



Bern, 14. September 2023

Monitoring Asylsystem

Bericht 2022

Bericht der AG Monitoring Asylsystem zuhanden von EJPD, KKJPD und SODK

Aktenzeichen: 021-981/19



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ziele der Neustrukturierung des Asylbereichs	3
1.2. Auftrag	3
1.3. Monitoring-Bericht 2022	4
2. Gesamtüberblick	5
3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2022	10
3.1. Asylgesuche	10
3.2. Dauer der Asylverfahren	12
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. Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen.	29
3.10. Wirkung des Kompensationsmodells	32
3.11. Personen mit Schutzstatus S	34

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.»*

In Umsetzung dieses Beschlusses wird seit der Berichtsperiode 2016 jährlich ein Monitoring-Bericht zum Asylsystem erarbeitet und veröffentlicht.⁴ 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 Frage der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird in punktuellen Vertiefungsstudien analysiert werden, wenn genügend belastbare Kennzahlen und Messreihen zum neuen System vorliegen.

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 wird im Rahmen eines Folgemandates zur Integrationsagenda Schweiz 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

1.3. Monitoring-Bericht 2022

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2022. 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) Erwerbstätigenquote 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*)

Krieg in der Ukraine: Einführung des Schutzstatus S

Am 24. Februar 2022 griff Russland seinen westlichen Nachbarstaat Ukraine an. Als Folge der Kriegshandlungen flüchteten Millionen Menschen in die Nachbarstaaten der Ukraine, nach Mitteleuropa und auch in die Schweiz. Der Bundesrat beschloss deshalb, angesichts der grössten Flüchtlingsbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz, per 12. März 2022 erstmals den Schutzstatus S zu aktivieren. Damit erhielten die Geflüchteten aus der Ukraine mit Schutzanspruch rasch ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz, ohne dass sie ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen mussten. Kerninformationen zu Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz sind im Sonderkapitel 3.11 dieses Berichts aufgeführt.

2. Gesamtüberblick

Das Jahr 2022 war geprägt durch einen Anstieg der Asylgesuche um mehr als 60% gegenüber dem Vorjahr auf rund 24'000 Personen sowie die Aufnahme von mehr als 70'000 schutzsuchende Personen, welche die Ukraine aufgrund des Krieges verlassen haben. Die Unterbringungskapazitäten des Bundes wurden in kurzer Zeit auf nahezu 10'000 Plätze verdoppelt. Trotz der grossen Herausforderungen konnte der Betrieb aufrechterhalten und ein Grossteil der Verfahren in den Strukturen des Bundes abgeschlossen werden. Die im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs vorgesehenen kurzen Verfahrensfristen konnten unter diesen Ausnahmebedingungen meist nicht eingehalten werden.

Die Zahl der **Asylgesuche** im Jahr 2022 lag mit 24 511 sehr nahe der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24 000 Asylgesuchen pro Jahr.⁵ Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der Asylgesuche um 9 583 (+ 64,2 %).

Nach den Einschränkungen aufgrund von Covid-19 in den Jahren 2020 und 2021 hatten 2022 insbesondere der Krieg in der Ukraine mit den vielen Schutzsuchenden, aber auch der starke Anstieg der Asylgesuche einen verlängernden Einfluss auf die **Verfahrensdauer**.

Bei den Dublin-Verfahren wurde im Jahr 2022 in den Bundesasylzentren mit 66,5 Tagen der Zielwert überschritten. Bereits die Vorbereitungsphase Dublin von 10 Tagen konnte nur in 27 % der Fälle eingehalten werden. Gleichzeitig ist aber 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 Übernahmemeersuchens sowie die Zeit zwischen der positiven Beantwortung durch den ersuchten Dublin-Staat und dem Dublin-Nichteintretensentscheid beeinflussen. Auch im Jahr 2022 bestanden bei einigen Dublin-Partnerstaaten verschiedene verzögernde Einschränkungen.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 72,2 Tagen abgeschlossen werden. Generell am meisten Probleme bestehen weiterhin bei der Einhaltung der gesetzlichen Ordnungsfrist für die Vorbereitungsphase von maximal 21 Tagen. Diese Frist konnte im Jahr 2022 lediglich zu 30 % eingehalten werden. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen weiterhin gut eingehalten werden (89 % im Jahr 2022).

Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 263,7 Tagen ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund des Ukraine-Krieges und des Anstiegs der Asylgesuche nicht genügend Ressourcen für die Behandlung der Asylgesuche zur Verfügung standen und deshalb insbesondere die Erledigung der erweiterten Verfahren auch im Jahr 2022 etwas zurückgestellt werden musste. 2022 konnten deshalb nur 27 % der erweiterten Verfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Ordnungsfrist von 2 Monaten nach Abschluss der Vorbereitungsphase abgeschlossen werden. Bei einem Teil der erweiterten Verfahren handelt es sich aber auch um sehr zeitaufwändige Konstellationen mit spezifischem Abklärungsbedarf. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Verfahrensdauer bei den erweiterten Verfahren bis auf weiteres erhöht bleiben wird.

Im Jahr 2022 wurden von den in den Asylregionen erledigten neurechtlichen Fällen (ohne Sonderverfahren) 39,3 % in einem Dublin- oder Rückübernahmeabkommen-Verfahren und 41,7 % in einem beschleunigten Verfahren erledigt. Die restlichen 19,0 % wurden im erweiterten Verfahren erledigt. Die letzten Modellberechnungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs sahen eine Verteilung von 40 % Dublin-Verfahren, 32 % beschleunigte Verfahren und 28 % erweiterte Verfahren vor. Die Dublin-Quote entsprach im Jahr 2022 ungefähr dem Planwert. Aufgrund

⁵ 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 2022

des Gesuchsanstieges im Jahr 2022 und der dadurch entstandenen Überlastung des Asylsystems aufgrund fehlender Ressourcen wurden im Jahr 2022 vor allem Asylgesuche erledigt, die beschleunigt erledigt werden konnten. Gleichzeitig wurden Gesuchspendenzen aufgebaut und komplexe Fälle zurückgestellt, welche weitgehend noch im erweiterten Verfahren erledigt werden müssen. 2022 wurden deshalb anteilmässig überdurchschnittlich viele Fälle beschleunigt und nur wenige im erweiterten Verfahren erledigt.

Die **Schutzquote** der im Jahr 2022 entschiedenen alt- und neurechtlichen Fälle lag mit 59,0 % 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.

Im Jahr 2022 ist die **Beschwerdequote** gegenüber den Vorjahren gesunken und erreichte 31,1 %. Die Beschwerdequote sank dabei im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr bei allen alt- und neurechtlichen Verfahrenstypen mit Ausnahme der Dublin-Nichteintretensentscheide. Insgesamt bewährt sich der unentgeltliche Rechtsschutz 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 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 2022 bei 98,3 %. Die Entwicklung der Quote deutet gegenüber den Vorjahren in der Tendenz auf eine qualitative Verbesserung der SEM-Entscheide hin. Das SEM hat im Jahr 2021 ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem für den Asylbereich eingeführt und baut dieses modular aus. Durch die Systematisierung sollen die Qualität der Prozesse und Ergebnisse und insbesondere die Asylverfahren und Asylentscheide weiter verbessert werden.

Im vierten Quartal 2022 verfügte der Bund über insgesamt 9 558 **Unterbringungsplätze in den Bundesasylzentren**, wovon 3 270 Plätze als dauerhafte Kapazitäten zur Zielkapazität von 5 000 Plätzen für den neu strukturierten Asylbereich gezählt werden können. 6 288 Unterbringungsplätze waren damit temporärer Natur.

Die grosse Zahl schutzsuchender Personen aus der Ukraine in den ersten Monaten des Jahres 2022 bedurfte rascher Massnahmen zur Steigerung der Unterbringungsmöglichkeiten, dies auch ausserhalb der SEM-Strukturen. Insbesondere gilt es hier den hohen Anteil an Privatunterbringung sowie die temporäre Unterbringung in Hotels oder punktuell in kantonalen Notaufnahmestrukturen zu erwähnen. Namentlich der hohe Anteil an Privatunterbringung ermöglichte es, die Gesuchseinreichung mit einem Formular bzw. der Applikation «RegisterMe» von der nachfolgenden, gestaffelten Bearbeitung des Schutzgesuchs in den BAZ zu trennen. Dies war ein wesentlicher Beitrag sowohl im Bereich der Unterbringung während des Schutzverfahrens wie auch zur Ermöglichung des Aufbaus der nötigen Bearbeitungskapazität zur Gesuchsbearbeitung.

Der Anstieg der Asylgesuche im Herbst 2022 sorgte nochmals für einen deutlich höheren Bedarf an Unterbringungskapazitäten – dies, weil Personen im Asylprozess im Vergleich zu Schutzsuchenden aus der Ukraine deutlich längere Verfahren durchlaufen und daher auch länger in den Strukturen des Bundes untergebracht werden.

Die Situation im ganzen Jahr 2022 war mit sehr grossen Prognoseunsicherheiten behaftet. So musste jederzeit mit einem raschen Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden aus der Ukraine gerechnet werden. Dies erforderte entsprechend grössere Kapazitätsreserven. Diese Reserven wurden u.a. auch wegen sanitären Quarantänemassnahmen (Masern / Diphtherie) in

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

mehreren BAZ in Anspruch genommen und schlagen sich in einem vergleichsweise tiefen Belegungsgrad der BAZ nieder. Für das Jahr 2023 werden im Bereich Asyl noch höheren Gesuchszahlen prognostiziert, so dass mit entsprechenden Kapazitäten geplant werden muss.

