



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Steuerung und Forschung

Bern, 3. Dezember 2021

Monitoring Asylsystem

Bericht 2020

Bericht der AG Monitoring zuhanden der AG Neustrukturierung des Asylbereichs

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
1.1.	Ziele der Neustrukturierung des Asylbereichs.....	3
1.2.	Auftrag.....	3
1.3.	Monitoring-Bericht 2020.....	4
2.	Gesamtüberblick.....	5
3.	Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2020.....	9
3.1.	Asylgesuche	9
3.2.	Dauer der Asylverfahren.....	11
3.3.	Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige.....	14
3.4.	Beschwerden und Qualität.....	17
3.5.	Belegungsgrad der Bundesasylzentren	20
3.6.	Nothilfebezug	22
3.7.	Ausreisen und Rückführungen.....	25
3.8.	Vollzugsdauer.....	27
3.9.	Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen	29
3.10.	Wirkung des Kompensationsmodells.....	32

1. Einleitung

1.1. Ziele der Neustrukturierung des Asylbereichs

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:¹

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

1.2. Auftrag

In der Gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz vom 28. März 2014² haben Bund, Kantone sowie die Dachverbände der Städte und Gemeinden beschlossen, dass «*am bestehenden Finanzierungssystem grundsätzlich festgehalten wird*»³ und dass «*im Rahmen eines periodischen Monitorings überprüft [werden soll]*»:

- (1) *ob die Zielsetzungen der Neustrukturierung des Asylbereichs erreicht wurden,*
- (2) *ob sich unerwünschte Auswirkungen auf einzelne Kantone sowie auf Standortgemeinden ergeben haben und*
- (3) *ob Anpassungen namentlich im Bereich der Zuständigkeit, des Finanzierungssystems oder des Kompensationsmodells vorgenommen werden müssen.»*

Im Auftrag der Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs (AGNA) hat eine tripartite Arbeitsgruppe Monitoring unter Federführung des SEM ein Monitoring-Detailkonzept erarbeitet. Dieses wurde am 14. Dezember 2015 von der AGNA verabschiedet.

Das Konzept sieht vor, dass jährlich ein Monitoring-Bericht zum Asylsystem erarbeitet wird. Dieser soll Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung auf allen Stufen als Grundlage für die Steuerung des Asylbereichs dienen. Der Bericht soll einerseits einen raschen Überblick über die Entwicklung wichtiger Kenngrössen im Asylbereich bieten und andererseits die Grundlagen zur Einschätzung der Wirkung der Beschleunigung der Verfahren bereitstellen. Beim jährlichen Monitoring-Bericht handelt es sich um ein quantitatives Monitoring, das sich primär auf bestehende Datenquellen stützt (ZEMIS / Asylstatistik, Monitoring Sozialhilfestopp, etc.).

Die seit der Berichtsperiode 2016 jährlich erscheinenden Monitoring-Berichte⁴ erfüllen auch das Anliegen der Motion Pfister (16.3478) «*Evaluation der Asyl-Bundeszentren*»⁵. Diese fordert im Rahmen der laufenden Neustrukturierung des Asylbereichs «*die Asyl-Bundeszentren regelmässig zu evaluieren*» – dies mit dem Ziel, die kürzeren Verfahrensdauern und die verbesserte Wirtschaftlichkeit dauerhaft sicherzustellen. Unerwünschte Entwicklungen sollen frühzeitig erkannt werden, um entsprechende Gegenmassnahmen ergreifen zu können. Die Motion

¹ Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014, S. 19.

² <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklaerung-d.pdf>

³ Systembedingte Anpassungen wurden mit der Einführung der Neustrukturierung per 1. März 2019 im Bereich der Nothilfe- und Verwaltungskostenpauschalen vorgenommen. Zudem soll im Rahmen eines Folgemandates zur Integrationsagenda Schweiz voraussichtlich auf den 1. Januar 2023 ein anreizorientiertes Finanzierungssystem für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen eingeführt werden. Der Fokus liegt dabei auf der Berufsbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und soll sich nach den Wirkungszielen der Integrationsagenda ausrichten. Damit soll eine rasche und nachhaltige Integration der Betroffenen in der Schweiz erreicht und die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen reduziert werden.

⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_asylsystem.html

⁵ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163478>

wurde am 30. September 2016 vom Nationalrat und am 27. Februar 2017 vom Ständerat angenommen.

Die Frage der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird in punktuellen Vertiefungsstudien analysiert werden, wenn genügend belastbare Kennzahlen und Messreihen zum neuen System vorliegen (Entscheid der AGNA vom 27. November 2020).

**Entwicklung der zentralen Fragestellungen des Monitorings
im Laufe der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs**

Das Monitoring Asylsystem beantwortet im Laufe der Umsetzung der Asylgesetzrevision je nach Phase verschiedene Fragestellungen:

- Bis zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 wurde die Neustrukturierung des Asylbereichs geplant und vorbereitet. In dieser **Vorbereitungs- und Aufbauphase** diente das Monitoring Asylsystem u. a. dem Vergleich von Regel- und Testbetrieb (inkl. Pilotbetrieb Westschweiz). Durch die Fortführung der Kernanalysen der Evaluation des Testbetriebs über einen längeren Zeitraum liessen sich die Folgen der Neustrukturierung des Asylbereichs besser abschätzen und vorbereiten.
- Seit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 werden die neuen Verfahren für alle neu eingehenden Asylgesuche angewendet. In einer **Übergangsphase**, die bis zum Abschluss aller altrechtlichen Fälle andauert, soll das Monitoring Asylsystem aufzeigen, ob die neuen Verfahren ihre Wirkung wie geplant entfalten können und ob das Kompensationsmodell funktioniert. In dieser Phase sind auf Grundlage des Monitorings und weiterer Qualitätssicherungsinstrumente rasche Verbesserungen anzustreben, falls unerwünschte Entwicklungen eintreten sollten.
- Wenn nach Abschluss dieser Übergangsphase alle altrechtlichen Pendenzen abgebaut wurden und sich das **neue System «eingeschwungen»** hat, treten im Monitoring Asylsystem andere Fragen in den Vordergrund: Konnte die Neustrukturierung die angestrebten Ziele erreichen (ex-post Nachweis der Wirksamkeit)? Welche Anpassungen am System sind anzugehen (längerfristige Optimierungen am neuen System)?

1.3. Monitoring-Bericht 2020

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2020. Folgende zehn Kernindikatoren werden betrachtet:

- 1) Asylgesuche (*neurechtliche Fälle*)
- 2) Dauer der Asylverfahren (*neurechtliche Fälle*)
- 3) Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 4) Beschwerden und Qualität (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 5) Belegungsgrad der Bundesasylzentren (*neurechtliche Fälle*)
- 6) Nothilfebezug (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 7) Ausreisen und Rückführungen (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 8) Vollzugsdauer (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 9) Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen in ihrem fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz (*alt- und neurechtliche Fälle*)
- 10) Wirkung des Kompensationsmodells (*neurechtliche Fälle und Modellrechnung*)

2. Gesamtüberblick

Alle Bereiche des Asylsystems waren im Jahr 2020 wesentlich von der **Covid-19-Pandemie** betroffen und viele Leistungsindikatoren haben sich kontextbedingt gegenüber den Vorjahren verschlechtert. Trotz der erschwerten Bedingungen konnte der Betrieb aufrechterhalten und die Neustrukturierung des Asylbereichs umgesetzt werden. Grundsätzlich ist bei den Ergebnissen zum Jahr 2020 zu beachten, dass es sich um ein Übergangsjahr handelt, in welchem sowohl altrechtliche als auch neurechtliche Fälle behandelt wurden.

Die Covid-19-Pandemie hat zu einem Rückgang der **Asylmigration** geführt: Im Jahr 2020 wurden in der Schweiz 11 041 Asylgesuche gestellt, 22,6 % weniger als im Vorjahr und deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24 000 Asylgesuchen pro Jahr.⁶

Pandemiebedingt sind alle **neurechtlichen Verfahrensdauern** ab dem Frühjahr 2020 signifikant angestiegen. Diese Zunahme konnte im weiteren Verlauf des Jahres 2020 nicht mehr kompensiert werden, auch wenn gegen Ende des Jahres die Verfahrensdauern wieder abnahmen. Dabei spielten die Anhörungskapazitäten eine wesentliche Rolle: Aufgrund der notwendigen Covid-19-Massnahmen wurden die Anhörungen zwischen Mitte März und Anfang April 2020 vorübergehend ausgesetzt. Danach konnte die Anzahl der Anhörungen wieder sukzessive gesteigert werden – allerdings nur bis zu einer der jeweiligen Covid-19-Situation entsprechenden Kapazitätsgrenze.

Die Dublin-Verfahren konnten im Jahr 2020 in den Bundesasylzentren mit 55,1 Tagen innerhalb des Zielwertes abgeschlossen werden. Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 64,8 Tagen abgeschlossen werden. Generell am meisten Probleme bestehen noch bei der Einhaltung der gesetzlichen Ordnungsfrist für die Vorbereitungsphase von maximal 21 Tagen. Hauptverantwortlich dafür sind neben Covid-19 die teilweise anspruchsvollen medizinischen Abklärungen sowie Abklärungen im Sicherheitsbereich. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen gut eingehalten werden. Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 233,7 Tagen ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Covid-19-Rahmenbedingungen sowie der Zielsetzungen zum Abbau der altrechtlichen Fälle die Erledigung der erweiterten Verfahren im Jahr 2020 vorübergehend etwas zurückgestellt werden musste. Ein verstärkter Abbau der pendenzen erweiterten Verfahren ist für 2021 vorgesehen.

Rund drei Viertel der neurechtlichen Asylgesuche wurden im Jahr 2020 im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren behandelt. Die Asylsuchenden halten sich während dieser Zeit in einem Bundesasylzentrum auf. Nur bei einem Viertel aller Gesuche war ein erweitertes Verfahren nötig. In diesen Fällen werden die Asylsuchenden einem Kanton zugewiesen.

Die **Schutzquote** der im Jahr 2020 entschiedenen alt- und neurechtlichen Fälle lag mit 61,8 % über den mittel- bis langfristigen Durchschnittswerten. Die vergleichsweise hohe Schutzquote bedeutet, dass in der Schweiz im historischen Vergleich verhältnismässig wenig unbegründete Asylgesuche gestellt werden, was zu den Zielen der Neustrukturierung des Asylbereichs gehört. Weiterhin ist die vergleichsweise hohe Schutzquote auf den starken Abbau altrechtlicher Pendenzen im Jahr 2020 zurückzuführen: So wurden 50,3 % der Entscheide des Jahres 2020, welche die Bezugsgrösse der Schutzquote bilden, noch nach dem alten Asylgesetz entschieden. Gemäss der Behandlungsstrategie des SEM wurden diejenigen Fälle zurückgestellt,

⁶ Diese Plangrösse ergibt sich aus dem langjährigen Durchschnitt der Asylgesuche in der Schweiz. Vgl. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014.

die über hohe Bleibechancen verfügten; entsprechend führte der Abbau dieser Altfälle zu einem Anstieg der Schutzquote.

Für Fälle, die im Jahr 2020 vom SEM erledigt wurden, lag die **Beschwerdequote** bei 38,6 %. Ein Teil des Anstieges der Quote ist damit zu erklären, dass im Jahr 2020 gegenüber den Vorjahren prozentual mehr negative Entscheide mit einer Wegweisung gefällt wurden. Bei dieser Art von Entscheid ist die Beschwerdequote höher als bei einer vorläufigen Aufnahme oder einem Nichteintretensentscheid. Nach einer Gesetzesrevision nimmt die Rechtssicherheit in der Regel ab, da viele Fragen noch nicht höchstrichterlich geklärt worden sind und sich juristische Abläufe erst einspielen müssen. Deshalb kommt es bei veränderten Rechtssituationen häufig zu einem vorübergehenden Anstieg der Beschwerden. Trotz der Herausforderungen der Einführungsphase bewährt sich der unentgeltliche Rechtsschutz weiterhin hinsichtlich der Akzeptanz der Asylentscheide. Da die Asylsuchenden von ihren Rechtsvertreterinnen und -vertretern über das Schweizerische Asylsystem und über ihre Chancen informiert werden, sind viele von ihnen bereit, auch negative Entscheide des SEM zu akzeptieren.

Die neu im Monitoring Asylsystem aufgenommene Entscheidbeständigkeitsquote misst den Anteil an allen anfechtbaren Verfügungen des SEM, welche – mit oder ohne Beschwerde – materiell rechtskräftig unverändert bleiben. Sie dient als Indikator für die **Qualität** der beschwerdefähigen Entscheide des SEM und lag im Jahr 2020 bei 96,2 %. Die Entwicklung der Quote deutet gegenüber dem Vorjahr in der Tendenz auf eine qualitative Verbesserung der SEM-Entscheide hin. Das SEM erarbeitet derzeit ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem für den Asylbereich. Durch die Systematisierung sollen die Qualität der Prozesse und Ergebnisse und insbesondere die Asylverfahren und Asylentscheide weiter verbessert werden.

Im vierten Quartal 2020 verfügte der Bund über 5 056 **Unterbringungsplätze in den Bundesasylzentren**, was insgesamt etwa der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich (5 000 Plätze) entspricht. Teilweise handelt es sich dabei noch um temporär betriebene Unterkünfte. Covid-19-bedingt konnten die Unterbringungskapazitäten nur zu rund 50-60 % belegt werden. Die ausgewiesene durchschnittliche Kapazitätsauslastung von 54 % entspricht unter Pandemiebedingungen nahezu einer faktischen Vollauslastung.

