2.2 Regionale Verteilung der Lohnsumme pro EVZ

Die folgende Abbildung zeigt die regionale Verteilung der Lohnsummen pro EVZ. Wie bereits erwähnt, basieren diese Werte auf Berechnungen anhand von Durchschnittswerten und beschränken sich auf die Angestellten vor Ort von BFM (nur Festangestellte), Securitas, ORS Service AG und IOM. Die ausgewiesenen Anteile basieren auf der Wohnsituation der Beschäftigten im Jahr 2011, diese kann sich im Zeitverlauf ändern, dabei sind aber sprunghafte Entwicklungen eher nicht zu erwarten.

Abbildung 8-5: Regionale Verteilung der Lohnsumme pro EVZ 2011, in 1'000 CHF

Quellen: Angaben BFM, Securitas und ORS Service AG.

Es zeigen sich Unterschiede zwischen den EVZ, die sich auf die regionalwirtschaftlichen Effekte auswirken werden:

- Bezüglich der Gesamthöhe der Lohnsumme fällt auf, dass diese im EVZ Altstätten deutlich kleiner ist, als in den vier anderen EVZ.
- In Basel (37%) und abgeschwächt in Vallorbe (26%) verbleibt jeweils ein vergleichsweise hoher Anteil der Lohnkosten in der Standortgemeinde.
- Aus Sicht der Standortkantone (inkl. der Standortgemeinde) schneiden vor allem die EVZ Chiasso und Altstätten sehr gut ab: Über 85% des generierten Lohneinkommens kann in diesen Kantonen besteuert werden.

8.3 Regionale Verteilung der Sachausgaben

Sachausgaben in den EVZ werden in den Konten „Verpflegung“ und „allgemeine Ausgaben“ verbucht. Auf diese beiden Kontopositionen entfallen rund 13% sämtlicher Betriebskosten.⁷⁷ Für die Analyse der regionalen Verteilung der Sachausgaben wurden pro EVZ sämtliche Einzelbuchungen im Jahr 2011 ausgewertet. Die Abschätzung der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen durch die Sachausgaben bedarf zweier Komponenten:

⁷⁷ Zusammen mit den im vorangehenden Abschnitt beschriebenen Personalkosten wird also für rund 85% der gesamten Betriebskosten die regionale Aufteilung der Ausgaben vorgenommen.

- Einerseits unterscheiden sich Branchen in ihrem Beitrag zu Wertschöpfung und Beschäftigung. Deshalb wird ermittelt, von welchen Branchen Güter und Dienstleistungen nachgefragt werden. Die Aufteilung der Sachausgaben nach Branchen ist in Abschnitt 8.3.1 dargestellt.
- Andererseits sind die Sachausgaben pro Branche regional auf Standortgemeinde, Standortkanton und übriges Gebiet zu verteilen. Die regionale Verteilung findet sich in Abschnitt 8.3.2.

In jedem EVZ wurden Leistungen von vielen verschiedenen Quellen bezogen. Die meisten Dienstleister erzielen nur relativ geringe Umsätze mit den EVZ. Für diese sind die EVZ daher kaum relevant. Deshalb wurden Herkunftsbranche und –region nur für jene Dienstleister und Lieferanten ausgewertet, die einen Umsatz von mindestens 10'000 CHF generiert haben.

8.3.1 Gliederung der Sachausgaben nach Branchen

Die Ergebnisse der Detailauswertung der Sachausgaben nach Branchen lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Abbildung 8-6):

- Rund 90% aller ausgewerteten Sachausgaben entfallen auf die Lebensmittelbranche. In allen EVZ gibt es jeweils einen Lieferanten, der den Grossteil der Verpflegung (Catering) sicherstellt. Zusätzlich können teilweise auch Bäckereien profitieren.
- Auf den Detailhandel als zweitgrösste Zuliefererbranche fallen noch rund 3% der Sachausgaben.⁷⁸
- Auf alle übrigen Branchen und alle Zulieferer mit weniger als 10'000 CHF Umsatz (Kategorie „Rest“) fallen im Durchschnitt rund 7% der Sachausgaben. Vereinzelt werden Dienstleistungen von Reinigungsfirmen sowie Wäschereien nachgefragt. Sofern kleinere Renovationen oder die Ausrüstung einer Notunterkunft anstehen, generiert auch das lokale (Bau-)Gewerbe Aufträge aus den EVZ.

⁷⁸ In dieser Kategorie werden auch die Bezüge von Apotheken berücksichtigt.

Abbildung 8-6: Ausgaben pro Branche, Durchschnitt 2007 bis 2011, in 1'000 CHF

	Lebensmittel		Detailhandel		Rest		Total
EVZ Altstätten	592	89%	35	5%	37	6%	664
EVZ Basel	1'479	92%	55	3%	66	4%	1'600
EVZ Chiasso	1'307	91%	38	3%	94	7%	1'439
EVZ Kreuzlingen	1'029	88%	22	2%	122	10%	1'383
EVZ Vallorbe	1'308	87%	49	3%	144	10%	1'501
Total	5'715	90%	199	3%	672	7%	6'586

Quellen: BFM, Betriebsrechnung EVZ, Einzelbuchungen Kostenstellen „Verpflegung“ und „Allgemeine Ausgaben“.