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2022 bezogen insgesamt 4 620 Personen in den Kantonen **Nothilfe**. Im gleichen Zeitraum wurden 14 776 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 31 %. Die Bezugsdauer liegt bei 158 Tagen. Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 23,59 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 41,55 Millionen Franken. Alle drei Verfahren weisen einen negativen Saldo auf; im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 4,1 Millionen Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das Defizit 9,8 Millionen Franken und im erweiterten Verfahren beträgt das Defizit 4,0 Millionen Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 17,96 Millionen Franken. Die Nothilfepauschalen werden im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus per 1. Januar 2024 wie folgt erhöht: Dublin-Verfahren von 495 Franken auf 646 Franken und erweitertes Verfahren von 6 755 Franken auf 9 435 Franken. Die Nothilfepauschale für das beschleunigte Verfahren wird nicht angepasst.

Die Situation im **Rückkehrbereich** entwickelte sich 2022 insgesamt positiv. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie nahmen im Verlaufe des Jahres ab und der Wegweisungsvollzug konnte dank intensiven Bemühungen auf hohem Niveau fortgeführt werden. Bei den Ausreisen (freiwillige und Rückführungen) ist zwar noch keine vollständige Normalisierung eingetreten; insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2022 haben jedoch einige wichtige Herkunftsstaaten wie Algerien, Marokko, Nigeria und Sri Lanka ihre pandemiebedingten Einreiseregulungen aufgehoben. Infolgedessen fanden 2022 deutlich mehr Ausreisen von Personen aus dem Asylbereich statt als im Vorjahr: Die kontrollierten Ausreisen (ohne Ukraine) nahmen von 1 804 (2021) auf 2 836 (2022) zu (+ 57,2 %). Zählt man die Ukraine dazu (über 6 600 freiwillige Ausreisen), waren im Jahr 2022 insgesamt 9 398 kontrollierte Ausreisen zu verzeichnen – so viele, wie in absoluten Zahlen seit zehn Jahren nicht mehr.

Die Anzahl der unkontrollierten Abreisen von Personen aus dem Asylbereich hat sich 2022 gegenüber dem Vorjahr erhöht (Anstieg von 3 385 auf 4 983). 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 Gestuchstellenden, wann ihnen in etwa der definitive Entscheid eröffnet werden wird, denn sie werden mit einem vorgängigen Entwurf des Entscheids um Stellungnahme gebeten. Diese Vorinformationen können zu unkontrollierten Ausreisen führen.

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich hat das SEM beim Wegweisungsvollzug die Zusammenarbeit mit den Kantonen weiter verstärkt. Hierzu bauten das SEM und die Kantone im Jahr 2021 ein verstärktes Case Management (CM) für schwierige Einzelfälle auf. Das entsprechende Pilotprojekt wurde 2021 abgeschlossen und das CM in die ordentlichen Strukturen des Bundes und der Kantone überführt. Seit seiner Einführung hat das CM seinen Nutzen unter Beweis gestellt, komplexe Fälle, die für die Kantone von prioritärer Bedeutung sind, zu deblockieren. Dank der intensiven Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen am Wegweisungsvollzug beteiligten Akteuren konnten im Laufe des Jahres 2022 insgesamt 15 solcher Dossiers abgeschlossen werden.

Die durchschnittliche **Erwerbstätigenquote** der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2022 mit 44,1 % einen neuen Höchstwert. Die Entwicklung der vergangenen Jahre kann als Hinweis auf die Wirksamkeit der verstärkten Massnahmen von Bund und Kantonen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

vorläufig Aufgenommenen gewertet werden. Dennoch waren Ende 2022 noch rund 35 400 erwerbsfähige Personen aus dem Asylbereich erwerbslos. Eine Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration ist damit unabdingbar. Nach wie vor besteht ein Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit sowie zu einer vermehrten nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe.

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, Städte und Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem SEM ihre Strukturen auf die neuen Asylverfahren ausrichten und desto früher sie die Integrationsförderung gemäss der Integrationsagenda aufnehmen. Die im Zuge verschiedener Krisen wieder angestiegenen Asylverfahrensdauern und -pendenzen wirken sich hingegen negativ auf die Erwerbsintegration aus, weshalb ein besonderes Augenmerk auf Verfahrensbeschleunigung und Pendenzenabbau zu legen ist. Nach wie vor besteht ein Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit sowie zu einer vermehrten nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe.

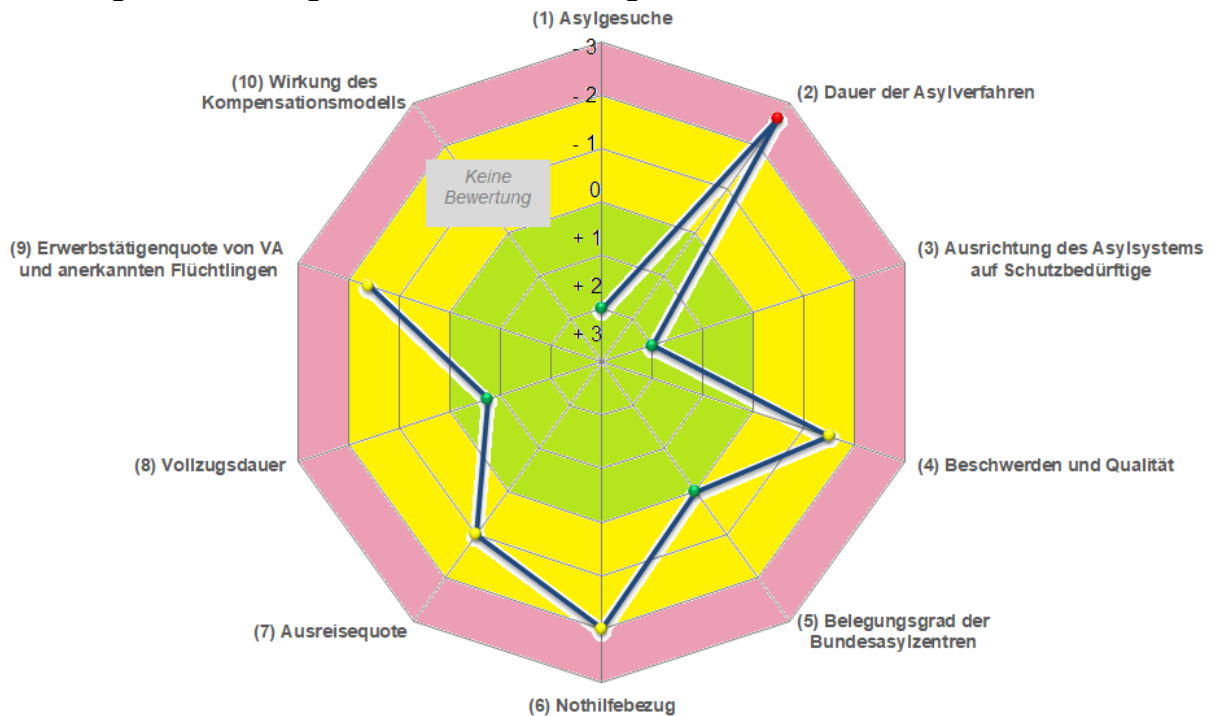
Bei den **effektiven Kantonszuweisungen von Asylsuchenden** konnten im Jahr 2022 alle Kantone, die besondere Leistungen erbracht hatten, ihre Kompensationen im Rahmen der Verteilung von Personen im erweiterten Verfahren ausschöpfen. Dies war seit 2019, dem Jahr des Inkrafttretens der Neustrukturierung des Asylbereichs, nicht mehr der Fall gewesen, was hauptsächlich auf eine besonders niedrige Zahl von Asylsuchenden und eine entsprechend niedrige Zahl von Personen im erweiterten Verfahren zurückzuführen war. Im Jahr 2022 belief sich die Zahl der Asylsuchenden auf 24 511 und die kantonalen Zuweisungen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) auf 9 518. In ihrem Bericht von 2014 prognostizierte die Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Asylbereichs 11 200 kantonale Zuweisungen im erweiterten Verfahren für 24 000 Asylgesuche. Die Situation im Jahr 2022 verdeutlicht, dass das Kompensationssystem in der vorgesehenen Planungsbandbreite der Asylsuchendenzahlen gut funktioniert.

Von Ende Oktober 2022 bis Mitte Dezember 2022 musste das SEM als ausserordentliche Massnahme zur Krisenbewältigung einen Teil der Asylsuchenden den Kantonen vorübergehend vorzeitig zuweisen. Dies erfolgte auf Grundlage von Art. 24 Abs. 6 AsylG, der diese Massnahme insbesondere bei einem raschen und erheblichen Anstieg der Asylgesuche vorsieht. In einem ersten Schritt handelte es sich nur um Personen mit einer Wegweisungsverfügung. In einem weiteren Schritt musste das SEM auch Personen frühzeitig aus den BAZ austreten lassen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen war. Ausgeschlossen von der zweiten Massnahme blieben Personen in einem Dublin-Verfahren, aus Afghanistan, unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) oder aus einem Herkunftsland mit einer sehr tiefen Schutzquote. Bei Letzteren kam ein Fast-Track-Verfahren in den BAZ zur Anwendung. Es ist vorgesehen, dass alle vorzeitig zugewiesenen Personen, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, bis spätestens Ende Februar 2024 zu ihren Asylgründen angehört sein werden. Für Kantone und Gemeinden stellten die vorzeitigen Zuweisungen eine grosse Herausforderung in einer bereits angespannten Lage dar.