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2020 bezogen insgesamt 1 420 Personen in den Kantonen **Nothilfe**. Im gleichen Zeitraum wurden 5 502 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 26 %. Die Bezugsdauer liegt bei 121 Tagen. Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 8,16 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 8,33 Millionen Franken. Nur im erweiterten Verfahren ist der Saldo positiv (1,5 Millionen Franken), im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 200'000 Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das Defizit 1,4 Millionen Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 163'000 Franken. Die Nothilfepauschale für das beschleunigte Verfahren wird im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus von bisher 2 013 CHF per 1. Januar 2022 auf 2 516 CHF erhöht.

Im Jahr 2020 ist die Gesamtzahl der Abgänge aus dem Asylprozess und der Rückkehrunterstützung im Vergleich zu den Vorjahren aufgrund der Covid-19-Pandemie und dem Rückgang der Asylgesuche stark gesunken. Dabei präsentierte sich die Lage bei den **Ausreisen** je nach Zielstaat sehr unterschiedlich und die Voraussetzungen im Bereich der Rückkehr waren aufgrund der Covid-19-Pandemie besonders herausfordernd: Einreisebeschränkungen und ausserordentliche Grenzregelungen in den Zielstaaten sowie ein reduzierter internationaler Flugverkehr hatten grossen Einfluss auf die Organisation der Ausreisen. Der Rückgang betraf alle Ausreisearten. Die Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation stieg im Vergleich zum Vorjahr an.

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich will das SEM die Zusammenarbeit mit den Kantonen beim Wegweisungsvollzug weiter verstärken. Hierzu bauen das SEM und die Kantone ein verstärktes Case Management auf. Diesbezüglich wurde 2020 ein Pilotprojekt initiiert, welches bis Sommer 2021 durch den Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug evaluiert werden soll. Zudem wird das Netz der Immigration Liaison Officers (ILO), welche die Rückführungen vor Ort unterstützen können, weiter ausgebaut. Seit August 2020 ist neu eine ILO in Addis Abeba (Äthiopien) stationiert.

Die durchschnittliche **Erwerbsquote** der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2020 mit 42,1 % einen neuen Höchstwert. Dies kann als Hinweis auf die Wirksamkeit der verstärkten Massnahmen von Bund und Kantonen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gewertet werden. Es scheint, dass die über die Zeit zunehmenden Erwerbschancen, in Kombination mit der längeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer, die erschwerten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt infolge der Covid-19-Pandemie bisher ausgleichen konnten.

Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann mittelfristig erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigung weiter verbessert. Der Effekt auf die Erwerbsintegration dürfte umso stärker ausfallen, desto mehr die Kantone ihre Strukturen auf die neuen Asylverfahren ausrichten und desto früher sie die Integrationsförderung gemäss der Integrationsagenda aufnehmen. Nach wie vor besteht ein Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit sowie zu einer vermehrten nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe.

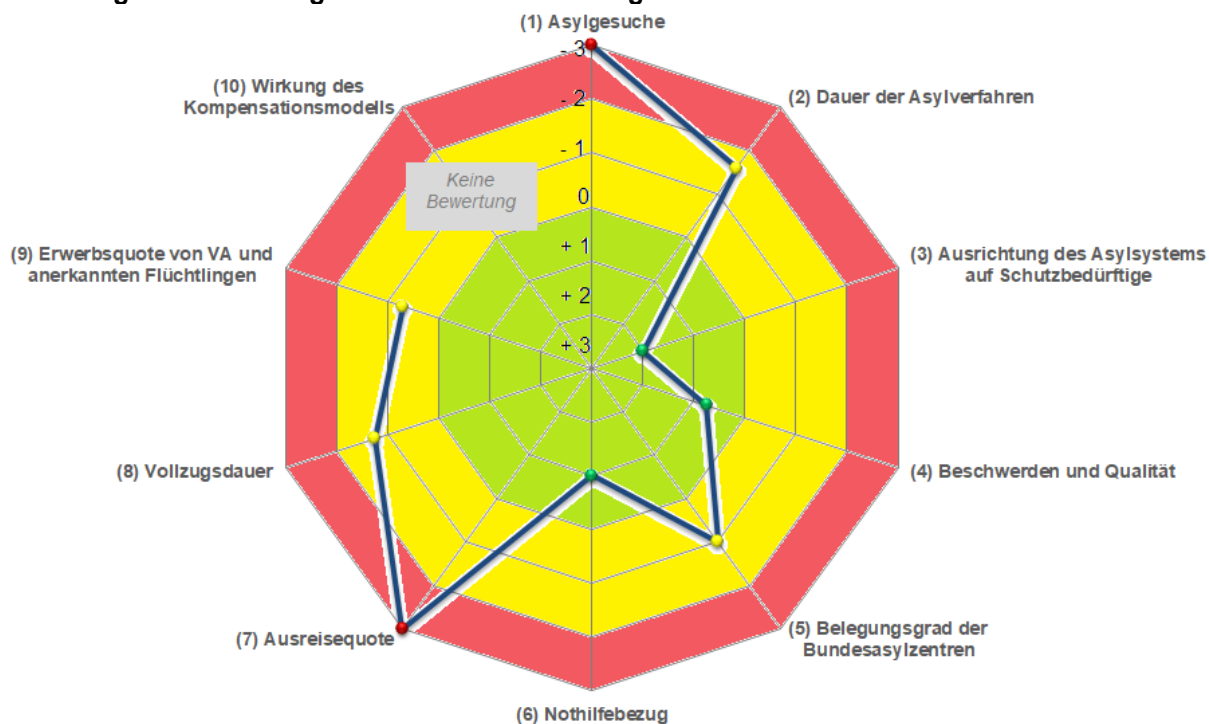
Bei den **effektiven Kantonszuweisungen von Asylsuchenden** konnten sieben Standortkantone von BAZ im erweiterten Verfahren ihre Kompensationen nicht ausschöpfen und erhielten zu viele Zuweisungen. Dementsprechend erhielten einige andere Kantone zu wenige Zuweisungen. Diese Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Werten bei Kantonszuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) sind auf verschiedene Effekte zurückzuführen: So waren auch im Jahr 2020 die Fallzahlen tief und lagen unter den im Jahr 2014 bei der Konzeption des neuen Kompensations- und Verteilmodells angenommenen Werten in einer Bandbreite von 15 000 bis 29 000 Gesuchen in den BAZ. Insbesondere bei Kantonen mit einem relativ tiefen Anteil am Verteilschlüssel und hohen Kompensationen aufgrund eines BAZ und/oder Vollzügen von Wegweisungen übersteigen die Kompensationen die Zuweisungen im erweiterten Verfahren und können daher nicht vollständig ausgeschöpft werden. Zudem wurde im Modell von 2014 nicht berücksichtigt, dass es sogenannte zwingende Zuweisungen in einen bestimmten Kanton gibt, z. B. wegen Familienzusammenführung oder weil ein Entscheid mit Wegweisungsvollzug beim Austritt aus dem BAZ noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Solche zwingenden Zuweisungen sind nicht planbar und können bei kleinen und mittleren Kantonen grössere Abweichungen verursachen, die in der Folge kaum mehr ausgeglichen werden können. Bei Kantonen mit einem kleinen Anteil am Verteilschlüssel führen die geringen Fallzahlen dazu, dass eine geringe Abweichung in absoluten Zahlen eine grosse relative Abweichung zur Folge hat.

Das SEM hat daher per Ende 2020 erneut einen Übertrag der Abweichungen in das Folgejahr vorgenommen. So ist sichergestellt, dass alle Kantone ihre Kompensationen ausschöpfen können – wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt. Weiter erarbeitet das SEM bis Anfang 2022 Lösungsvarianten zur Verbesserung der Situation. Die Vorgaben aufgrund des komplexen

Kompensations- und Verteilsystems stellen dabei jedoch eine Herausforderung dar. Die erarbeiteten Lösungsvorschläge werden einer Arbeitsgruppe der Kantone unterbreitet und anschliessend von der AG Neustrukturierung des Asylbereichs verabschiedet werden.

Der untenstehende **Gesamtüberblick** in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2020 zusammen:

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2020



Lesehilfe: Das obenstehende Netzdiagramm bedient sich einer siebenstufigen Bewertungsskala, die eine rasche Einschätzung aller im Monitoring untersuchten Bereiche ermöglicht. Das Diagramm enthält insgesamt zehn Monitoring-Indikatoren. Grundsätzlich gilt: Je höher die Bewertung eines Monitoring-Indikators auf der Bewertungsskala ist, desto besser wird die Situation für diesen eingeschätzt. Eine Bewertung von +3 (Mittelpunkt des Netzdiagramms) entspricht dem optimalen Zustand. Eine Bewertung von 0 (mittlerer Aussenkreis des Netzdiagramms) entspricht dem Normalzustand. Bewertungen von +3 bis 0 werden gemäss den Ampelfarben in grün gekennzeichnet. Zustände, die als schlechter als der bisherige Normalzustand, jedoch nicht als kritischer Zustand gelten, werden mit den Bewertungen -1 und -2 sowie gelber Farbe gekennzeichnet. Bei kritischen Zuständen werden die Bewertung -3 (äusserster Aussenkreis des Netzdiagramms) und die Symbolfarbe Rot verwendet. **Die Aufschlüsselung des Bewertungsrasters für die einzelnen Kernindikatoren und die Bewertung der Entwicklungen im Jahr 2020 werden in den jeweiligen Kapiteln des Monitoring-Berichts aufgeführt.**

Hinweise: Im Gegensatz zu den anderen Indikatoren handelt es sich bei der Anzahl der Asylgesuche um eine Grösse, die wesentlich durch exogene Faktoren bestimmt wird, wie z.B. durch die Situation in den Krisenregionen und die Entwicklung der Migrationsströme. Es wird dabei keine Zielerreichung gemessen, sondern die Abweichung vom ursprünglichen Planwert von 24 000 Asylgesuchen pro Jahr. Eine Analyse und Bewertung der Wirkung des Kompensationsmodells wird erst in einigen Jahren vorgenommen werden können, wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.

Die Bewertungsskalen wurden aus Gründen der Kontinuität und Vergleichbarkeit *nicht* an die Covid-19-Bedingungen angepasst. Betroffen ist beispielsweise der Belegungsgrad der Bundesasylzentren, der mit 54 % eine Bewertung von -2 erhält, unter Pandemiebedingungen jedoch nahezu einer faktischen Vollauslastung entspricht.

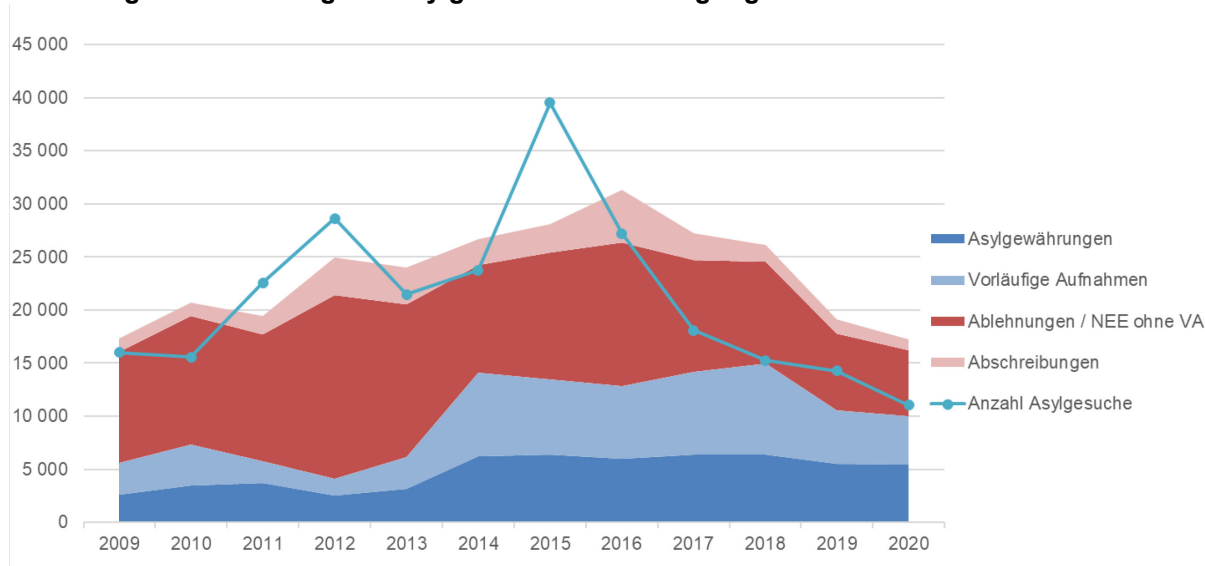
3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2020

3.1. Asylgesuche

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2020 lag mit 11 041 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24 000 Asylgesuchen pro Jahr.⁷ Gegenüber dem Vorjahr sank die Zahl der Asylgesuche um 3 228 (- 22,6 %). Es ist der tiefste Wert seit dem Jahr 2007 (10 844 Gesuche). Die Entwicklung der Asylgesuche war geprägt von der Covid-19-Pandemie. Um die Pandemie einzudämmen, wurden im Frühjahr die meisten Binnengrenzen geschlossen. Zahlreiche Schengen-Staaten verfügten zudem Bewegungseinschränkungen auch im Landesinnern. Dies führte ab Mitte März zu einem Einbruch der Asylgesuchszahlen in der Schweiz. Nach der Öffnung der Grenzen im Juni und dem Ende der Bewegungseinschränkungen stieg die Zahl der Asylgesuche in den Sommermonaten kontinuierlich an. Im Herbst erreichte sie das Niveau des Herbsts 2019. Die im Herbst 2020 europaweit einsetzende zweite Welle der Covid-19-Pandemie hatte kaum einen Einfluss auf die Zahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche. Die Binnengrenzen blieben offen. In der zweiten Dezemberhälfte gab es lediglich punktuelle Bewegungseinschränkungen. Diese hatten jedoch kaum Auswirkungen auf die Asylgesuchszahlen.

Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen lag im Jahr 2020 bei rund 2,2 %, 0,2 Prozentpunkte höher als 2019. Der Anteil von 2,2 % ist jedoch noch immer einer der tiefsten Werte seit dem Ende des Kalten Krieges. Die Behandlungsstrategie des SEM trägt dazu bei, dass der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen tief ist, u. a. durch die vergleichsweise schnellen Verfahren für Personen aus Ländergruppen mit geringer Anerkennungsquote (Balkan, Nord- und Westafrika), die konsequente Dublin-Praxis und den konsequenten Wegweisungsvollzug durch die Kantone. Die weitgehend exogen bestimmte Entwicklung der Asylgesuche ist weiter genau zu beobachten.

Abbildung 2: Entwicklung der Asylgesuche und Erledigungen



Quelle: Asylstatistik SEM

Im Jahr 2020 hat das SEM 17 223 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt. Der Bestand im Asylentscheidungsprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2020 gegenüber dem Stand von Ende 2019 (8 377) um 4 525 auf 3 852 Personen (- 54,0 %) ab.

⁷ Diese Plangrösse ergibt sich aus dem langjährigen Durchschnitt der Asylgesuche in der Schweiz. Vgl. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2020

Der Auftrag des SEM für das Jahr 2020 im Rahmen der Behandlungsstrategie war es, sowohl die neurechtlichen Asylgesuche zu erledigen wie auch den Bestand der altrechtlichen erstinstanzlich pendenten Fälle bis Ende Oktober 2020 auf unter 1 000 zu senken. Dies wurde mit 629 altrechtlichen Pendenzen am 31.10.2020 erreicht. Aus diesem Grund ist auch das Jahr 2020 letztmals noch überwiegend (zu 50,3 %) von der Erledigung der altrechtlichen Fälle geprägt.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (1) ASYLGESUCHE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2020	
Modell- annahme*	Abweichung von der Modell- annahme (nach unten oder oben)			Starke Abweichung von der Modell- annahme (nach unten oder oben)			Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) oder 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) oder 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) oder 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) oder 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) oder 29 000 (+/- 500)	<18 500 oder >29 500	11 041 Asyl- gesuche	- 3

* im Sinne eines Planwerts

Hinweis: Bei den Asylgesuchen handelt es sich um eine vorrangig exogen bestimmte Grösse (Rahmenbedingung) und daher kein Ziel im engeren Sinne. Die Modellannahme von 24 000 Asylgesuchen pro Jahr entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Abweichungen von der Planungsgrösse – d. h. sowohl höhere als auch geringere Asylgesuchszahlen – werden im Bewertungsraster entsprechend ihres Ausmasses schlechter bewertet als die Plangrösse.

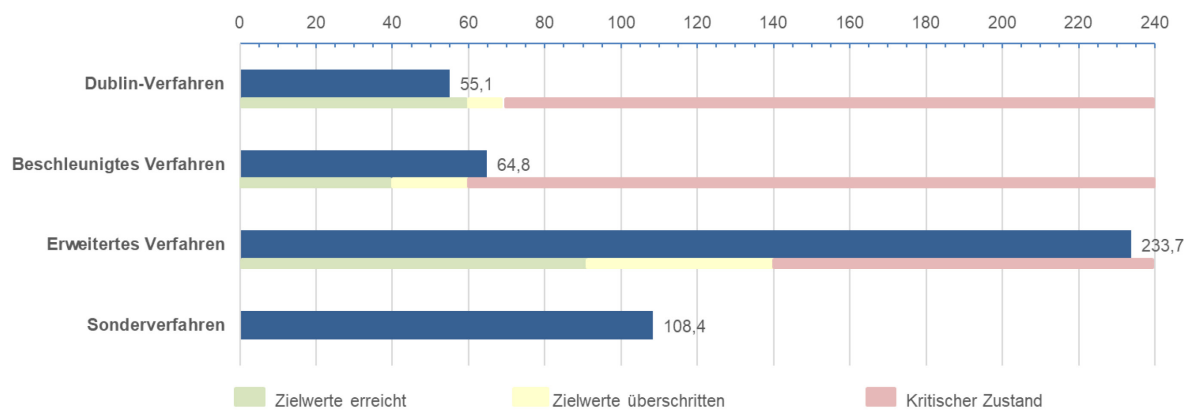
** Schwellenwerte (z.B. exakt 23 500 Asylgesuche) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. + 3).

3.2. Dauer der Asylverfahren⁸

Am 1. März 2019 ist das neue Asylgesetz in Kraft getreten. Seither werden Asylgesuche beschleunigt behandelt. Pandemiebedingt sind alle neurechtlichen Verfahrensdauern allerdings ab dem Frühjahr 2020 signifikant angestiegen. Diese Zunahme konnte im weiteren Verlauf des Jahres 2020 nicht mehr kompensiert werden, auch wenn gegen Ende des Jahres die Verfahrensdauern wieder abnahmen. Dabei spielten die Anhörungskapazitäten eine wesentliche Rolle: Aufgrund der notwendigen Covid-19-Massnahmen wurden die Anhörungen zwischen Mitte März und Anfang April 2020 vorübergehend ausgesetzt. Danach konnte die Anzahl der Anhörungen wieder sukzessive gesteigert werden – allerdings nur bis zu einer der jeweiligen Covid-19-Situation entsprechenden Kapazitätsgrenze.

Im Jahr 2020 wurden von den in den Asylregionen erledigten neurechtlichen Fällen 26,7 % in einem Dublin-Verfahren und 46,5 % in einem beschleunigten Verfahren erledigt. Die restlichen 26,7 % wurden dem erweiterten Verfahren zugewiesen. Die letzten Modellberechnungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs sahen eine Verteilung von 40 % Dublin-Verfahren, 32 % beschleunigte Verfahren und 28 % erweiterte Verfahren vor. Die tiefere Dublin-Quote bestätigt den Trend, dass der Anteil der Personen abnimmt, die aus einem anderen Dublin-Staat in die Schweiz weiterwandern. Für die Schweiz ist diese Entwicklung positiv, da so unnötige Asylverfahren vermieden werden. Der hohe Anteil an beschleunigten Verfahren ist grundsätzlich ebenfalls positiv, da es das grosse Beschleunigungspotential des neuen Asylsystems aufzeigt. Die Zuweisungen in das erweiterte Verfahren dürften aber im Zeitverlauf und je nach Profil der Gesuchstellenden zunehmen.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer vom Asylgesuch bis zum erstinstanzlichen Entscheid, nach Verfahrensart (in Tagen) (ausschliesslich neurechtliche Fälle)⁹



Quelle: SEM

Die Dublin-Verfahren konnten im Jahr 2020 in den Bundesasylzentren mit 55,1 Tagen innerhalb des Zielwertes abgeschlossen werden. Dabei ist auch zu beachten, dass die Dauer der Dublin-Verfahren zu einem wesentlichen Teil von den angefragten Dublin-Staaten abhängt. Das SEM kann lediglich die Zeit bis zur Stellung eines Übernahmearbeiters sowie die Zeit zwischen der positiven Beantwortung durch den ersuchten Dublin-Staat und dem Dublin-Nicht-eintretensentscheid beeinflussen.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 64,8 Tagen abgeschlossen werden. Generell am meisten Probleme bestehen noch bei der Einhaltung der gesetzlichen Ordnungsfrist für die Vorbereitungsphase von maximal 21 Tagen. Hauptverantwortlich dafür sind neben Covid-

⁸ Es werden in diesem Kapitel ausschliesslich neurechtliche Verfahren betrachtet.

⁹ Sonderverfahren umfassen Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche sowie Familienasyl und Familiennachzug.

19 die teilweise anspruchsvollen medizinischen Abklärungen sowie Abklärungen im Sicherheitsbereich. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen gut eingehalten werden.

Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 233,7 Tagen ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Covid-19-Rahmenbedingungen (d. h. hohe Auslastung der Bettenkapazität in den Bundesasylzentren bei beschränkter Anhörungskapazität) sowie der Zielsetzungen zum Abbau der altrechtlichen Fälle die Erledigung der erweiterten Verfahren im Jahr 2020 vorübergehend etwas zurückgestellt werden musste. Ein verstärkter Abbau der pendenten erweiterten Verfahren ist für 2021 vorgesehen. Daneben handelt es sich bei einem Teil der erweiterten Verfahren um sehr zeitaufwändige Konstellationen mit spezifischem Abklärungsbedarf (z. B. Asylgesuche aus der Türkei).

Ausgewählte Kernergebnisse der externen Evaluation der Prozessqualität im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes

Zur vertieften Analyse der Umsetzung des neuen Asylsystems hat das SEM u. a. die Prozessqualität während zwei Jahren einer externen Evaluation unterzogen. Die Evaluatoren halten fest, dass die Prozesse des neuen Asylverfahrens in allen sechs Asylregionen vorgebmassig umgesetzt werden. Das erste Jahr des neuen Asylverfahrens war von tiefen Fallzahlen geprägt, was eine kontrollierte Umsetzung des neuen Verfahrens ermöglicht und die notwendigen Spielräume bezüglich Ressourcen geschaffen hat. Die bestehenden Anlaufprobleme konnten so ohne den Druck hoher Fallzahlen behoben werden.

Ebenfalls werden die Vorgaben zur Fallverteilung der Asylsuchenden auf die sechs Asylregionen und auf die Kantone trotz hoher Komplexität gut eingehalten. Auch das System der degressiven Rückkehrhilfe funktioniert – Asylsuchende kehren in allen Phasen in ihre Heimatstaaten zurück und es ist kein Pull-Effekt zu beobachten. Punktuelle Verbesserungen bei den Phasenübergängen sind jedoch möglich.

Mit Blick auf die angestrebte Verfahrensbeschleunigung konstatieren die Evaluatoren, dass die Verfahrensdauern des neuen Asylverfahrens wie erwartet deutlich kürzer sind als jene des früheren Regelbetriebs. Gleichzeitig halten sie jedoch fest, dass nicht alle vorgegebenen Ordnungsfristen erreicht werden. Während die für die Taktenphase vorgegebene 8-tägige Ordnungsfrist von allen sechs Asylregionen im Durchschnitt erreicht wird, dauert die 10 respektive 21-tägige Vorbereitungsphase in allen Regionen länger als die diesbezügliche Vorgabe. Die teilweise erforderlichen, inhaltlich und organisatorisch komplexen medizinischen Sachverhaltsabklärungen sind dabei einer der Ursachen für die Verzögerung.

Als Herausforderung des neuen Systems nennen die Evaluatoren dessen Schwankungstauglichkeit. Insbesondere eine systematische Erhöhung der Gesuchzahlen durch einen Zustrom in Spitzenmonaten stellt eine Belastungsprobe für die neuen Prozesse und Strukturen dar, welche auf eine zeitnahe Erledigung der Asylgesuche ausgerichtet sind. Die in den Konzepten des SEM vorgesehenen Ansätze zur Erhöhung der Polyvalenz, der temporären Unterstützung durch die zentralen Abteilungen des SEM, sowie die Zurückstellung einzelner Verfahren werden von den Evaluatoren als sinnvoll erachtet.

Ebenfalls Gegenstand der Untersuchung war die im neuen Asylverfahren grosse Zahl von Schnittstellen zu internen und externen Partnern. Die Evaluation zeigt, dass die Zusammenarbeit mit den Partnern grösstenteils gut funktioniert. Die SEM-internen Koordinationsstrukturen sind durch die Dezentralisierung jedoch komplexer und aufwändiger geworden.

Zusammenfassend besteht mit Blick auf die Evaluation der Prozessqualität somit insbes. bei der Erreichung einzelner Ordnungsfristen (Vorbereitungsphase) und bei den aufwändigen SEM-internen Koordinationsstrukturen das grösste Verbesserungspotential.

[Download Kurzbericht Evaluation PERU, Teilprojekt 1](#)

[Download Bericht Evaluation PERU, Teilprojekt 1](#)

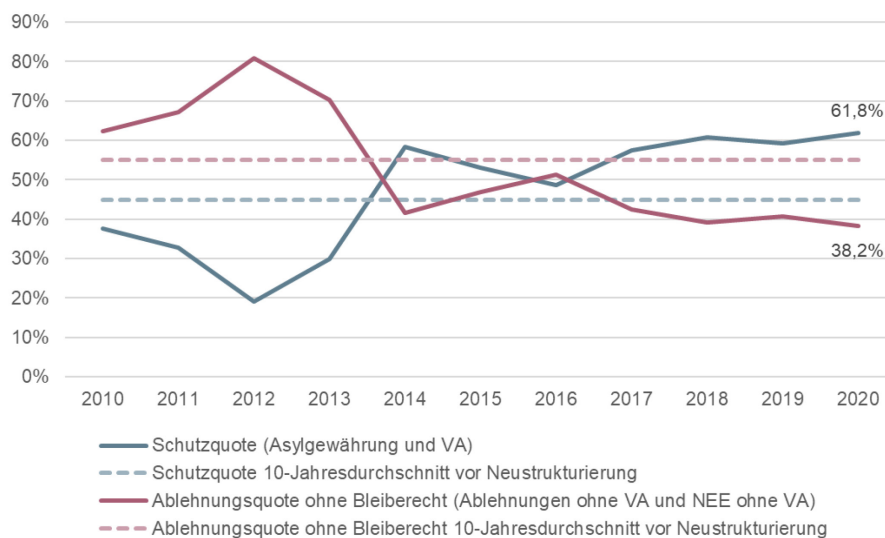
Einordnung für den Gesamtüberblick: (2) DAUER DER ASYLVERFAHREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2020	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Dauer des Dublin-Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)* (Gewichtung: 35 %)								
<52 Tage	52-53 Tage	54-55 Tage	56-59 Tage	60-64 Tage	65-70 Tage	> 70 Tage	55,1 Tage	+ 1
Dauer des beschleunigten Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)* (Gewichtung: 35 %)								
<31 Tage	31-32 Tage	33-34 Tage	35-39 Tage	40-49 Tage	50-60 Tage	> 60 Tage	64,8 Tage	- 3
Dauer des erweiterten Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)* (Gewichtung: 30 %)								
<75 Tage	75-79 Tage	80-82 Tage	83-89 Tage	90-119 Tage	120-140 Tage	>140 Tage	233,7 Tage	- 3
Gesamtbewertung der Dauer der Asylverfahren (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)								- 1,6
* im Sinne eines Zielwerts								
Hinweis: Die Dauer der Asylverfahren wird bereits im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als Indikator geführt. Die Definition der Zielvorgaben erfolgte analog zum IAFP basierend auf den gesetzlichen Ordnungsfristen, historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellen ehrgeizige, aber dennoch realistische und erreichbare Ziele dar.								