8.3.2 Regionale Verteilung der Sachausgaben

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, fällt insbesondere durch die Verpflegung der Asylsuchenden eine relevante Nachfrage an. In den übrigen Bereichen ist aus einer regionalwirtschaftlichen Sicht kaum mit spürbaren Effekten zu rechnen. Deshalb konzentriert sich die regionalwirtschaftliche Analyse im Weiteren auf die lokale Verteilung der Lebensmittellieferanten.

Im Falle der EVZ Kreuzlingen und Vallorbe sind die Lebensmittellieferanten in der Standortgemeinde ansässig. Bei den EVZ Altstätten und Chiasso (kantonale Einrichtung) handelt es sich um Lieferanten aus dem Standortkanton. Das EVZ Basel wird durch den schweizweit tätigen Caterer SV Group beliefert.

9 Anhang C: Interviewpartner

9.1 Standortgemeinden und -kantone

- Blatter David, Stadt Kreuzlingen, Stadtrat
- Blotti Claudio, Repubblica e Cantone Ticino, Direttore della divisione dell'azione sociale e delle famiglie
- Brunner Andreas, Kantonspolizei St. Gallen, Chef Sonderaufgaben
- Bühler Daniel, Stadt Altstätten, Präsident Stadtrat
- Colombo Moreno, Comune di Chiasso, Sindaco
- Cometta Attilio, Repubblica e Cantone Ticino, Capo sezione della popolazione
- Costantini Stéphane, Commune de Vallorbe, Syndic
- Dürst Erich, Canton de Vaud, Chef de la division asile
- Gachnang Andreas, Kantonspolizei Thurgau, Regionenchef Nord
- Gäumann Renata, Kanton Basel, Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen sowie Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung
- Gemnetti Giacomo, Repubblica e Cantone Ticino, Capo ufficio del commercio e dei passaporti
- Guhl Camillus, Migrationsamt Kanton Thurgau, Leiter
- Hungerbühler René, Migrationsamt Kanton St. Gallen, Leiter Asylabteilung
- Mattle-Lindegger Margrit, Stadt Altstätten, Vize-Präsidentin Stadtrat
- Maucci Steve, Canton de Vaud, Secrétaire général adjoint
- Pantani Tettamanti Roberta, Comune di Chiasso
- Tharin Sylviane, Commune de Vallorbe, Municipale

9.2 Empfangs- und Verfahrenszentren

- Altstätten: Studer Christoph und Lenherr Susanne
- Basel: Lang Roger
- Chiasso: Simona Antonio
- Kreuzlingen: Boxler Roger
- Vallorbe: Miceli Maurizio

Literatur- und Quellenverzeichnis

Die Datenquellen für die Kostendaten, die Beschäftigung in den EVZ sowie Wohnorte der Beschäftigten sind in Abbildung 7-1 auf S. 65 aufgeführt. Diese sind in der verwendeten Form nicht öffentlich im Internet verfügbar.

BFM Bundesamt für Migration (2009)

Verteilung auf die Kantone. Im Internet (Zugriff am: 30.8.2012):

http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen/2009/20091229-weis-verteilung-d.pdf

BFM Bundesamt für Migration (2012)

Asylstatistik 2011. Bern-Wabern. Im Internet (Zugriff am: 14.8.2012):

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2011/stat-jahr-2011-kommentar-d.pdf>

BFM Bundesamt für Migration (2012)

Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2011 (1. Januar - 31. Dezember 2011). Bern-Wabern. Im Internet (Zugriff am: 14.8.2012):

http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2011-d.pdf

BFS Bundesamt für Statistik (2002)

NOGA 2002. Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige. Neuchâtel. Im Internet (Zugriff am: 14.8.):

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/publikationen.html>

BFS Bundesamt für Statistik (2012)

Beschäftigungsstatistik (BESTA). Im Internet (Zugriff am: 14.8. 2012):

www.besta.bfs.admin.ch

BFS Bundesamt für Statistik (2012)

Produktions- und Wertschöpfungsstatistik. Im Internet (Zugriff am: 14.8.2012):

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/03/blank/data.html>

BFS Bundesamt für Statistik (2012)

Swiss Input-Output table 2008. Im Internet (Zugriff am: 14.8.2012):

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/dos/02.html>

EPA Eidgenössisches Personalamt (2011)

Bezüge ab Januar 2011. Im Internet (Zugriff am: 14.8.2012):

http://www.pvb.ch/Files/pdf/101220_bezuege_2011.pdf

ESTV Eidgenössische Steuerverwaltung (2012)

Steuerbelastung in den Gemeinden 2011. Im Internet (Zugriff am: 14.8.2012):

<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/01253/index.html?lang=de>

GDK Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (2012)

Spitalfinanzierung: Kantonale Finanzierungsanteile ab 2012. Im Internet (Zugriff am:

4.9.2012): [\[cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/Tarife/Spitalfinanzierung/TB_Zusammenstellung_Kostenteiler.pdf\]\(http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/Tarife/Spitalfinanzierung/TB_Zusammenstellung_Kostenteiler.pdf\)](http://www.gdk-</p></div><div data-bbox=)