Stark geprägt wurde das Migrationswesen in der Schweiz während des letzten Jahres auch durch die Millionen von Menschen, die wegen des Krieges in der Ukraine nach Mitteleuropa und in die Schweiz flohen. Am 12. März 2022 aktivierte der Bundesrat deshalb angesichts der grössten Flüchtlingsbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg den **Schutzstatus S**. Damit erhielten die Geflüchteten aus der Ukraine rasch ein Aufenthaltsrecht, ohne dass sie ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen mussten. Allein in den ersten sechs Wochen nach Aktivierung des Schutzstatus S wurden über 40 000 schutzsuchende Personen, welche die Ukraine aufgrund des Krieges verlassen haben, in der Schweiz registriert. Bis Ende 2022 haben 74 959 Schutzsuchende den Status S beantragt; er wurde in 72 611 Fällen gewährt.

Der untenstehende **Gesamtüberblick** in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2022 zusammen:

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2022



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 2022 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.

3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2022

3.1. Asylgesuche

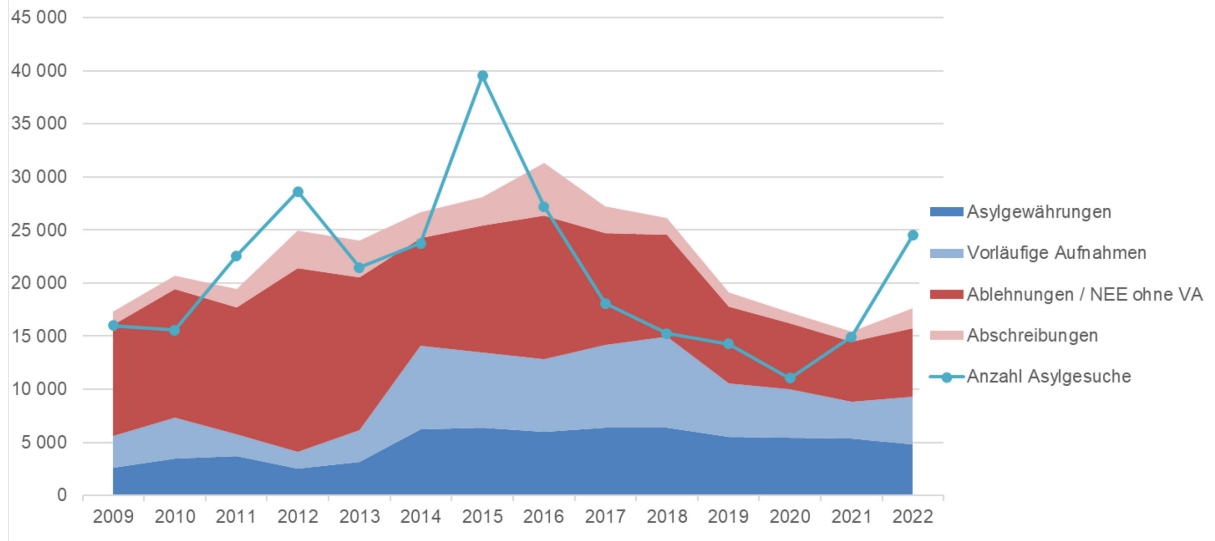
Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2022 lag mit 24 511 sehr nahe der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24 000 Asylgesuchen pro Jahr. Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der Asylgesuche um 9 583 (+ 64,2 %).

Für die Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz im Jahr 2022 standen folgende Elemente im Vordergrund:

- Das Reisen wurde mit dem Ende der meisten einschränkenden pandemiebedingten Massnahmen im Frühjahr 2022 generell wieder einfacher.
- Die Pandemie hat viele Volkswirtschaften in traditionellen Herkunfts- und Transitländern von Asylsuchenden geschwächt. Steigende Preise als Folge des Ukraine-Krieges haben die Situation zusätzlich verschärft. Damit erhöhte sich der Abwanderungsdruck in den betroffenen Ländern, sowohl bei Staatsangehörigen wie auch bei Migrantinnen und Migranten, die sich dort – teilweise seit längerem – aufhielten.
- Insbesondere die Türkei hat vor diesem Hintergrund im Verlauf des vergangenen Jahres den Druck auf die 3,5 Mio. syrischen und geschätzt 200 000 bis 300 000 afghanischen Staatsangehörigen, die sich im Land aufhalten, erhöht, in ihre Heimat zurückzukehren. Dies hat im Verlauf des Sommers 2022 zu einer deutlichen Zunahme der Migration in Richtung Europa geführt.
- Schliesslich erleichterten liberale Visumsbestimmungen einzelner Staaten die Reise nach Europa. So konnten Burundierinnen und Burundier bis zum Oktober 2022 ohne Visum nach Serbien fliegen, um von dort nach Westeuropa, einschliesslich der Schweiz, weiterzureisen und ein Asylgesuch zu stellen.
- Ein grosser Teil der in Europa eintreffenden Migrantinnen und Migranten will weiterhin nach Deutschland und Frankreich. Die Schweiz hat gegenüber dem nördlichen und dem westlichen Nachbarn als Zielland weiter eine geringe Bedeutung. Dies manifestierte sich darin, dass eine Mehrheit der an der Süd- und seit dem Spätherbst auch vermehrt an der Ostgrenze vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (vormals Eidgenössische Zollverwaltung) aufgegriffenen Personen in der Schweiz kein Asylgesuch stellte.

Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen lag im Jahr 2022 bei rund 2,4 %, 0,1 Prozentpunkte höher als 2021. Seit 2016 bewegt sich dieser Anteil zwischen 2,0 und 2,4 %. Die Schweiz ist im Gegensatz zu den Jahren vor 2016 für mehr potenzielle Asylsuchende nicht mehr Ziel- sondern Transitland. 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.

Abbildung 2: Entwicklung der Asylgesuche und Erledigungen



Quelle: Asylstatistik SEM

Im Jahr 2022 wurden 17 599 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt, das sind 2 135 (+ 13,8 %) mehr als im Jahr 2021 (15 464 Erledigungen). Der Bestand im Asylentscheidungsprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2022 gegenüber dem Stand von Ende 2021 (4 438) um 7 801 auf 12 239 Personen (+ 175,8 %) zu.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (1) ASYLGESUCHE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
Modell- annahme*	Abweichung von der Modell- annahme (nach unten <u>oder</u> oben)			Starke Abweichung von der Modell- annahme (nach unten <u>oder</u> oben)			Wert im Jahr 2022	Bewertung gemäss Raster
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) <u>oder</u> 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) <u>oder</u> 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) <u>oder</u> 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) <u>oder</u> 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) <u>oder</u> 29 000 (+/- 500)	<18 500 <u>oder</u> >29 500	24 511 Asyl- gesuche	+ 2

* 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 Asylverfahren⁶

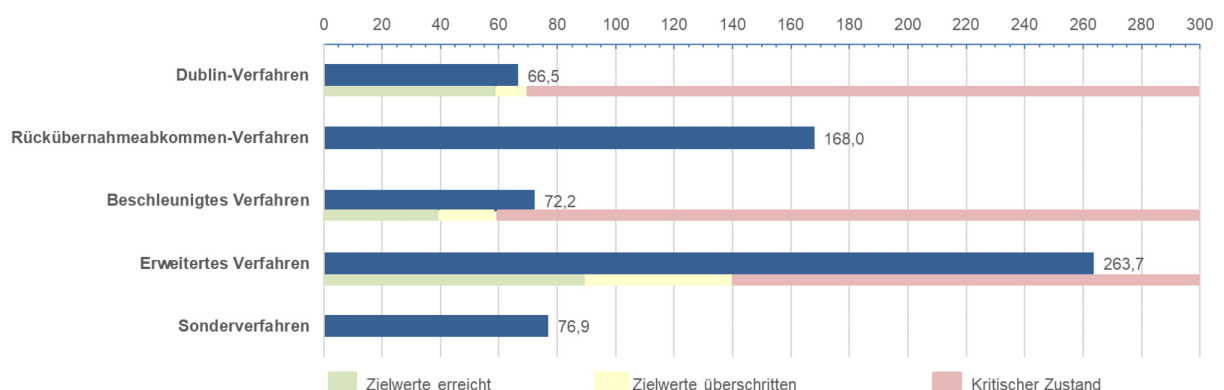
Nach den Einschränkungen aufgrund von Covid-19 in den Jahren 2020 und 2021 hatten 2022 insbesondere der Krieg in der Ukraine mit den vielen Schutzsuchenden, aber auch der starke Anstieg der Asylgesuche einen verlängernden Einfluss auf die Verfahrensdauer.

Bei den Dublin-Verfahren wurde im Jahr 2022 in den Bundesasylzentren mit 66,5 Tagen der Zielwert überschritten. Bereits die Vorbereitungsphase Dublin von 10 Tagen konnte nur in 27 % der Fälle eingehalten werden. Gleichzeitig ist aber 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 Übernahmeersuchens sowie die Zeit zwischen der positiven Beantwortung durch den ersuchten Dublin-Staat und dem Dublin-Nichteintretensentscheid beeinflussen. Auch im Jahr 2022 bestanden bei einigen Dublin-Partnerstaaten verschiedene verzögernde Einschränkungen.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 72,2 Tagen abgeschlossen werden. Generell am meisten Probleme bestehen weiterhin bei der Einhaltung der gesetzlichen Ordnungsfrist für die Vorbereitungsphase von maximal 21 Tagen. Diese Frist konnte im Jahr 2022 lediglich zu 30 % eingehalten werden. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen weiterhin gut eingehalten werden (89 % im Jahr 2022).

Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 263,7 Tagen ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund des Ukraine-Krieges und des Anstiegs der Asylgesuche nicht genügend Ressourcen für die Behandlung der Asylgesuche zur Verfügung standen und deshalb insbesondere die Erledigung der erweiterten Verfahren auch im Jahr 2022 etwas zurückgestellt werden musste. 2022 konnten deshalb nur 27 % der erweiterten Verfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Ordnungsfrist von 2 Monaten nach Abschluss der Vorbereitungsphase abgeschlossen werden. Bei einem Teil der erweiterten Verfahren handelt es sich aber auch um sehr zeitaufwändige Konstellationen mit spezifischem Abklärungsbedarf. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Verfahrensdauer bei den erweiterten Verfahren bis auf weiteres erhöht bleiben wird.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer vom Asylgesuch bis zum erstinstanzlichen Entscheid, nach Verfahrensart (in Tagen) (ausschliesslich neurechtliche Fälle)⁷



Quelle: SEM

⁶ Es werden in diesem Kapitel ausschliesslich neurechtliche Verfahren betrachtet.

⁷ Sonderverfahren umfassen Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche sowie Familienasyl und Familiennachzug.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Im Jahr 2022 wurden von den in den Asylregionen erledigten neurechtlichen Fällen (ohne Sonderverfahren) 39,3 % in einem Dublin- oder Rückübernahmeabkommen-Verfahren und 41,7 % in einem beschleunigten Verfahren erledigt. Die restlichen 19,0 % wurden im erweiterten Verfahren erledigt. Die letzten Modellberechnungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs sahen eine Verteilung von 40 % Dublin-Verfahren, 32 % beschleunigte Verfahren und 28 % erweiterte Verfahren vor. Die Dublin-Quote entsprach im Jahr 2022 ungefähr dem Planwert. Aufgrund des Gesuchsanstieges im Jahr 2022 und der dadurch entstandenen Überlastung des Asylsystems aufgrund fehlender Ressourcen wurden im Jahr 2022 vor allem Asylgesuche erledigt, die beschleunigt erledigt werden konnten. Gleichzeitig wurden Gesuchspendenzen aufgebaut und komplexe Fälle zurückgestellt, welche weitgehend noch im erweiterten Verfahren erledigt werden müssen. 2022 wurden deshalb anteilmässig überdurchschnittlich viele Fälle beschleunigt und nur wenige im erweiterten Verfahren erledigt.

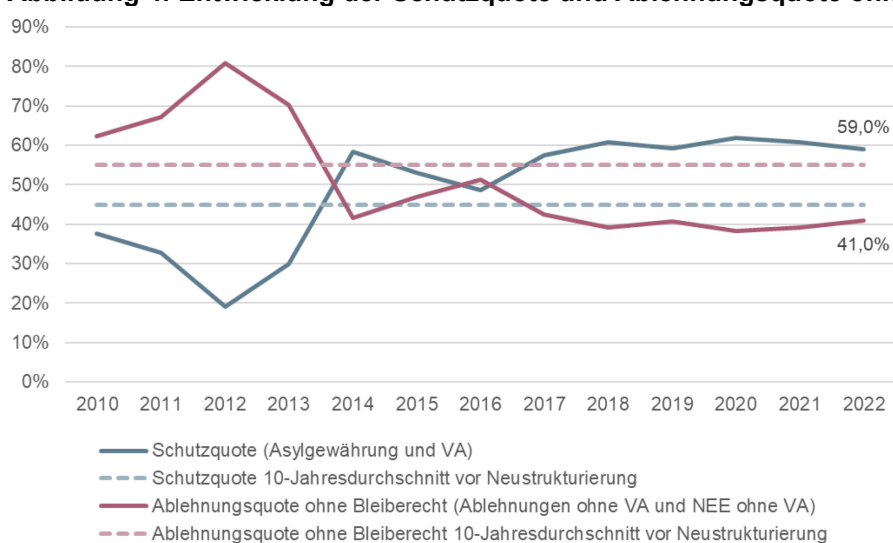
Einordnung für den Gesamtüberblick: (2) DAUER DER ASYLVERFAHREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2022	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Dauer des Dublin-Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)* (Gewichtung: 35 %)								
<52 Tage	52-53 Tage	54-55 Tage	56-59 Tage	60-64 Tage	65-70 Tage	> 70 Tage	66,5 Tage	- 2
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	72,2 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	263,7 Tage	- 3
Gesamtbewertung der Dauer der Asylverfahren (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)								- 2,65
* im Sinne eines Zielwerts								
<u>Hinweis:</u> 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 Schutzquote⁸ der im Jahr 2022 erstinstanzlichen entschiedenen Fälle lag mit 59,0 % über dem 10-Jahres-Durchschnittswert von vor der Neustrukturierung des Asylbereichs (2009-2018) von rund 45 % sowie deutlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2022) von rund 30 %. 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

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 für den Schengen-Raum visumsbefreite Staaten⁹, aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten¹⁰ 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.

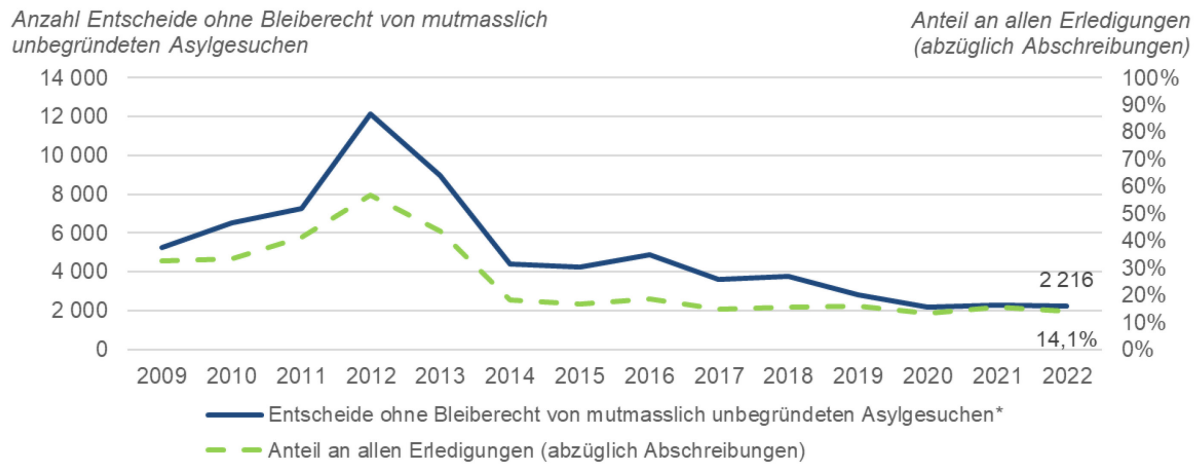
⁸ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

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

⁹ Vgl. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹⁰ Vgl. Anhang 2 der Asylverordnung 1 (SR 142.311)

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, 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.¹¹ 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 2022 wurden insgesamt 2 216 *mutmasslich* unbegründete Asylgesuche mit einer Ablehnung oder einem NEE ohne Bleiberecht entschieden (2021: 2 289). Der Anteil dieser Gesuche an allen Erledigungen (abzüglich Abschreibungen) betrug im Jahr 2022 14,1 % (2021: 15,8 %).

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

¹¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Einordnung für den Gesamtüberblick: (3) AUSRICHTUNG DES ASYLSYSTEMS AUF SCHUTZBEDÜRFTIGE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
Optimaler Zustand			Normalzustand			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2022	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 %	59,0 %	+ 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%	14,1 %	+ 1
Gesamtbewertung der Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige								+ 2
<p>* im Sinne eines Planwerts</p> <p>Hinweis: 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).

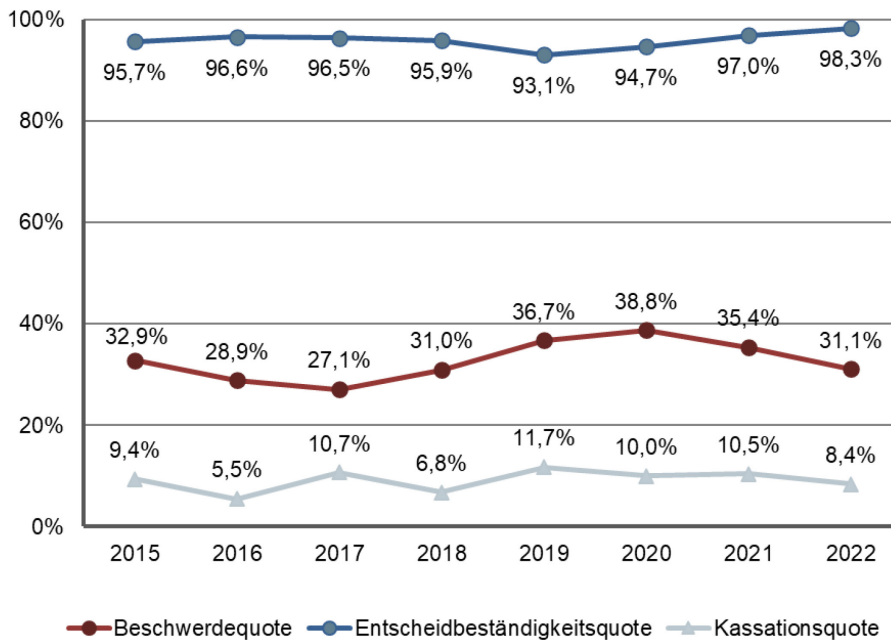
3.4. Beschwerden und Qualität

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 2022¹² vom SEM erledigt wurden, lag die Beschwerdequote bei 31,1 % (10 761 anfechtbare Verfügungen, dazu 3 346 Beschwerden).