3.3. Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

Die Ausrichtung des Asylsystems auf tatsächlich Schutzbedürftige lässt sich einerseits an einer hohen Schutzquote festmachen, andererseits an einer geringen Anzahl offensichtlich unbegründeter Asylgesuche.

Die Schutzquote¹⁰ der im Jahr 2020 entschiedenen alt- und neurechtlichen Fälle lag mit 61,8 % über dem 10-Jahres-Durchschnittswert (2011-2020) von rund 45 % und wesentlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2020) von rund 30 %, der für die Neustrukturierung des Asylbereichs als Plangrösse angesetzt wurde. Die vergleichsweise hohe Schutzquote bedeutet, dass in der Schweiz im historischen Vergleich verhältnismässig wenig unbegründete Asylgesuche gestellt werden. Dies entspricht den Zielen der Neustrukturierung des Asylbereichs und ist unter anderem auf die konsequente Umsetzung der Behandlungsstrategie des SEM zurückzuführen.

Abbildung 4: Entwicklung der Schutzquote und Ablehnungsquote ohne Bleiberecht



Quelle: SEM

Weiterhin ist die vergleichsweise hohe Schutzquote auf den starken Abbau altrechtlicher Pendenzen im Jahr 2020 zurückzuführen: So wurden 50,3 % der Entscheide des Jahres 2020, welche die Bezugsgrösse der Schutzquote bilden, noch nach dem alten Asylgesetz entschieden. Gemäss der Behandlungsstrategie des SEM wurden diejenigen Fälle zurückgestellt, die über hohe Bleibechancen verfügten; entsprechend führte der Abbau dieser Altfälle zu einem Anstieg der Schutzquote.

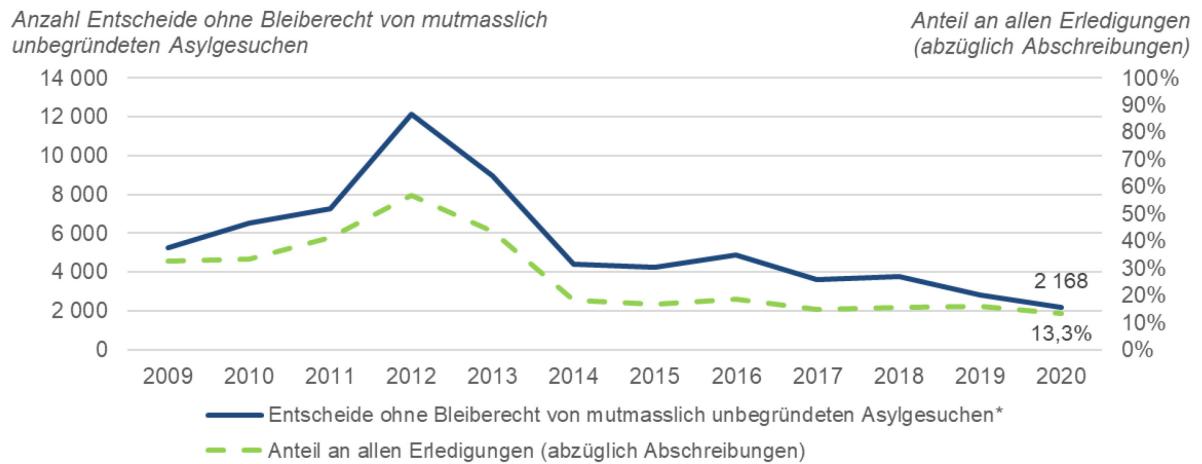
Wie viele der unbegründeten Asylgesuche, welche letztlich in die oben ausgewiesene Ablehnungsquote ohne Bleiberecht einfliessen, *offensichtlich* unbegründet waren, lässt sich anhand der Asylstatistik nicht endgültig ermitteln. Als Annäherung an die *offensichtlich* unbegründeten Asylgesuche können diejenigen Ablehnungen und Nichteintretensentscheide (NEE) ohne Bleiberecht ausgewertet werden, die auf Asylgesuche von Personen aus EU/EFTA-Staaten, aus

¹⁰ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

Ablehnungsquote ohne Bleiberecht = $\frac{\text{Ablehnungen ohne VA} + \text{NEE ohne VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

für den Schengen-Raum visumsbefreite Staaten¹¹, aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten¹² sowie aus weiteren Staaten mit tiefer Schutzquote und einer grösseren Zahl von Asylgesuchen (Algerien, Gambia, Guinea, Marokko, Nigeria, Tunesien) zurückgehen. Sie werden im Folgenden als «*mutmasslich* unbegründete Asylgesuche» bezeichnet.

Abbildung 5: Entwicklung der Entscheide ohne Bleiberecht von mutmasslich unbegründeten Asylgesuchen



* Ablehnungen und NEE von Personen aus EU/EFTA-Staaten, für den Schengen-Raum visumsbefreite Staaten, verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten gemäss Anhang 2 AsylV1 (Albanien, Benin, Bosnien und Herzegowina, Burkina Faso, Georgien, Ghana, Indien, Kosovo, Moldova, Mongolei, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Senegal), sowie weitere Staaten mit tiefer Schutzquote und einer grösseren Zahl von Asylgesuchen (Algerien, Gambia, Guinea, Marokko, Nigeria, Tunesien).

Quelle: SEM

Seit der Einführung der 48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren im Jahr 2012 sind sowohl Anzahl als auch Anteil der *mutmasslich* unbegründeten Asylgesuche rückläufig bis stabil, was den Erfolg der Behandlungsstrategie des SEM verdeutlicht.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 hat das SEM seine Behandlungsstrategie an die neuen Verfahrenstypen angepasst.¹³ So geniessen Asylgesuche, die in einem beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren erledigt werden können, bei nicht ausreichenden Ressourcen eine höhere Priorität als Gesuche, bei denen voraussichtlich ein erweitertes Verfahren nötig ist. Gesuche, die vorher in 48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren behandelt wurden, sind nun Teil der beschleunigten Verfahren und werden dementsprechend auch weiterhin mit höchster Priorität behandelt und rasch abgeschlossen. Asylsuchende Personen aus visumsbefreiten Staaten erhalten wie bisher weder Taschengeld noch Rückkehrhilfe und können mit einem Einreiseverbot belegt werden.

Im Jahr 2020 wurden insgesamt 2 168 *mutmasslich* unbegründete Asylgesuche mit einer Ablehnung oder einem NEE ohne Bleiberecht entschieden. Der Anteil dieser Gesuche an allen Erledigungen (abzüglich Abschreibungen) betrug im Jahr 2020 13,3 %.

In der untenstehenden Tabelle werden die beiden Indikatoren zur Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige zu einem Indexwert zusammengefasst.

¹¹ Vgl. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹² Vgl. Anhang 2 der Asylverordnung 1 (SR 142.311)

¹³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Einordnung für den Gesamtüberblick: (3) AUSRICHTUNG DES ASYLSYSTEMS AUF SCHUTZBEDÜRFTIGE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2020	
Optimaler Zustand			Normalzustand			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Schutzquote* (Gewichtung: 50 %)								
>50 %	46 % (+/- 4 %)	38 % (+/- 4 %)	30 % (+ 4 %; - 2 %)	26 % (+/- 2 %)	22 % (+/- 2 %)	< 20 %	61,8 %	+ 3
Anteil der mutmasslich unbegründeten Asylgesuche* (Gewichtung 50 %)								
<7.5 %	10 % (+/- 2.5 %)	15 % (+/- 2.5 %)	20 % (+ 5 %; - 2.5 %)	30 % (+/- 5 %)	40 % (+/- 5 %)	> 45%	13,3 %	+ 1
Gesamtbewertung der Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige								+ 2
<p>* im Sinne eines Planwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> Der Wert für den Normalzustand der Schutzquote entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Alle übrigen Werte basieren auf historischen Daten sowie dem konkreten Ziel der Neustrukturierung des Asylbereichs, die Anreize für offensichtlich unbegründete Asylgesuche zu senken. Das Delta zwischen 100 % und der Summe aus Schutzquote und dem Anteil der <i>mutmasslich</i> unbegründeten Asylgesuchen entspricht den unbegründeten Asylgesuchen, die allerdings nicht (<i>mutmasslich</i>) unbegründet sind.</p>								

** Schwellenwerte (z.B. Schutzquote von exakt 28.0 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. 0).

3.4. Beschwerden und Qualität

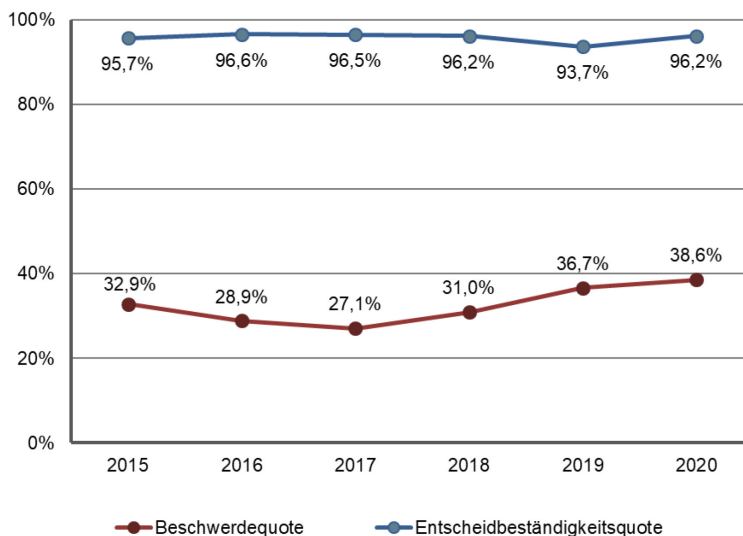
Die Beschwerdequote kann als Indikator für die Akzeptanz der Asylverfahren und Entscheide herangezogen werden. Die Beschwerdequote misst den Anteil der eingereichten Beschwerden an allen anfechtbaren Verfügungen (d. h. an den Ablehnungen und Nichteintretensentscheiden aus allen Verfahrensarten). Für Fälle, die im Jahr 2020¹⁴ vom SEM erledigt wurden, lag die Beschwerdequote bei 38,6 % (10 550 anfechtbare Verfügungen, dazu 4 074 Beschwerden).

Die Beschwerdequote kann das SEM nur teilweise beeinflussen. Ein Teil des Anstieges der Quote ist damit zu erklären, dass im Jahr 2020 gegenüber den Vorjahren prozentual mehr negative Entscheide mit einer Wegweisung gefällt wurden. Bei dieser Art von Entscheid ist die Beschwerdequote höher als bei einer vorläufigen Aufnahme oder einem Nichteintretensentscheid. Nach einer Gesetzesrevision nimmt die Rechtssicherheit in der Regel ab, da viele Fragen noch nicht höchstrichterlich geklärt worden sind und sich juristische Abläufe erst einspielen müssen. Deshalb kommt es bei veränderten Rechtssituationen häufig zu einem vorübergehenden Anstieg der Beschwerden.

In der Einführungsphase sah sich das SEM bei der Anwendung des neuen Asylgesetzes auch mit speziellen Herausforderungen konfrontiert, welche womöglich zu zusätzlichen Beschwerden geführt haben. So ist es eine anspruchsvolle Aufgabe, in allen Asylregionen genügend Ärztinnen und Ärzte zu finden, die innerhalb der knappen Fristen vertiefte medizinische Abklärungen vornehmen können. Bei der Zusammenarbeit mit den Rechtsvertreterinnen und -vertretern gilt es, die Abläufe und Prozesse weiter einzuspielen und zu optimieren.

Trotz der Herausforderungen der Einführungsphase bewährt sich der unentgeltliche Rechtsschutz weiterhin hinsichtlich der Akzeptanz der Asylentscheide. Da die Asylsuchenden von ihren Rechtsvertreterinnen und -vertretern über das Schweizerische Asylsystem und über ihre Chancen informiert werden, sind viele von ihnen bereit, auch negative Entscheide des SEM zu akzeptieren.

Abbildung 6: Beschwerdequote und Entscheidbeständigkeitsquote



Quelle: SEM (Stand ZEMIS vom 18.11.2021)

Die Entscheidbeständigkeitsquote¹⁵ bezeichnet jenen Anteil an allen anfechtbaren Verfügungen des SEM, welche – mit oder ohne Beschwerde – materiell rechtskräftig unverändert bleiben. Sie kann als Indikator für die Qualität der anfechtbaren SEM-Entscheide dienen. Zur Bemessung der Entscheidbeständigkeit werden Jahreskohorten gebildet, die sich jeweils auf das Datum der Erledigungsmeldung der Fälle durch das SEM beziehen. Ausgeschlossen werden bei der Berechnung der Quote jene Fälle, zu denen zum Auswertungszeitpunkt eine

¹⁴ Stand ZEMIS am 18.11.2021 (gemäss Erfassungsdatum). Je nach Auswertungszeitpunkt können die Ergebnisse variieren, weil z. B. zusätzliche Beschwerden eingelegt werden.

¹⁵ $Entscheidbeständigkeitsquote = 100\% - \left(\frac{\text{Gutheissungen und Kassationen}}{\text{Beschwerdefähige Verfügungen} - \text{beim BVGer hängige Beschwerden}} \right) * 100\%$

Beschwerde eingereicht wurde, die beim BVGer noch hängig war. Für Fälle, die im Jahr 2020¹⁶ vom SEM erledigt wurden, betrug die Entscheidbeständigkeitsquote 96,2 % (10 550 anfechtbare Verfügungen, dazu 4 074 Beschwerden (davon 1 348 beim BVGer hängig und 6 476 Fälle ohne Beschwerde; 349 Gutheissungen und Kassationen).

Zum Auswertungszeitpunkt war noch eine grössere Zahl an Beschwerden beim BVGer hängig, weshalb im Zeitverlauf noch mit einem Rückgang der Entscheidbeständigkeitsquote für die Jahreskohorte 2020 gerechnet werden muss.¹⁷ Trotz dieses Vorbehalts deutet der sich abzeichnende Anstieg der Entscheidbeständigkeitsquote im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr in der Tendenz auf eine qualitative Verbesserung der SEM-Entscheide hin.

Das SEM erarbeitet derzeit ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem für den Asylbereich. Durch die Systematisierung sollen die Qualität der Prozesse und Ergebnisse und insbesondere die Asylverfahren und Asylentscheide weiter verbessert werden.

Ausgewählte Kernergebnisse der externen Evaluation von Entscheidqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes

Zur vertieften Analyse der qualitativen Umsetzung des neuen Asylsystems hat das SEM u. a. den Rechtsschutz und die Entscheidqualität im beschleunigten Verfahren während zwei Jahren einer externen Evaluation unterzogen.

Die Evaluatoren beurteilen die Qualität des Rechtsschutzes im beschleunigten Verfahren insgesamt als gut. So sind die Rechtsvertreter/-innen genügend ausgebildet und qualifiziert und die Mandate werden sorgfältig und korrekt umgesetzt. Die Evaluation zeigt zudem, dass die mit dem Rechtsschutz betrauten Leistungserbringer ihre Personalressourcen korrekt geplant haben und alle Leistungserbringer auf prognostizierte Schwankungen der Anzahl der zu vertretenden Asylsuchenden vorbereitet sind.

Die Einheitlichkeit des Rechtsschutzes ist in den wesentlichen Punkten über die sechs Asylregionen hinweg gegeben. Die noch bestehenden Unterschiede in der Praxis – beispielsweise bei der Beurteilung der Aussichtslosigkeit einer Beschwerde – sind gemäss den Evaluatoren durch eine verbesserte interregionale Koordination der Leistungserbringer zu beheben.

Was die Organisation und die Präsenz des Rechtsschutzes in den BAZ ohne Verfahrensfunktion betrifft, konnten die Evaluatoren eine Verbesserung über den Evaluationszeitraum hinweg beobachten. Ebenso haben sich die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und den Leistungserbringern sowie das gegenseitige Rollenverständnis über den Evaluationszeitraum hinweg positiv entwickelt. Letztere müssen sich jedoch noch weiter einspielen, beispielsweise im Umgang mit Stellungnahmen zum Entscheidentwurf oder der Disposition von Befragungsterminen.

Zur Evaluation der Entscheidqualität haben die Evaluatoren ein Sample an Entscheiden aus dem beschleunigten Verfahren hinsichtlich ihrer Qualität analysiert. Sie halten fest, dass die Entscheide im Allgemeinen von guter Qualität sind. Zwar weisen die analysierten Dossiers vereinzelt Mängel auf – Beispiele sind Mängel in der Sachverhaltserstellung, Mängel im Umgang mit der Stellungnahme des Rechtsschutzes zum Entscheidentwurf, oder auch formale Mängel. Es gibt jedoch keine Hinweise auf weit verbreitete, systematische Defizite. Auch sind keine wesentlichen regionalen Unterschiede in der Entscheidpraxis erkennbar.

¹⁶ Stand ZEMIS am 18.11.2021 (gemäss Erfassungsdatum). Je nach Auswertungszeitpunkt können die Ergebnisse variieren, weil z. B. hängige Beschwerden vom BVGer entschieden werden.

¹⁷ Von dieser Auswertungsunsicherheit sind in der obigen Abbildung die Entscheidbeständigkeitsquoten der Jahre 2018 bis 2020 betroffen. Die übrigen Quoten sind stabil. Das 95%-Wilson-Konfidenzintervall liegt für die Entscheidbeständigkeitsquote 2020 zwischen 95,8 % und 96,6 % (2019: zwischen 93,2 % und 94,1 %; 2018: zwischen 95,9 % und 96,4 %).

Anhand von Statistiken zeigen die Evaluatoren zudem auf, dass das SEM auch viele als klar positiv eingeschätzte Fälle im beschleunigten Verfahren entscheidet. Der Blick auf die Statistiken zeigt auch, dass die anfänglich hohe Anzahl an Kassationen durch das BVGer einen deutlichen Rückgang verzeichnet. Während die Kassationsquote 2019 bei 18 % lag, hat sie sich 2020 nahezu halbiert. Der markante Rückgang dürfe vor allem auf eine Korrektur der Zuteilungskriterien für das beschleunigte bzw. für das erweiterte Verfahren zurückzuführen sein, aufgrund derer nun deutlich mehr Fälle dem erweiterten Verfahren zugewiesen werden.

[Download Kurzbericht Evaluation PERU, Teilprojekt 2](#)

[Download Bericht Evaluation PERU, Teilprojekt 2](#)

In der untenstehenden Tabelle werden die beiden Indikatoren zu Beschwerden und Qualität der Asylverfahren zu einem Indexwert zusammengefasst.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEN UND QUALITÄT									
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2020		
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster	
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3			
Beschwerdequote* (Gewichtung: 25 %)									
< 10 %	12 % (+/- 2 %)	16 % (+/- 2 %)	20 % (+/- 2 %)	24 % (+/- 2 %)	28 % (+/- 2 %)	> 30 %	38,6 %	- 3	
Qualität der Asylverfahren*: Entscheidbeständigkeitsquote (Gewichtung: 75 %)									
97,5 % (+/- 0,5 %)	96,5 % (+/- 0,5 %)	95,5 % (+/- 0,5 %)	94,5 % (+/- 0,5 %)	93,5 % (+/- 0,5 %)	92,5 % (+/- 0,5 %)	< 92 % oder > 99 %	96,2 %	+ 2	
							98,25 % (+/- 0,25 %)	98,75 % (+/- 0,25 %)	
Gesamtbewertung zu Beschwerden und Qualität								+ 0,75	
* im Sinne eines Zielwerts									
Hinweis: Bei der Beschwerdequote werden im Bewertungsraster die Erfahrungswerte aus Regel- und Testbetrieb angesetzt. Grundlage der Bewertungsskala zur Entscheidbeständigkeitsquote sind die Erfahrungswerte der Jahre 2015 bis 2020. Eine hohe Beständigkeitsquote der Entscheide des SEM ist ein wichtiges Indiz für eine gute Entscheidungsqualität. Eine Beständigkeitsquote von 100% wäre jedoch kritisch, weil dies auf eine zu nachlässige Asyl- und Wegweisungspraxis des SEM deuten würde. Der Umschlagpunkt liegt schätzungsweise bei 98 %. Weil die Qualität der Asylverfahren deutlich stärker durch die Behördenpraxis beeinflusst werden kann als die Beschwerdequote, wird diese im Indexwert (mit 75 %) stärker gewichtet.									

** Schwellenwerte (z.B. Beschwerdequote von exakt 18,0 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. + 1).

3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren

Im vierten Quartal 2020 verfügte der Bund über 5 056 Unterbringungsplätze in den Bundesasylzentren (BAZ), was insgesamt etwa der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich (5 000 Plätze) entspricht.

Die regionale Verteilung dieser Strukturen entspricht jedoch nicht der bevölkerungsproportionalen Verteilung, die mit der Neustrukturierung des Asylbereichs angestrebt wird. Die in verschiedenen Regionen betriebenen temporären Unterkünfte werden gleich wie definitive Standorte behandelt und für die Kompensationsleistungen der Kantone berücksichtigt. Das Kompensationsmodell für den neu strukturierten Asylbereich ist grundsätzlich geeignet, um eine entsprechend angepasste Kompensation zu bestimmen.

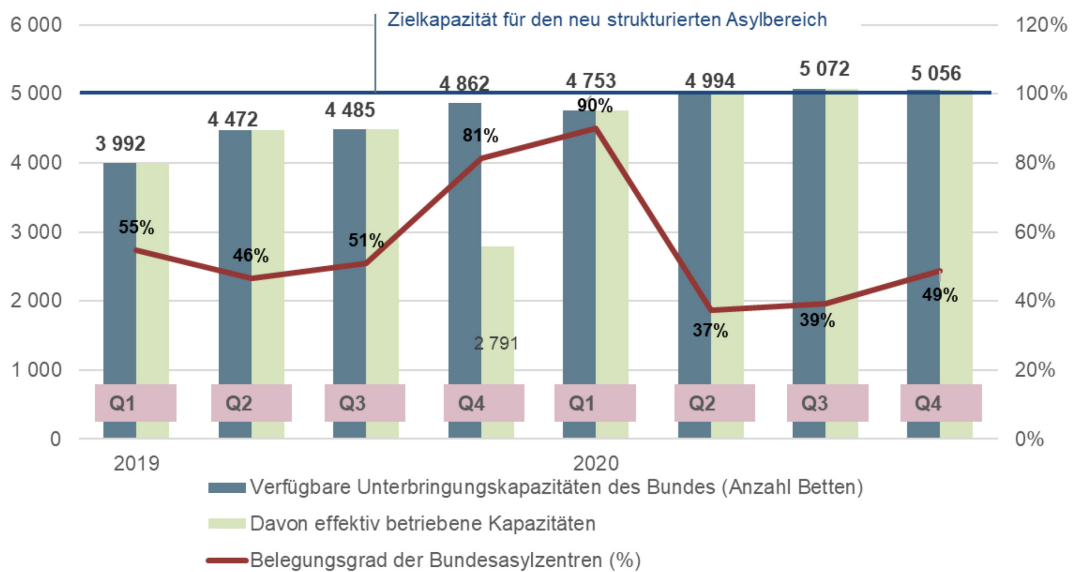
Covid-19-bedingt konnten die Unterbringungskapazitäten nur zu rund 50-60 % belegt werden. Die ausgewiesene durchschnittliche Kapazitätsauslastung von 54 % entspricht unter Pandemiebedingungen nahezu einer faktischen Vollauslastung.

Die im vierten Quartal 2019 aufgrund der tiefen Asylgesuchszahlen teilweise oder ganz temporär stillgelegten Unterbringungsstrukturen wurden im Frühjahr 2020 wieder in Betrieb genommen. Weiter wurden auch die BAZ Boltigen (BE) und Via Motta Chiasso (TI) wiedereröffnet. All diese Eröffnungen erfolgten innert kurzer Zeit. Dies zeigt, dass das Konzept der temporären Stilllegungen eine rasche Reaktion bei verändertem Unterbringungsbedarf ermöglicht. Mit den zusätzlichen Betten konnten in den Unterkünften die Covid-19-Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) respektive die darauf gestützte interne Covid-19-Weisung des SEM umgesetzt werden.

Gegen Ende 2020 wurden noch weitere temporäre BAZ in Betrieb genommen, nämlich in Brugg (AG), Reinach (BL) und Sulgen (TG). Hingegen wurde das BAZ Muttenz (BL) definitiv geschlossen. Die Kapazitätserhöhung bzw. die Kompensation der Schliessung des BAZ Muttenz war nötig, da nach dem Einbruch der Asylgesuchszahlen im ersten Lockdown im Frühling 2020 die Asylgesuchszahlen ab Sommer 2020 wieder das Niveau vor der Covid-19-Pandemie erreichten. Zudem erhöhte die Umsetzung von Einreise- und Kontakt-Quarantänen den Platzbedarf zeitweise. Personen in solchen Quarantänen bleiben länger in den BAZ, da während der Quarantäne keine Verfahrensschritte und nur gewisse Abklärungen möglich sind.

Im Frühjahr 2020 hat das SEM die Austritte aus den BAZ in die Kantone vorübergehend limitiert. Damit wurde den Kantonen Zeit gegeben, ihre Unterbringungsstrukturen ebenfalls an die Empfehlungen des BAG anzupassen. Dies führte zeitweise dazu, dass die Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden in den BAZ stark anstieg. Im Laufe des Sommers wurde die Austrittskontingentierung dann allmählich wieder aufgehoben. Zuerst wurden Personen mit Schutzgewährung im beschleunigten Verfahren und Personen mit einer Zuteilung in das erweiterte Verfahren wieder ohne zahlenmässige Einschränkungen den Kantonen zugewiesen. Ende 2020 lief dann auch die Limitierung bei Personen mit angeordnetem Vollzug der Wegweisung aus.