Die Beschwerdequote kann das SEM nur teilweise beeinflussen. Im Jahr 2022 ist die Beschwerdequote gegenüber den Vorjahren gesunken und erreichte 31,1 %. Die Beschwerdequote sank dabei im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr bei allen alt- und neurechtlichen Verfahrenstypen mit Ausnahme der Dublin-Nichteintretensentscheide.

Insgesamt bewährt sich der unentgeltliche Rechtsschutz 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, Entscheidbeständigkeitsquote und Kassationsquote



Quelle: SEM (Stand ZEMIS vom 31.08.2023)

Die Entscheidbeständigkeitsquote¹³ 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 Beschwerde eingereicht wurde, die beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) noch hängig war.

¹² Stand ZEMIS am 31.08.2023 (gemäss Erfassungsdatum).

¹³ $Entscheidbeständigkeitsquote = 100\% - \left(\frac{Gutheissungen\ und\ Kassationen}{Beschwerdefähige\ Verfügungen\ -\ beim\ BVGer\ hängige\ Beschwerden} \right) * 100\%$

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Für Fälle, die im Jahr 2022¹⁴ vom SEM erledigt wurden, betrug die Entscheidbeständigkeitsquote 98,3 % (10 761 anfechtbare Verfügungen, dazu 3 346 Beschwerden (davon 562 beim BVGer hängig und 7 415 Fälle ohne Beschwerde; 175 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 2022 gerechnet werden muss. Trotz dieses Vorbehalts deutet der sich abzeichnende Anstieg der Entscheidbeständigkeitsquote im Jahr 2022 gegenüber den Vorjahren in der Tendenz auf eine qualitative Verbesserung der SEM-Entscheide hin. Der Anstieg der Entscheidbeständigkeitsquote betrifft sämtliche Verfahrenstypen.

Weitere Anhaltspunkte zu Qualitätsfragen gibt die Kassationsquote. Diese erhebt den Anteil der Kassationen an allen vom BVGer erledigten Beschwerden (ohne Abzüge). Die Kassationsquote misst also, wie häufig die erhobenen Beschwerden aus Sicht des Beschwerdeführers bzw. der Beschwerdeführerin erfolgreich sind. Die Kassationsquote betrug im Jahr 2022 8,4 % (3 200 Erledigungen des BVGer (ohne Abzüge), davon 270 Kassationen). Eine hohe Kassationsquote ist ein Zeichen dafür, dass die Rechtsvertretung und Beratung vor allem in berechtigten Fällen Beschwerde erhebt und ihre Rolle somit korrekt wahrnehmen kann. Bei den vom Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2019 an das SEM zurückgewiesenen Fällen betrafen die identifizierten Qualitätsdefizite vor allem die Abklärung des medizinischen Sachverhalts bei Dublin-Fällen sowie die Falltriage in das beschleunigte und das erweiterte Verfahren. Die Klärung dieser prozessualen Fragen trägt dazu bei, dass sich die praktischen Abläufe bei der Anwendung des revidierten Asylgesetzes verbessern und die Rechtssicherheit steigt. Der kontinuierliche Rückgang der Kassationsquote kann als Zeichen der Qualitätssteigerung bei den SEM-Entscheiden interpretiert werden.

Das SEM hat im Jahr 2021 ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem (QMS) für den Asylbereich eingeführt und baut dieses modular aus. Durch die Systematisierung sollen die Qualität der Prozesse und Ergebnisse und insbesondere die Asylverfahren und Asylentscheide weiter verbessert werden. Die meisten Elemente bestanden bereits in unterschiedlichem Reifegrad und wurden nun sukzessive in ein Gesamtsystem zusammengefügt. Besonders erwähnenswert sind Prozessoptimierungen und -dokumentationen, Mitarbeiterschulungen zur Asyl- und Wegweisungspraxis, Optimierungen und Erweiterungen bei der Informatik, ein Qualitätsindikatoren-System, Qualitätsselbstbewertungen und Qualitätsaudits sowie die Pilotierung einer externen, unabhängigen Meldestelle in Zürich und Basel. Die systematischere, IKT-gestützte Auswertung von BVGer-Urteilen mit Massnahmenplanung musste das SEM aufgrund knapper IKT-Ressourcen und anderer IKT-Prioritäten sistieren. Infolge des Ukraine-Kriegs und dem grossen Anstieg der Schutz- und Asylgesuche mussten ab März 2022 einige QMS-Instrumente auf ein Minimum reduziert oder gar ausgesetzt werden (u.a. Qualitätsaudits Unterbringung, Qualitätsselbstbewertungen, Ideenmanagement). Im Gegenzug konnte das Prozessmanagement durch die rasche Erarbeitung und Inkraftsetzung von neuen oder angepassten Prozessen einen wertvollen Beitrag zur Krisenbewältigung leisten.

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

¹⁴ Stand ZEMIS am 31.08.2023 (gemäss Erfassungsdatum). Bei der Entscheidbeständigkeitsquote handelt es sich für die Jahre ab 2019 um provisorische Daten. Aufgrund der beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerden wird eine stabile Quote ab ca. 36 Monaten nach Ablauf des Laufjahres erreicht.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEN UND QUALITÄT								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2022	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 %	31,1 %	- 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 %	98,3 %	- 1
				98,25 % (+/- 0,25 %)	98,75 % (+/- 0,25 %)			
Gesamtbewertung zu Beschwerden und Qualität								- 1,5
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> 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 oder unwirtschaftlich perfektionistische 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.</p>								

** 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 2022 verfügte der Bund über insgesamt 9 558 Unterbringungsplätze in den Bundesasylzentren (BAZ), wovon 3 270 Plätze als dauerhafte Kapazitäten zur Zielkapazität von 5 000 Plätzen für den neu strukturierten Asylbereich gezählt werden können. 6 288 Unterbringungsplätze waren damit temporärer Natur.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs strebt eine bevölkerungsproportionale Aufteilung sowohl aller Asylsuchenden als auch der entsprechenden Unterbringungskapazitäten an. Während die Verteilung der Asylsuchenden auf die sechs Asylregionen bevölkerungsproportional erfolgt, entspricht die Verfügbarkeit der Unterbringungsstrukturen – insbesondere der temporären Zusatzstrukturen – nicht der geforderten Proportionalität.

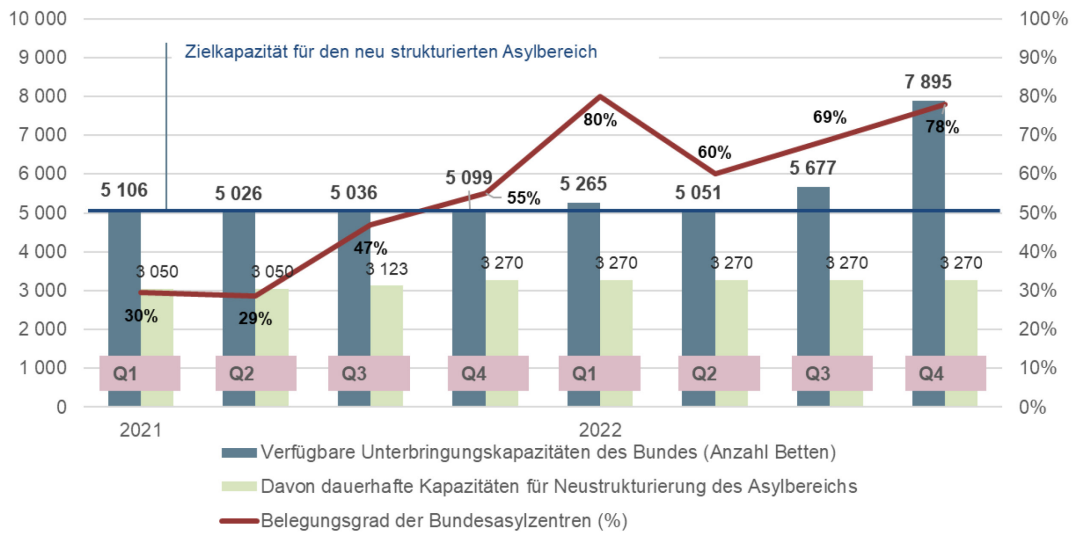
Die in verschiedenen Regionen betriebenen temporären Unterkünfte werden für die Berechnung der Kompensationsleistungen gleich wie definitive Standorte berücksichtigt. Das Kompensationsmodell für den neu strukturierten Asylbereich ist grundsätzlich geeignet, um eine entsprechend angepasste Kompensation zu bestimmen.

Die grosse Zahl schutzsuchender Personen aus der Ukraine in den ersten Monaten des Jahres 2022 bedurfte rascher Massnahmen zur Steigerung der Unterbringungsmöglichkeiten, dies auch ausserhalb der SEM-Strukturen. Insbesondere gilt es hier den hohen Anteil an Privatunterbringung sowie die temporäre Unterbringung in Hotels oder punktuell in kantonalen Notaufnahmestrukturen zu erwähnen. Namentlich der hohe Anteil an Privatunterbringung ermöglichte es, die Gesuchseinreichung mit einem Formular bzw. der Applikation «RegisterMe» von der nachfolgenden, gestaffelten Bearbeitung des Schutzgesuchs in den BAZ zu trennen. Dies war ein wesentlicher Beitrag sowohl im Bereich der Unterbringung während des Schutzverfahrens wie auch zur Ermöglichung des Aufbaus der nötigen Bearbeitungskapazität zur Gesuchsbearbeitung.