Abbildung 7: Kapazitäten und Belegungsgrad der Bundesasylzentren (quartalsweise)



Quelle: SEM

Die Planung der Unterbringungsstrukturen des Bundes für den neu strukturierten Asylbereich ist aktuell noch nicht abgeschlossen. Die Verzögerung beim Aufbau der Bettenkapazitäten auf den mittelfristigen Zielwert von 5 000 Plätzen ist massgeblich darauf zurückzuführen, dass bei der Standortsuche möglichst nach einvernehmlichen Lösungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden gesucht wird. Zudem sind bei Um- und Neubauten lange Planungs- und Bewilligungsverfahren erforderlich.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (5) BELEGUNGSGRAD DER BUNDESASYLZENTREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						ERGEBNIS IM JAHR 2020		
Belegungsgrad mit hoher Schwankungstauglichkeit*	Abweichung vom Zielwert (nach unten oder oben)			Starke Abweichung vom Zielwert (nach unten oder oben)			Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
85 % (+/- 2,5 %)	75-82,5 % oder 87,5-90 %	70-74 % oder 91-93 %	60-69 % oder 94-95 %	40-59 % oder 96-100 %	< 40 % oder 101-120 %	< 40 % über mehr als ein Jahr oder > 120 %	53,7 % im Jahresdurchschnitt ¹⁸	- 1

* im Sinne eines Zielwerts

Hinweis: Beim Belegungsgrad der Bundesasylzentren sind aus wirtschaftlicher und betrieblicher Perspektive sowohl eine Über- als auch eine Unterbelegung zu vermeiden. Die Zielbandbreite beträgt 85 % (+/- 2,5%), weil bei einer solchen Belegung im Gegensatz zu einer Vollbelegung auch kurzfristige Auslastungsspitzen aufgefangen werden können. Während eine starke Überbelegung zeitlich relativ unmittelbar zu einer betrieblich kritischen Situation mit höchstem Handlungsbedarf führt, belastet eine starke Unterbelegung mittelfristig die Wirtschaftlichkeit, nicht aber den Betrieb. Bei länger andauernder starker Unterbelegung kann eine temporäre Schliessung von Bundesasylzentren wirtschaftlich sinnvoll sein und ist dann in einem tripartiten Prozess als Handlungsoption in Betracht zu ziehen.

** Schwellenwerte (z.B. Belegung zu exakt 87,5 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. + 3).

¹⁸ Die Bewertungsskala wurde aus Gründen der Kontinuität und Vergleichbarkeit nicht an die Covid-19-Bedingungen angepasst. Der Belegungsgrad der Bundesasylzentren, der mit 54 % eine Bewertung von -2 erhält, entspricht unter Pandemiebedingungen jedoch nahezu einer faktischen Vollaustattung.

3.6. Nothilfebezug

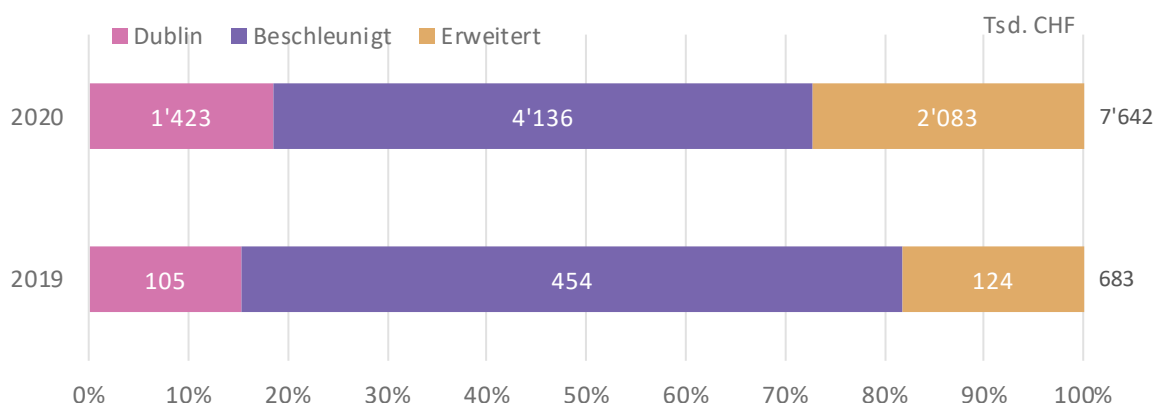
Gleichzeitig mit der per 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision wurde ein neues Pauschalsystem für die Abgeltung der Nothilfekosten eingeführt. Seit dem 1. März 2019 richtet der Bund den Kantonen für allfällige Nothilfekosten je nach durchlaufenem Asylverfahren drei unterschiedlich hohe Pauschalen aus¹⁹. Diese Entschädigung basiert auf Tageskosten²⁰ in der Höhe von 50 Franken pro Tag und der spezifischen Bezugsdauer und Bezugsquote²¹ pro Verfahren:

- für Personen, die ein Dublin-Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 400 Franken;
- für Personen, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 2 013 Franken;
- für Personen, die ein erweitertes Verfahren durchlaufen haben oder deren vorläufige Aufnahme aufgehoben worden ist, erhalten die Kantone 6 006 Franken.

Detaillierte Analysen wurden im Bericht «*Monitoring Sozialhilfestopp Berichtsperiode 2020 | neurechtliche Fälle*» vorgenommen. Die nun folgenden Ausführungen basieren auf diesem Bericht.²²

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2020 bezogen insgesamt 1 420 Personen in den Kantonen Nothilfe. Im gleichen Zeitraum wurden 5 502 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 26 %. Die Bezugsdauer liegt bei 121 Tagen.

Abbildung 8: Nothilfekosten nach Verfahren im Jahr 2019 und 2020



¹⁹ Für Personen, die vor dem Inkrafttreten der Änderung am 1. März 2019 ein Asylgesuch eingereicht haben, richten sich der Umfang und die Höhe der Nothilfepauschale noch nach altem Recht. Bis zum 28. Februar 2019 erhielten die Kantone – unabhängig vom Verfahren – eine Pauschale von 6000 Franken pro negativen Entscheid.

²⁰ Folgende Kostenfaktoren werden nicht berücksichtigt: Kosten der Administration und Verwaltung; Kosten für Betreuungspersonal; Kosten für Integration oder Beschäftigungsprogramme; mittelbar entstehende öffentliche Kosten (Polizei, Gerichte, Sanität, Schule etc.); sowie überdurchschnittlich hohe Nothilfekosten eines Kantons, die auf ein zu attraktives Nothilfekonzept (keine systematische Überprüfung der Notlage, zu attraktive Unterkünfte oder Leistungen etc.), fehlenden Vollzugswillen oder fehlende politische Akzeptanz des Konzepts Sozialhilfestopp zurückzuführen sind.

Vgl. Bundesamt für Migration (2007): *Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision Asylgesetz vom 16. Dezember 2005, Bericht zur Änderung der Asylverordnungen 1, 2 und 3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWA)*, S. 31f, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6006/30/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6006-30-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf

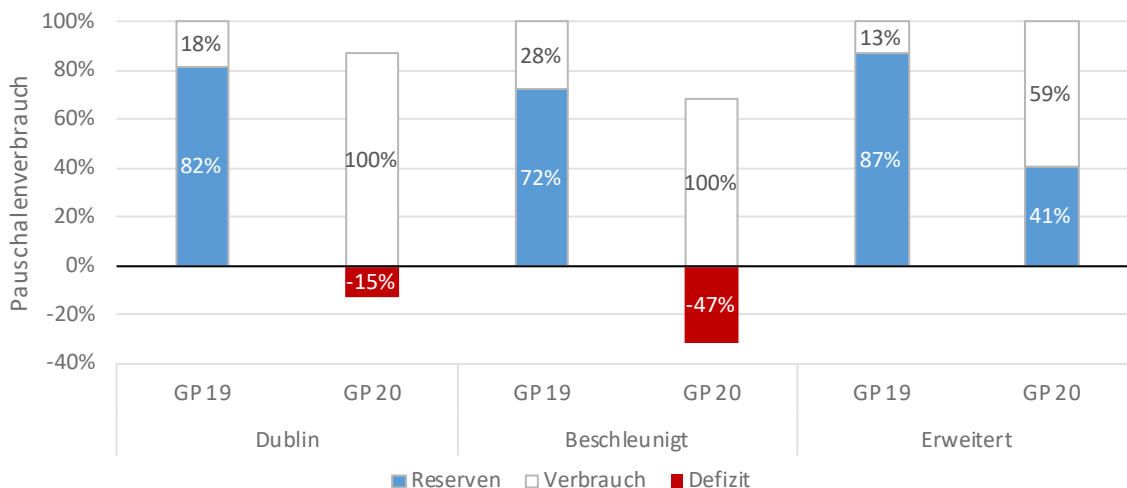
²¹ Die Bezugsdauer und die Bezugsquote pro Verfahren können dem Bewertungsraster entnommen werden.

²² https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Monitoring Asylsystem: Bericht 2020

Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 8,16 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 8,33 Millionen Franken. Nur im erweiterten Verfahren ist der Saldo positiv (1,5 Millionen Franken), im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 200'000 Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das Defizit 1,4 Millionen Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 163'000 Franken.

Abbildung 9: Pauschalverbrauch in Prozenten im Jahr 2019 und 2020



Bei den beschleunigten Verfahren wurden zwischen dem 1. März 2019 und dem 31. Dezember 2020 vergleichsweise die meisten Reserven verbraucht. Es ist zudem festzuhalten, dass kantonale Unterschiede existieren.

Die Nothilfepauschale für das beschleunigte Verfahren wird im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus von bisher 2 013 CHF per 1. Januar 2022 auf 2 516 CHF erhöht.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2020	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Dublin-Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsyIV 2 (Bezugsquote von 10% * Bezugsdauer von 80 Tagen = 8,0)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	-9.1 %	+ 1
Beschleunigtes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsyIV 2 (Bezugsquote von 33 % * Bezugsdauer von 122 Tagen = 40,3)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 24.9 %	- 2
Erweitertes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsyIV 2 (Bezugsquote von 66 % * Bezugsdauer von 182 Tagen = 120,1)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	-39.2 %	+ 3

Gewichtung der drei Verfahren gemäss Subventionsvolumen	+ 1
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Bewertungsstufen der drei Verfahrenstypen ergeben sich aus der prozentualen Abweichung (in Schritten von 10 Prozentpunkten) gegenüber dem jeweiligen Normalzustand gemäss Artikel 29 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen. Für die Zusammenfassung der Bewertungen der einzelnen Verfahren zu einem Indexwert wird eine Gewichtung nach dem Subventionsvolumen vorgenommen. Die Überprüfung der Pauschalen findet jährlich im Rahmen des Monitorings Sozialhilfe-stopp statt. Eine allfällige Anpassung der Pauschalen würde sich grundsätzlich auf die Berechnung von Nothilfebeziehenden mit einem rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid (NEGE) oder Nichteintretensentscheid (NEE) der letzten sechs Rechtskraftjahre stützen.</p>	

** Schwellenwerte (z.B. eine Abweichung von exakt -15.0 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. + 2).

3.7. Ausreisen und Rückführungen²³

Der Vollzug der Wegweisungen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Seit der Asylgesetzrevision vom März 2019 wird ein grosser Teil dieser Wegweisungen direkt ab den Bundesasylzentren vollzogen.

Im Jahr 2020 ist die Gesamtzahl der Abgänge aus dem Asylprozess und der Rückkehrunterstützung im Vergleich zu den Vorjahren aufgrund der Covid-19-Pandemie und dem Rückgang der Asylgesuche stark gesunken. Dabei präsentierte sich die Lage bei den Ausreisen je nach Zielstaat sehr unterschiedlich und die Voraussetzungen im Bereich der Rückkehr waren aufgrund der Covid-19-Pandemie besonders herausfordernd: Einreisebeschränkungen und ausserordentliche Grenzregelungen in den Zielstaaten sowie ein reduzierter internationaler Flugverkehr hatten grossen Einfluss auf die Organisation der Ausreisen. Der Rückgang betraf alle Ausreisearten.

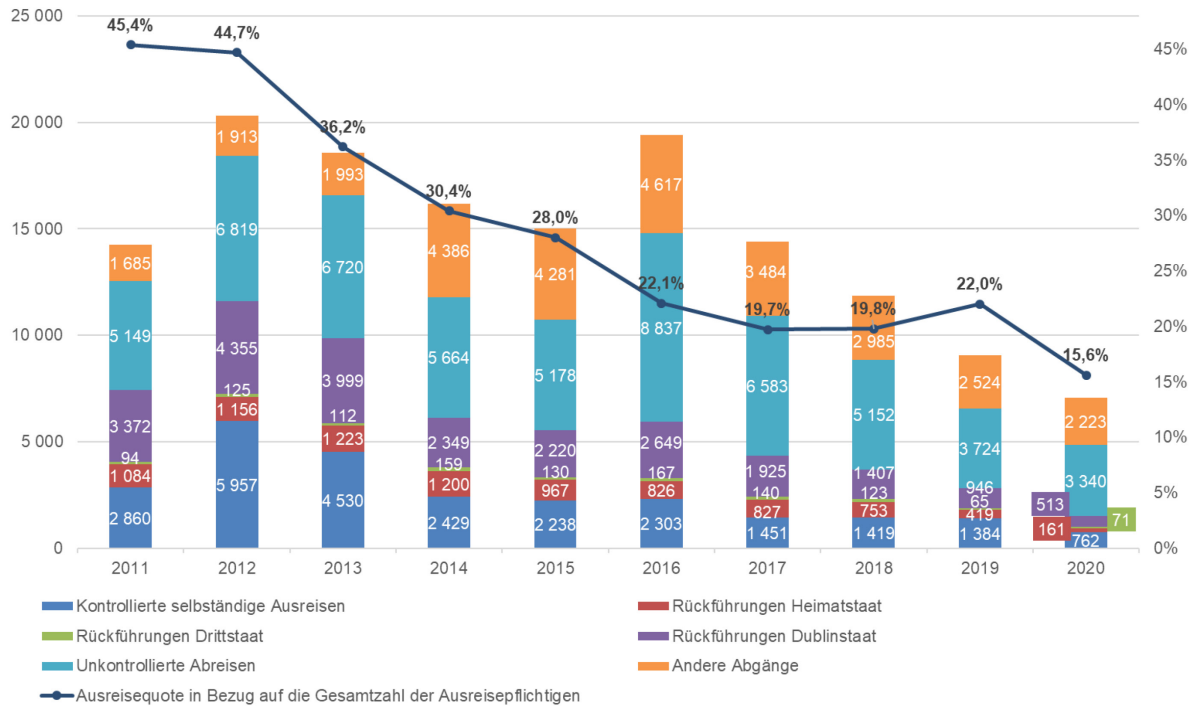
Der Anteil der unkontrollierten Abreisen ist auch nach Umsetzung der Asylgesetzrevision relativ hoch. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der unkontrollierten Abreisen im Jahr 2020 gesunken. Der prozentuale Anteil der unkontrollierten Abreisen an den Abgängen ist jedoch leicht angestiegen. Dies ist neben der Pandemie die primäre Ursache für die tiefe Ausreisequote²⁴, bei welcher definitionsgemäss ausschliesslich kontrollierte Ausreisen angerechnet werden. Seit Umsetzung der neuen Asylverfahren führt die Chancenberatung als Teil des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren dazu, dass die Asylsuchenden den Ausgang des Asylverfahrens bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchstellenden, wann ihnen in etwa der definitive Entscheid eröffnet werden wird, denn sie werden mit einem vorgängigen Entscheidentwurf um Stellungnahme gebeten. Diese Vorinformationen können zu unkontrollierten Ausreisen führen.

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich will das SEM die Zusammenarbeit mit den Kantonen beim Wegweisungsvollzug weiter verstärken. Hierzu bauen das SEM und die Kantone ein verstärktes Case Management auf. Diesbezüglich wurde 2020 ein Pilotprojekt initiiert, welches bis Sommer 2021 durch den Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug evaluiert werden soll. Zudem wird das Netz der Immigration Liaison Officers (ILO), welche die Rückführungen vor Ort unterstützen können, weiter ausgebaut. Seit August 2020 ist neu eine ILO in Addis Abeba (Äthiopien) stationiert.

²³ Der Begriff «Rückführung» bezeichnet im vorliegenden Bericht nicht nur Rückführungen gemäss der Definition der EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), sondern auch Überstellungen in andere Dublin-Staaten.

²⁴ Die hier betrachtete Ausreisequote entspricht dem Anteil der kontrolliert ausgereisten Personen im Referenzjahr (d. h. freiwillig Ausreisende und Zurückgeführte) an der Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen (mit rechtskräftig abgelehnten Asylgesuchen) und der Ausreisewilligen.

Abbildung 10: Abgänge aus Asylprozess und aus Rückkehrunterstützung nach Asylverfahren



Quelle: SEM

(Hinweis: Abgänge von Fällen mit Vollzugsunterstützung jedoch ohne Asylverfahren sind hier nicht enthalten.)

Einordnung für den Gesamtüberblick: (7) AUSREISEQUOTE*								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						ERGEBNIS IM JAHR 2020		
Optimaler Zustand			Normalzustand*		Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster	
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	15,6 %	- 3

* im Sinne eines Zielwerts
 Hinweis: Betrachtet wird hier die Ausreisequote in Bezug auf die Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen. Die Zielvorgaben und Bandbreiten des Bewertungsrasters basieren auf historischen Daten und Erfahrungswerten des SEM. Sie sind als ehrgeiziges, aber dennoch realistisches und erreichbares Ziel definiert.

** Schwellenwerte (z.B. Ausreisequote von exakt 35,5 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. + 2).

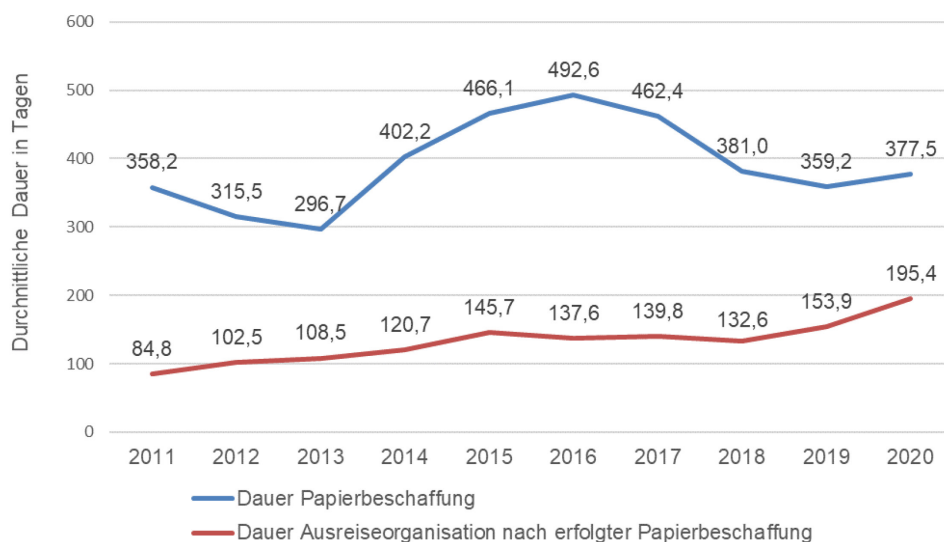
3.8. Vollzugsdauer

Im Jahr 2020 nahm die Dauer der Papierbeschaffung im Vergleich zum Vorjahr um 18,3 Tage bzw. 5,1 % zu. Auch die durchschnittliche Dauer bei der Ausreiseorganisation erhöhte sich im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 41,5 Tage bzw. 26,9 %. Betrachtet wurden dabei alle Abgangsarten.

Gründe für die Erhöhung waren die Covid-19-Pandemie (wenig zentrale Befragungen durch Delegationen, Schliessung von ausländischen Vertretungen) und die ausserordentlichen Grenzregelungen und Einreisebeschränkungen im Flugverkehr. Daneben führen auch medizinische und familiäre Gründe zu einer verzögerten Ausreise aus der Schweiz. Die Tatsache, dass die Papiere erfolgreich beschafft werden können, bedeutet nicht zwingend, dass die betroffenen Personen tatsächlich ausreisen. Ein weiterer Grund für die Zunahme der Dauer bei der Ausreiseorganisation sind unkontrollierte Abreisen, die kurz vor dem geplanten Abflugdatum der Rückführung stattfinden. In diesen Fällen wird das geplante Abflugdatum als Zeitpunkt der unkontrollierten Abreise erfasst. Des Weiteren können auch die umfassenden Dossierbereinigungen während der Covid-19-Pandemie ein Grund für die starke Zunahme sein. Die Altfälle, die dabei abgeschrieben wurden, fielen mehrheitlich durch eine überdurchschnittlich lange Zeitdauer beim Abschluss des Rückkehrunterstützungsprozesses auf.

Grundsätzlich ist die Dauer des Wegweisungsvollzugs – neben technischen Gründen – von der Kooperation der Herkunftsländer bzw. dem Verhalten der ausreisepflichtigen Personen abhängig. So wirken sich z. B. Beschränkungen der Herkunftsstaaten bei den zwangsweisen Rückführungen oder die Verweigerung der freiwilligen Ausreise durch ausreisepflichtige Personen auf die Zeitdauer aus. Diese Faktoren können kaum durch das SEM beeinflusst werden. Im Allgemeinen funktioniert die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit vielen Herkunftsstaaten gut. Bisher konnte die Schweiz mit 65 Staaten ein Abkommen im Rückkehrbereich abschliessen. Mit vielen Herkunftsstaaten funktioniert die Rückkehrzusammenarbeit aber auch ohne Abkommen reibungslos. Mit gewissen Herkunftsstaaten bestehen jedoch nach wie vor Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, was sich in höheren Pendenzenzahlen bei der Rückkehrunterstützung widerspiegelt.

Abbildung 11: Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation



Quelle: SEM

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs haben sich die beschleunigten Verfahren auch im Rückkehrbereich positiv auf die Dauer des Wegweisungsvollzugs ausgewirkt. So wird bei Asylgesuchen, die im beschleunigten Verfahren in den Bundesasylzentren behandelt werden, der Vollzugsprozess unmittelbar nach einem negativen Asylentscheid ohne Bleiberecht eingeleitet. Bei diesen Fällen findet in der Regel innerhalb von 24 Stunden das Ausreisegespräch statt, und im direkten Anschluss beginnt die Rückkehrunterstützung mit der Identifikation bzw. Papierbeschaffung. Hingegen war die Bearbeitungsdauer bei den altrechtlichen Fällen im Jahr

Monitoring Asylsystem: Bericht 2020

2020 trotz sinkender Tendenz weiterhin hoch. Sie lag bei 183 Tagen (Vorjahr: 238 Tage). Der Grund dafür liegt beim Einreichen von Beschwerden. In diesen Fällen warten die Kantone die entsprechenden Beschwerdeverfahren und die Rechtskraft der Asylentscheide ab, bevor sie ein Gesuch um Rückkehrunterstützung einreichen.

Bei den erweiterten Verfahren und beim Vollzugsprozess (Identifikation bzw. Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation) ist eine Beschleunigungswirkung nur dann gegeben, wenn das SEM die Rückkehrunterstützung selbst einleitet. Das SEM prüft deshalb zurzeit mit den Kantonen Anpassungen der Prozesse, damit das SEM auch in allen Fällen aus dem erweiterten Verfahren von sich aus die Rückkehrunterstützung einleiten kann. Die entsprechenden Prozessanpassungen sollten im Laufe des Jahres 2021 umgesetzt werden können.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass im Rückkehrbereich trotz der erheblichen Beeinträchtigungen durch die Covid-19-Pandemie der Wegweisungsvollzug und die Identifizierungen – letztere insbesondere auch für die Länder Algerien und Sri Lanka, bei denen eine Ausreise pandemiebedingt blockiert war – dank intensiver Bemühungen nie ausgesetzt und teilweise auf einem verhältnismässig hohen Niveau fortgeführt werden konnten.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2020	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2020	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Dauer der Papierbeschaffung* (Gewichtung: 25 %)								
< 301 Tage	301-350 Tage	351-400 Tage	401-450 Tage	451-500 Tage	501-550 Tage	> 550 Tage	377,5 Tage	+ 1
Dauer der Ausreiseorganisation* (Gewichtung: 75 %)								
< 76 Tage	76-100 Tage	101-125 Tage	126-150 Tage	151-175 Tage	176-200 Tage	> 200 Tage	195,4 Tage	- 2
Gesamtbewertung der Vollzugsdauer								- 1,25
* im Sinne eines Zielwerts								
Hinweis: Die Vollzugsdauer wird bereits im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als Indikator geführt. Die Definition der Zielvorgaben erfolgte analog zum IAFP basierend auf historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellen ehrgeizige, aber dennoch realistische und erreichbare Ziele dar. Die Dauer der Ausreiseorganisation ist weitaus weniger stark von externen Faktoren (Kooperationsbereitschaft der heimatischen Behörden) abhängig als die Papierbeschaffung. Bund und Kantone können in diesem Bereich stärker Einfluss nehmen, weshalb die Ausreiseorganisation stärker (75 %) als die Papierbeschaffung (25 %) gewichtet wird.								

3.9. Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen

Die durchschnittliche Erwerbsquote der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen²⁵ und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2020 mit 42,1 % einen neuen Höchstwert in der hier betrachteten Periode ab dem Jahr 2010.²⁶ Seit dem Jahr 2013 konnte die Zahl der *erwerbstätigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 6 600 auf rund 26 300 Personen gesteigert werden. Dies kann als Hinweis auf die Wirksamkeit der verstärkten Massnahmen von Bund und Kantonen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gewertet werden. Es scheint, dass die über die Zeit zunehmenden Erwerbschancen, in Kombination mit der längeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer, die erschwerten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt infolge der Covid-19-Pandemie bisher ausgleichen konnten. Im gleichen Zeitraum ist der Bestand der *erwerbsfähigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 20 300 auf rund 62 500 Personen gestiegen. Ende 2020 waren damit rund 36 200 erwerbsfähige Personen aus dem Asylbereich *erwerbslos*. Eine Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration ist damit unabdingbar, insbesondere mit Blick auf die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Chancen der Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Nach wie vor besteht ein Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit sowie zu einer vermehrten nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe.

Im Jahr 2019 startete die Integrationsagenda Schweiz (www.integrationsagenda.ch). Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit wurde vereinbart, dass sieben Jahre nach Einreise die Hälfte (50 %) aller erwachsenen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert sein sollen. Zudem wurde das Wirkungsziel vereinbart, dass sich fünf Jahre nach Einreise zwei Drittel aller vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung befinden sollen; dies mit der Absicht, Jugendliche und junge Erwachsene wenn möglich an einer nachobligatorischen Bildung teilhaben zu lassen, um die Chancen auf eine nachhaltige Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Mittelfristig soll die Beurteilung der Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen durch ein umfassendes Monitoring verbessert werden. Das Gesamtkonzept zum Monitoring Integrationsagenda Schweiz wurde 2020 verabschiedet. Bereits durchgeführt wurde eine Piloterhebung von ausgewählten Wirkungs-, Leistungs- und Kontextkennzahlen bei den Kantonen.²⁷ Sobald das Monitoring Integrationsagenda Schweiz vorliegt, können dessen Kerninformationen in das Monitoring Asylsystem übertragen werden.