Der Anstieg der Asylgesuche im Herbst 2022 sorgte nochmals für einen deutlich höheren Bedarf an Unterbringungskapazitäten – dies, weil Personen im Asylprozess im Vergleich zu Schutzsuchenden aus der Ukraine deutlich längere Verfahren durchlaufen und daher auch länger in den Strukturen des Bundes untergebracht werden.

Die Situation im ganzen Jahr 2022 war mit sehr grossen Prognoseunsicherheiten behaftet. So musste jederzeit mit einem raschen Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden aus der Ukraine gerechnet werden. Dies erforderte entsprechend grössere Kapazitätsreserven. Diese Reserven wurden u.a. auch wegen sanitären Quarantänemassnahmen (Masern / Diphtherie) in mehreren BAZ in Anspruch genommen und schlugen sich in einem vergleichsweise tiefen Belegungsgrad der BAZ nieder.

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 2022	
Belegungsgrad mit hoher Schwankungstauglichkeit*	Abweichung vom Zielwert (nach unten oder oben)			Starke Abweichung vom Zielwert (nach unten oder oben)			Wert im Jahr 2022	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 %	65 % im Jahresdurchschnitt	0

* 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).

3.6. Nothilfebezug

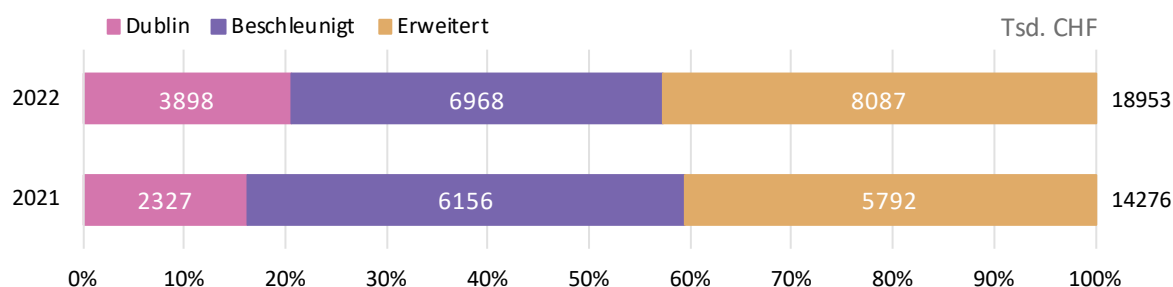
Gleichzeitig mit der per 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision wurde ein neues Pauschalsystem für die Abgeltung der Nothilfekosten eingeführt. Seit dem 1. März 2019 richtet der Bund den Kantonen für allfällige Nothilfekosten je nach durchlaufenem Asylverfahren drei unterschiedlich hohe Pauschalen aus.¹⁵ Diese Entschädigung basiert auf Tageskosten¹⁶ in der Höhe von 50 Franken pro Tag und der spezifischen Bezugsdauer und Bezugsquote¹⁷ pro Verfahren:

- für Personen, die ein Dublin-Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 495 Franken;
- für Personen, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 3 887 Franken;
- für Personen, die ein erweitertes Verfahren durchlaufen haben oder deren vorläufige Aufnahme aufgehoben worden ist, erhalten die Kantone 6 775 Franken.

Detaillierte Analysen wurden im Bericht «*Monitoring Sozialhilfestopp Berichtsperiode 2022 | neurechtliche Fälle*»¹⁸ vorgenommen. Die untenstehenden Ausführungen basieren auf diesem Bericht.

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2022 bezogen insgesamt 4 620 Personen in den Kantonen Nothilfe. Im gleichen Zeitraum wurden 14 776 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 31 %. Die Bezugsdauer liegt bei 158 Tagen.

Abbildung 8: Nothilfekosten nach Verfahren in den Jahren 2021 und 2022



Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 23,59 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 41,55 Millionen Franken. Alle drei Verfahren weisen einen negativen Saldo auf; im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 4,1 Millionen Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 (VVWA)*, 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

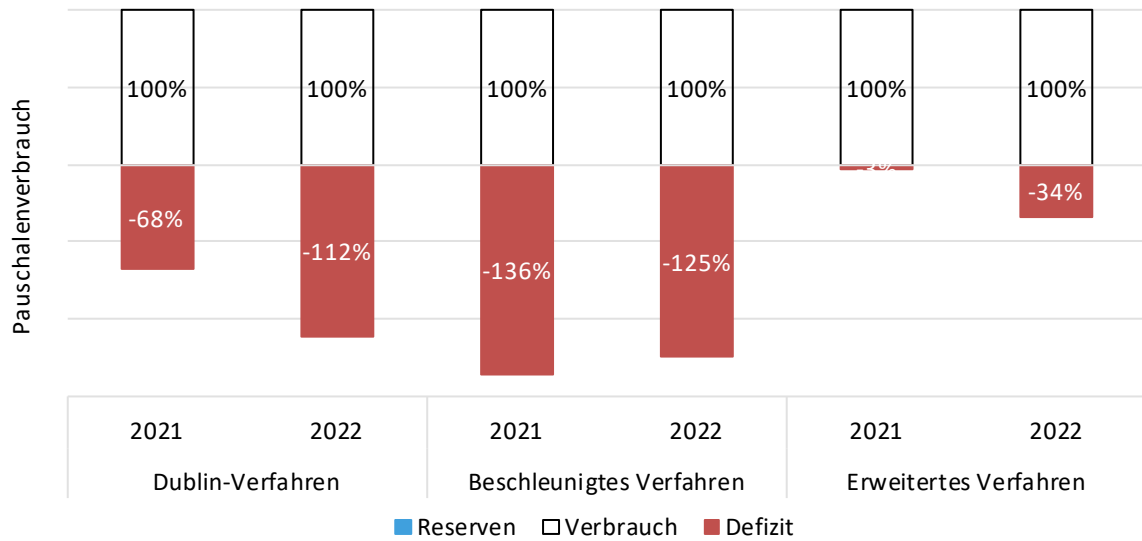
¹⁷ Die Bezugsdauer und die Bezugsquote pro Verfahren können dem Bewertungsraster entnommen werden.

¹⁸ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Defizit 9,8 Millionen Franken und im erweiterten Verfahren beträgt das Defizit 4,0 Millionen Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 17,96 Millionen Franken.

Abbildung 9: Pauschalverbrauch in Prozenten in den Jahren 2021 und 2022



Bei den beschleunigten Verfahren wurden zwischen dem 1. März 2019 und dem 31. Dezember 2022 vergleichsweise die meisten Reserven verbraucht. Es ist zudem festzuhalten, dass kantonale Unterschiede existieren.

Die Nothilfepauschalen werden im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus per 1. Januar 2024 wie folgt erhöht:

- Dublin-Verfahren von 495 Franken auf 646 Franken
- Erweitertes Verfahren von 6 755 Franken auf 9 435 Franken

Die Nothilfepauschale für das beschleunigte Verfahren wird nicht angepasst.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2022	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Dublin-Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 bzw. von der angepassten Pauschale (Bezugsquote von 11% * Bezugsdauer von 90 Tagen = 9,9)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 31.1 %	- 3
Beschleunigtes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 bzw. von der angepassten Pauschale (Bezugsquote von 46% * Bezugsdauer von 169 Tagen = 77,74)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 2.2 %	0
Erweitertes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 bzw. von der angepassten Pauschale (Bezugsquote von 70% * Bezugsdauer von 193 Tagen = 135,1)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 39.6 %	- 3
Gewichtung der drei Verfahren gemäss Subventionsvolumen								- 2
<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 Sozialhilfestopp 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 Rückführungen¹⁹

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.

Die Situation im Rückkehrbereich entwickelte sich 2022 insgesamt positiv. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie nahmen im Verlaufe des Jahres ab und der Wegweisungsvollzug konnte dank intensiven Bemühungen auf hohem Niveau fortgeführt werden. Bei den Ausreisen (freiwillige und Rückführungen) ist zwar noch keine vollständige Normalisierung eingetreten; insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2022 haben jedoch einige wichtige Herkunftsstaaten wie Algerien, Marokko, Nigeria und Sri Lanka ihre pandemiebedingten Einreiseregulungen aufgehoben.

Infolgedessen fanden 2022 deutlich mehr Ausreisen von Personen aus dem Asylbereich statt als im Vorjahr: Die kontrollierten Ausreisen (ohne Ukraine) nahmen von 1 804 (2021) auf 2 836 (2022) zu (+ 57,2 %). Zählt man die Ukraine dazu (über 6 600 freiwillige Ausreisen), waren im Jahr 2022 insgesamt 9 398 kontrollierte Ausreisen zu verzeichnen – so viele, wie in absoluten Zahlen seit zehn Jahren nicht mehr.

Die Anzahl der unkontrollierten Abreisen von Personen aus dem Asylbereich hat sich 2022 gegenüber dem Vorjahr erhöht (Anstieg von 3 385 auf 4 983). 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 Entwurf des Entscheids um Stellungnahme gebeten. Diese Vorinformationen können zu unkontrollierten Ausreisen führen.

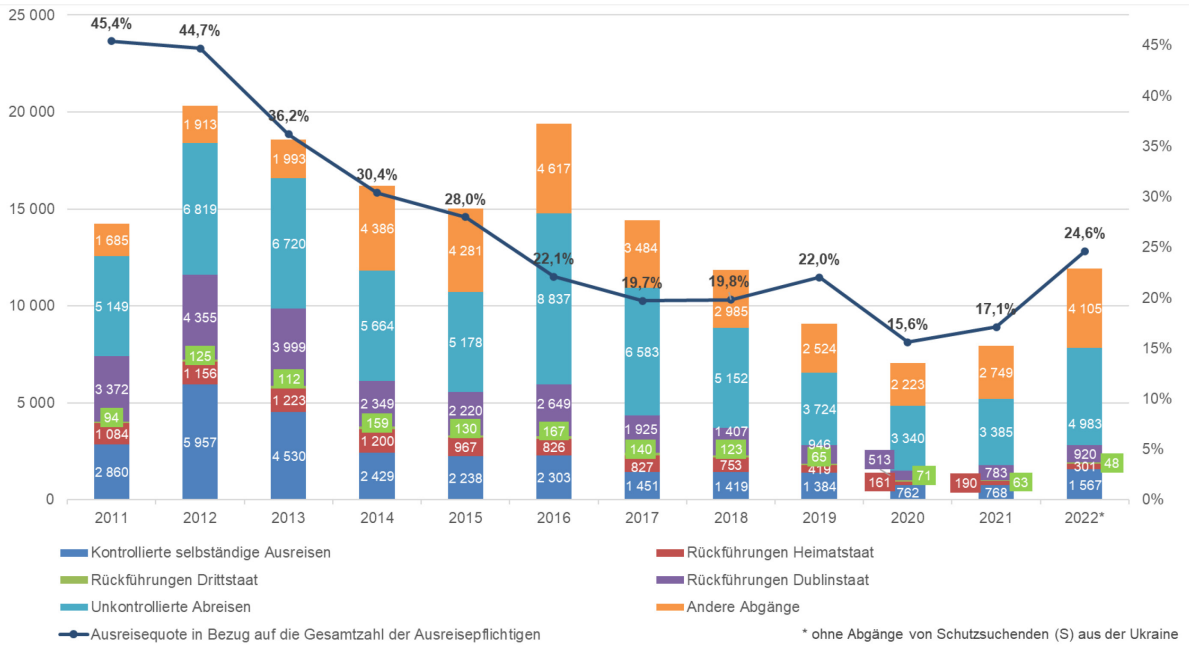
Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich hat das SEM beim Wegweisungsvollzug die Zusammenarbeit mit den Kantonen weiter verstärkt. Hierzu bauten das SEM und die Kantone im Jahr 2021 ein verstärktes Case Management (CM) für schwierige Einzelfälle auf. Das entsprechende Pilotprojekt wurde 2021 abgeschlossen und das CM in die ordentlichen Strukturen des Bundes und der Kantone überführt. Seit seiner Einführung hat das CM seinen Nutzen unter Beweis gestellt, komplexe Fälle, die für die Kantone von prioritärer Bedeutung sind, zu deblockieren. Dank der intensiven Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen am Wegweisungsvollzug beteiligten Akteuren konnten im Laufe des Jahres 2022 insgesamt 15 solcher Dossiers abgeschlossen werden.

Im Oktober 2021 ist eine Gesetzesbestimmung in Kraft getreten, wonach sich Personen aus dem Ausländer- und Asylbereich einem Covid-19-Test unterziehen müssen, wenn dies für den Vollzug der Wegweisung, der Ausweisung oder der Landesverweisung notwendig ist (Covid-19-Testpflicht; Art. 72 AIG). Diese Verpflichtung kann auch zwangsweise durchgesetzt werden. Seit Einführung der Gesetzesbestimmung konnte der Wegweisungsvollzug aufgrund der zwangsweisen Durchsetzung der Testpflicht in insgesamt 193 Fällen sichergestellt werden. Die Tendenz bei der Anzahl Fälle ist rückläufig.

¹⁹ 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.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

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*							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**								
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2022	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	24,6 %	- 1

* 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

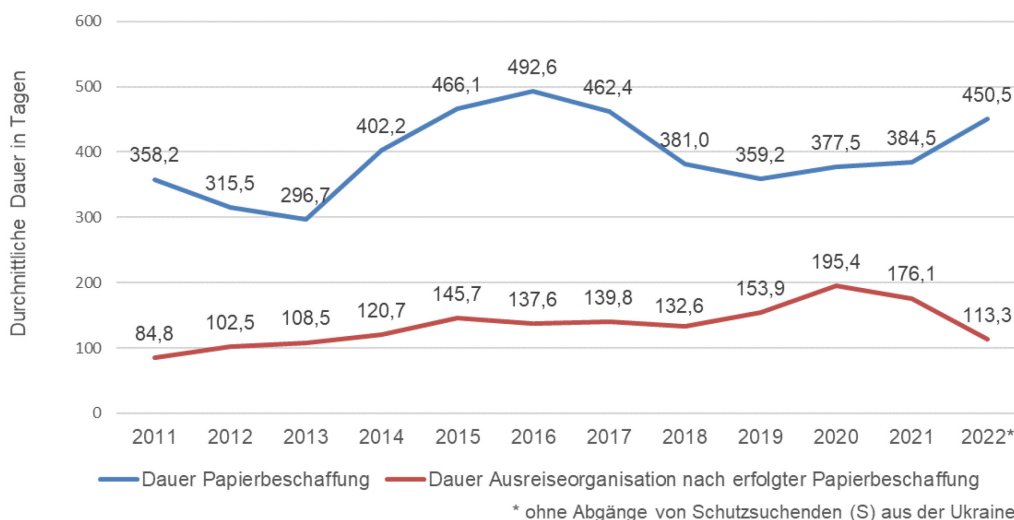
Im Jahr 2022 nahm die Dauer der Papierbeschaffung im Vergleich zum Vorjahr um 66 Tage bzw. 17 % zu auf 450,5 Tage. Die durchschnittliche Dauer bei der Ausreiseorganisation reduzierte sich im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 62,8 Tage bzw. 35,6 % auf 113,3 Tage. Betrachtet wurden dabei alle Abgangsarten (ohne Abgänge von Schutzsuchenden (S) aus der Ukraine).

Die Erhöhung der Dauer der Papierbeschaffung bei einem gleichzeitigen Rückgang der Dauer bei der Ausreiseorganisation hängt insbesondere mit dem Backlog aufgrund der Covid-19-Pandemie zusammen: Bei der im letzten Jahr erfolgten Abarbeitung der Fälle mussten viele Reisepapiere erneut beschafft werden (Erhöhung der Dauer Papierbeschaffung); die Ausreise erfolgte anschliessend aber umgehend (raschere Ausreiseorganisation).

Grundsätzlich ist die Dauer des Wegweisungsvollzugs – neben technischen Gründen – von der Kooperation der Herkunftsstaaten 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 über 60 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 Pendenzanzahlen bei der Rückkehrunterstützung widerspiegelt.

Gesamthaft konnten die Rückkehrunterstützungspendenzen im letzten Jahr trotz der steigenden Anzahl Asylgesuche um 6.9% gesenkt werden (Ende 2021: 4 422 Pendenz, Ende 2022: 4 119).

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

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 fiel die Bearbeitungsdauer bei den altrechtlichen Fällen auch im Jahr 2022 relativ hoch aus. Sie lag bei 328 Tagen (Vorjahr: 319 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. Deshalb hat das SEM im Jahr 2022 mit den Kantonen Anpassungen der Prozesse umgesetzt, damit das SEM auch in allen Fällen aus dem erweiterten Verfahren von sich aus die Rückkehrunterstützung einleiten kann.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2022	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	450,5 Tage	0
Dauer der Ausreiseorganisation* (Gewichtung: 75 %)								
< 76 Tage	76-100 Tage	101-125 Tage	126-150 Tage	151-175 Tage	176-200 Tage	> 200 Tage	113,3 Tage	+ 1
Gesamtbewertung der Vollzugsdauer								+ 0,75
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> 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.</p>								

3.9. Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen

Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2022 mit 44,1 % einen neuen Höchstwert in der hier betrachteten Periode ab dem Jahr 2010.²⁰ Seit dem Jahr 2013 konnte die Zahl der *erwerbstätigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 6 600 auf rund 28 000 Personen gesteigert werden. Die Entwicklung der vergangenen Jahre 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. Im gleichen Zeitraum ist der Bestand der *erwerbsfähigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 20 300 auf rund 63 400 Personen gestiegen. Ende 2022 waren damit rund 35 400 erwerbsfähige Personen aus dem Asylbereich erwerbslos. Eine Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration ist damit unabdingbar. 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. Wie die ersten Auswertungen des «Monitorings Integrationsförderung» zeigen, zeichnet sich in den letzten Jahren ein positiver Trend zur Erwerbstätigkeit ab. Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge finden rascher in den Arbeitsmarkt als früher.²¹ Auch hat in den vergangenen Jahren der Anteil junger vorläufig aufgenommener Personen und Flüchtlinge, die sich in einer Ausbildung befinden, zugenommen.²² Es bleibt zu beobachten, ob sich diese positiven Entwicklungen bei den neueren Einreisekohorten in den kommenden Jahren bestätigen.