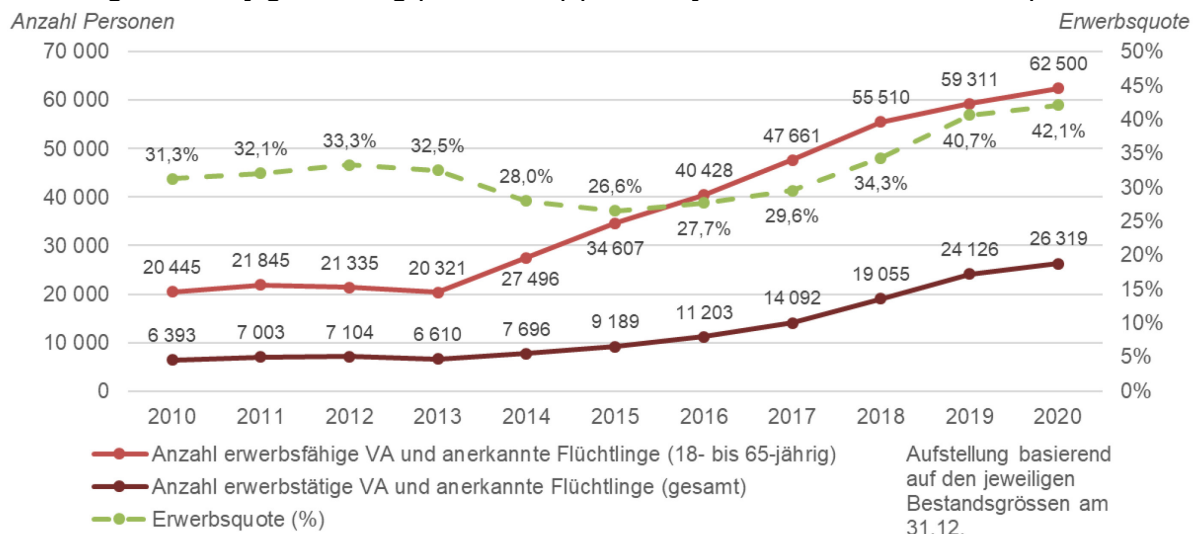
Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann mittelfristig erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigung weiter verbessert. Der Effekt auf die Erwerbsintegration dürfte umso stärker ausfallen, desto mehr die Kantone ihre Strukturen auf die neuen Asylverfahren ausrichten und desto früher sie die Integrationsförderung gemäss der Integrationsagenda aufnehmen.

²⁵ Die Gruppe der vorläufig Aufgenommenen umfasst bei allen Auswertungen zur Erwerbsintegration im Rahmen dieses Monitoring-Berichts jeweils auch die Teilgruppe der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge.

²⁶ Die Aussagekraft der Erwerbsquote ist jedoch aufgrund der folgenden Faktoren eingeschränkt: Erstens ist eine erfolgreiche Integration vor allem davon abhängig, wie hoch die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts zum jeweiligen Zeitpunkt ist. Zweitens sinkt die Quote durch neu ankommende Personen mit Bleiberecht, welche die nötigen Voraussetzungen für eine Anstellung noch nicht mitbringen. Drittens erscheinen niedergelassene Flüchtlinge (C-Ausweis) und vorläufig aufgenommenen Personen, die bereits über eine Härtefall-Regelung eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) erhalten haben, nicht mehr in der Statistik; bei ihnen ist davon auszugehen, dass sie die Anforderungen bezüglich Arbeitsmarktintegration erfüllen.

²⁷ Vgl. Raster für Kennzahlen KIP/IAS 2020: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/ias-kennzahlenraster-d.xlsx.download.xlsx/ias-kennzahlenraster-d.xlsx>

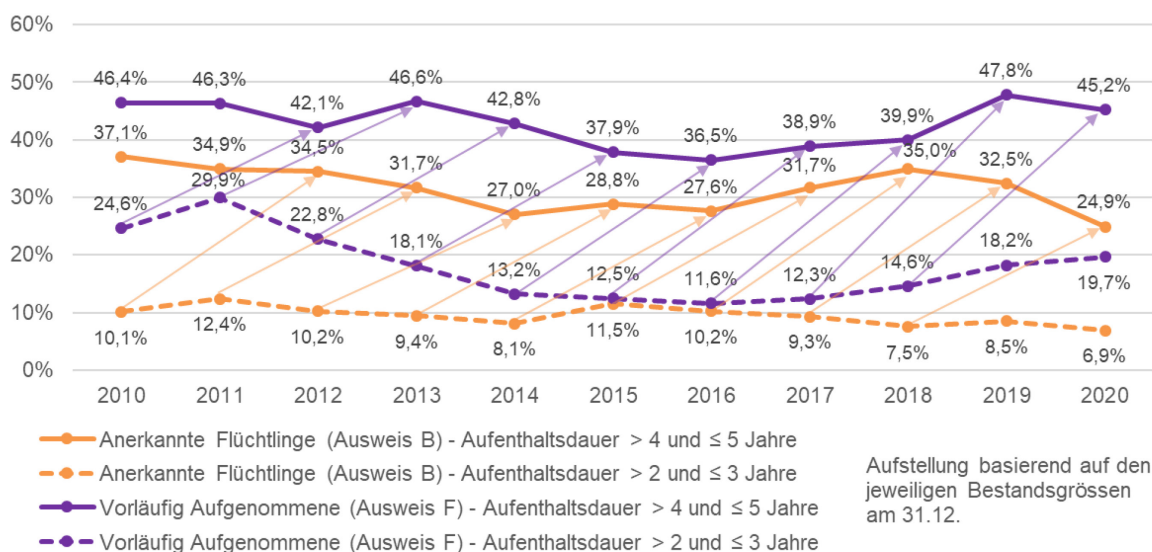
Abbildung 12: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)



Quelle: SEM (Hinweis: Die Erwerbsquote bezieht sich auf die Anzahl der erteilten Erwerbsbewilligungen aller VA und anerkannten Flüchtlinge, unabhängig von einer allfälligen finanziellen Bundeszuständigkeit)

Die oben ausgewiesene Anzahl erwerbstätiger Personen (gemessen an der Anzahl der erteilten Erwerbsbewilligungen) ist stark abhängig von den schwankenden Ein- und Austritten in bzw. aus der Gruppe der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge. Als zusätzliche Messgrösse kann daher die Erwerbsquote derjenigen anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen hinzugezogen werden, die sich zum Zeitpunkt der Messung jeweils in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz befinden. Ende des Jahres 2020 betrug die Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 6,9 %, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 24,9 %. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbsquote von 19,7 % auf; bei fünfjährigem Aufenthalt lag die Erwerbsquote bei 45,2 %.

Abbildung 13: Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz²⁸



Quelle: Asylstatistik SEM (Hinweis: Die Pfeile verdeutlichen, dass Personenkohorten im dritten Aufenthaltsjahr zwei Jahre später als Personenkohorten im fünften Aufenthaltsjahr erneut untersucht werden)

²⁸ Bei überjährigen Vergleichen ist zu beachten, dass jeweils unterschiedliche Einreisekohorten betrachtet werden, nämlich jeweils diejenigen Personen, die sich zum Zeitpunkt der Messung in ihrem dritten Aufenthaltsjahr in der Schweiz befinden. Die Zusammensetzung (bspw. nach Alter oder Herkunft) der jeweils betrachteten Personengruppe variiert von Jahr zu Jahr, was Auswirkungen auf den Erfolg der Erwerbsintegration haben kann. Die dargestellten Erwerbsquoten berücksichtigen zudem keine vorläufig aufgenommenen Personen, die bereits über eine

Die Sozialhilfequote von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verblieb in den vergangenen Jahren auf hohem Niveau – dies trotz der steigenden Erwerbsquote. So betrug die Sozialhilfequote im Jahr 2019 bei vorläufig Aufgenommenen 85,0 %, bei Personen, denen Asyl gewährt wurde, sowie vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 86,5 %. Dies kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass die erzielte Erwerbsintegration in vielen Fällen prekär ist (geringe Einkommen, geringe Beschäftigungsgrade, befristete Arbeitsverhältnisse, etc.) und nicht zu einer vollständigen und nachhaltigen Ablösung aus der Sozialhilfe führt. Weiterhin ist anzuführen, dass die meisten Kantone insbesondere bei jungen Personen aus dem Asylbereich die berufliche Qualifizierung (berufliche Grundbildung, Lehre) fördern, welche einige Jahre in Anspruch nimmt. Daher bleibt die Sozialhilfequote während der Anfangsphase («Erstintegrationsprozess»), welche sich in etwa mit der Phase der Bundeszuständigkeit für die Finanzierung der Sozialhilfe deckt, relativ hoch. Studien zeigen, dass mittel- und längerfristig eine auf Qualifizierung setzende Integrationsförderung sich hinsichtlich Einsparungen künftiger Sozialhilfekosten auszahlt.²⁹

Einordnung für den Gesamtüberblick: (9) ERWERBSQUOTE VON VA UND ANERKANNTEN FLÜCHTLINGEN IN IHREM FÜNFTEN AUFENTHALTSJAHR IN DER SCHWEIZ								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK***							ERGEBNIS IM JAHR 2020	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert Ende des Jahres 2020	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Erwerbsquote* der vorläufig Aufgenommenen im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 58 %) **								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	45,2 %	+ 1
Erwerbsquote* der anerkannten Flüchtlinge mit Asylgewährung im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 42 %) **								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	24,9 %	- 3
Gesamtbewertung der Erwerbsquote								- 0,7
* im Sinne eines Zielwerts <u>Hinweis:</u> Die Definition der Zielvorgabe im Bewertungsraster erfolgte basierend auf historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellt ein ehrgeiziges, aber dennoch realistisches und erreichbares Ziel dar. Im Rahmen der Integrationsagenda werden derzeit zusätzliche Indikatoren und Datengrundlagen zur Messung der Erwerbs- und Bildungsintegration von Personen aus dem Asylbereich erarbeitet. Sobald die entsprechenden Grundlagen vorliegen, kann dieser Indikator angepasst werden. ** Die Gewichtung erfolgt gemäss den Fallzahlen (Erwerbsfähige im fünften Aufenthaltsjahr) in der Berichtsperiode.								

*** Schwellenwerte (z.B. Erwerbsquote exakt 37,5 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. 0).

Härtefall-Regelung eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) erhalten haben, sowie keine anerkannten Flüchtlinge, die im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind (C-Ausweis).

²⁹ Vgl. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/integration/studien.html>

3.10. Wirkung des Kompensationsmodells

Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt nach einem gesetzlich definierten Verteilschlüssel (Art. 27 AsylG; Art. 21, 22, 23 und 34 AsylV 1). Dieser richtet sich nach dem Bevölkerungsanteil des jeweiligen Kantons an der Gesamtbevölkerung der Schweiz. Für besondere Leistungen erhalten die Kantone Kompensationen in Form einer reduzierten Zuweisung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren (Kompensationsmodell). Basierend auf dem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel und den aktuellen besonderen Leistungen wird jeweils die jährliche Zuweisungsquote berechnet.

Sieben Standortkantone von BAZ konnten im erweiterten Verfahren ihre Kompensationen nicht ausschöpfen und erhielten zu viele Zuweisungen. Dementsprechend erhielten einige andere Kantone zu wenige Zuweisungen. Diese Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Werten bei Kantonszuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) sind auf verschiedene Effekte zurückzuführen: So waren auch im Jahr 2020 die Fallzahlen tief und lagen unter den im Jahr 2014 bei der Konzeption des neuen Kompensations- und Verteilmodells angenommenen Werten in einer Bandbreite von 15 000 bis 29 000 Gesuchen in den BAZ.³⁰ Insbesondere bei Kantonen mit einem relativ tiefen Anteil am Verteilschlüssel und hohen Kompensationen aufgrund eines BAZ und/oder Vollzügen von Wegweisungen übersteigen die Kompensationen die Zuweisungen im erweiterten Verfahren und können daher nicht vollständig ausgeschöpft werden. Zudem wurde im Modell von 2014 nicht berücksichtigt, dass es sogenannte zwingende Zuweisungen in einen bestimmten Kanton gibt, z. B. wegen Familienzusammenführung oder weil ein Entscheid mit Wegweisungsvollzug beim Austritt aus dem BAZ noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Solche zwingenden Zuweisungen sind nicht planbar und können bei kleinen und mittleren Kantonen grössere Abweichungen verursachen, die in der Folge kaum mehr ausgeglichen werden können. Bei Kantonen mit einem kleinen Anteil am Verteilschlüssel führen die geringen Fallzahlen dazu, dass eine geringe Abweichung in absoluten Zahlen eine grosse relative Abweichung zur Folge hat.

Das SEM hat daher per Ende 2020 erneut einen Übertrag der Abweichungen in das Folgejahr vorgenommen. So ist sichergestellt, dass alle Kantone ihre Kompensationen ausschöpfen können – wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt. Weiter erarbeitet das SEM bis Anfang 2022 Lösungsvarianten zur Verbesserung der Situation. Die Vorgaben aufgrund des komplexen Kompensations- und Verteilsystems stellen dabei jedoch eine Herausforderung dar. Die erarbeiteten Lösungsvorschläge werden einer Arbeitsgruppe der Kantone unterbreitet und anschliessend von der AG Neustrukturierung des Asylbereichs verabschiedet werden.

Um die Verteil- und Kompensationswirkungen des neu strukturierten Asylbereichs für die Kantone zu veranschaulichen, hat das SEM eine aktualisierte Simulation erstellt (theoretische Modellrechnung). Grundsätzlich basiert die Simulation auf den gleichen Annahmen, welche auch dem Kompensationsmodell der AGNA aus dem Jahr 2014 zugrunde gelegt wurden. In der neuen Simulation wurden zusätzlich jüngste Erfahrungswerte und Informationen (z.B. Standortinformationen, Anzahl der Asylgesuche, Zusammensetzung der Asylgesuche nach Verfahrenstyp, Schutzquote) mitberücksichtigt. Detaillierte Informationen zur Simulation und zu den Ergebnissen für die einzelnen Kantone sind in den jeweiligen Kantonsfaktenblättern zur Neustrukturierung des Asylbereichs enthalten. Die im Februar 2020 aktualisierten Faktenblätter sind verfügbar unter:

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html>

Die durchgeführte Simulation des Kompensationsmodells veranschaulicht, dass das Modell grundsätzlich die beabsichtigte Wirkung entfalten kann. Die Analyse und Bewertung der effektiven Wirkung des Kompensationsmodells in der Praxis werden erst vorgenommen werden,

³⁰ Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014): *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*, Schlussbericht vom 18. Februar 2014, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2020

wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.