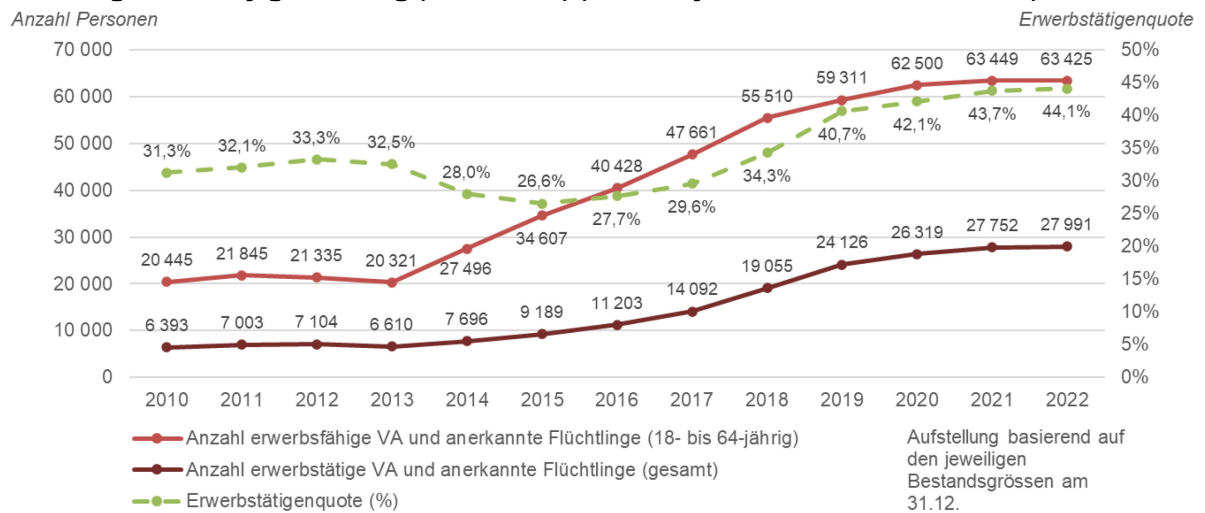
Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann mittelfristig erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigung weiter verbessert. Der Effekt auf die Erwerbsintegration dürfte umso stärker ausfallen, desto mehr die Kantone, Städte und Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem SEM ihre Strukturen auf die neuen Asylverfahren ausrichten und desto früher sie die Integrationsförderung gemäss der Integrationsagenda aufnehmen. Die im Zuge verschiedener Krisen wieder angestiegenen Asylverfahrensdauern und -pendenzen wirken sich hingegen negativ auf die Erwerbsintegration aus, weshalb ein besonderes Augenmerk auf Verfahrensbeschleunigung und Pendenzenabbau zu legen ist.

²⁰ Die Aussagekraft der Erwerbstätigenquote 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 aufgenommene 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.

²¹ [Erwerbssituation von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen \(admin.ch\)](#)

²² [Ausbildungssituation junger vorläufig Aufgenommener und anerkannter Flüchtlinge \(admin.ch\)](#)

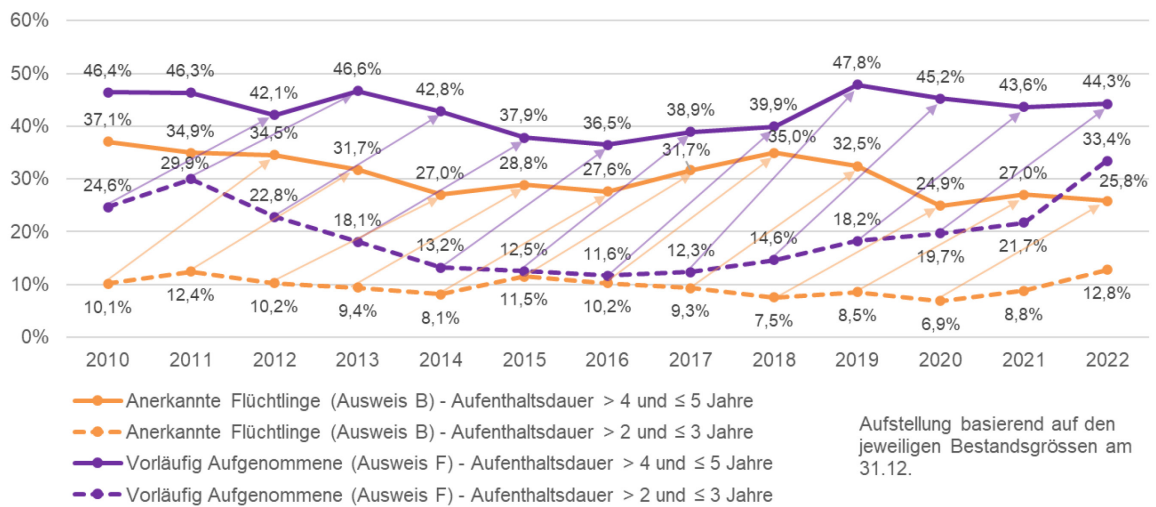
Abbildung 12: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)



Quelle: SEM (Hinweis: Die Erwerbstätigenquote 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 Erwerbstätigenquote 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 2022 betrug die Erwerbstätigenquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 12,8 %, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 25,8 %. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbstätigenquote von 33,4 % auf; bei fünfjährigem Aufenthalt lag die Erwerbstätigenquote bei 44,3 %. Während damit die Erwerbstätigenquote im dritten Jahr des Aufenthalts gegenüber den Vorjahren weiter angestiegen ist, blieb die Erwerbstätigenquote im fünften Jahr weiter stabil.

Abbildung 13: Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz²³



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

²³ 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 Erwerbstätigenquoten berücksichtigen zudem keine vorläufig aufgenommenen Personen, die bereits über eine Härtefall-Regelung eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) erhalten haben, sowie keine anerkannten Flüchtlinge, die im Besitz einer

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Die Sozialhilfequote von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verblieb in den vergangenen Jahren auf hohem Niveau – dies trotz der steigenden Erwerbstätigenquote. So betrug die Sozialhilfequote im Jahr 2021 bei vorläufig Aufgenommenen 77,8 %, bei Personen, denen Asyl gewährt wurde, sowie vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 82,1 %. 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. Weiter 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.²⁴

Einordnung für den Gesamtüberblick: (9) ERWERBSTÄTIGENQUOTE VON VORLÄUFIG AUFGENOMMENEN UND ANERKANNTEN FLÜCHTLINGEN IN IHREM FÜNFTEN AUFENTHALTSJAHR IN DER SCHWEIZ								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK***							ERGEBNIS IM JAHR 2022	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert Ende des Jahres 2022	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Erwerbstätigenquote* der vorläufig Aufgenommenen im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 34 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	44,3 %	+ 1
Erwerbstätigenquote* der anerkannten Flüchtlinge mit Asylgewährung im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 66 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	25,8 %	- 3
Gesamtbewertung der Erwerbstätigenquote								- 1,6
* im Sinne eines Zielwerts Hinweis: 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. Erwerbstätigenquote exakt 37,5 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. 0).

Niederlassungsbewilligung sind (C-Ausweis). Die dargestellten Erwerbstätigenquoten weisen daher eine tiefere Erwerbstätigkeit aus, als wenn diese Personenkategorien ebenfalls berücksichtigt werden.

²⁴ 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.

Im Jahr 2022 konnten alle Kantone, die besondere Leistungen erbracht hatten, ihre Kompensationen im Rahmen der Verteilung von Personen im erweiterten Verfahren ausschöpfen. Dies war seit 2019, dem Jahr des Inkrafttretens der Neustrukturierung des Asylbereichs, nicht mehr der Fall gewesen, was hauptsächlich auf eine besonders niedrige Zahl von Asylsuchenden und eine entsprechend niedrige Zahl von Personen im erweiterten Verfahren zurückzuführen war. Im Jahr 2022 belief sich die Zahl der Asylsuchenden auf 24 511 und die kantonalen Zuweisungen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) auf 9 518. In ihrem Bericht von 2014 prognostizierte die Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Asylbereichs 11 200 kantonale Zuweisungen im erweiterten Verfahren für 24 000 Asylgesuche. Die Situation im Jahr 2022 verdeutlicht, dass das Kompensationssystem in der vorgesehenen Planungsbandbreite der Asylsuchendenzahlen gut funktioniert.

Die Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Werten bei Kantonszuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) sind auf verschiedene Effekte zurückzuführen, wie die sogenannten zwingenden Zuweisungen in einen bestimmten Kanton, 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 2022 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 Lösungsvarianten zur Verbesserung der Situation, wobei die Arbeiten wegen Ressourcenengpässen ins Stocken gerieten. Die Vorgaben aufgrund des komplexen Kompensations- und Verteilsystems stellen eine Herausforderung dar. Die erarbeiteten Lösungsvorschläge werden – vorbehaltlich ausserordentlicher Entwicklungen – der Arbeitsgruppe Kompensationsmodell der Kantone unterbreitet und aufgrund von deren Rückmeldung gegebenenfalls angepasst sowie finalisiert. Die definitive Variantenwahl und der Entscheid zur Umsetzung erfolgen anschliessend durch ein geeignetes Gremium.

Von Ende Oktober 2022 bis Mitte Dezember 2022 musste das SEM als ausserordentliche Massnahme zur Krisenbewältigung einen Teil der Asylsuchenden den Kantonen vorübergehend vorzeitig zuweisen. Dies erfolgte auf Grundlage von Art. 24 Abs. 6 AsylG, der diese Massnahme insbesondere bei einem raschen und erheblichen Anstieg der Asylgesuche vorsieht. In einem ersten Schritt handelte es sich nur um Personen mit einer Wegweisungsverfügung. In einem weiteren Schritt musste das SEM auch Personen frühzeitig aus den BAZ austreten lassen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen war. Ausgeschlossen von der zweiten Massnahme blieben Personen in einem Dublin-Verfahren, aus Afghanistan, unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) oder aus einem Herkunftsland mit einer sehr tiefen Schutzquote. Bei Letzteren kam ein Fast-Track-Verfahren in den BAZ zur Anwendung. Es

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

ist vorgesehen, dass alle vorzeitig zugewiesenen Personen, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, bis spätestens Ende Februar 2024 zu ihren Asylgründen angehört sein werden. Für Kantone und Gemeinden stellen die vorzeitigen Zuweisungen eine grosse Herausforderung in einer bereits angespannten Lage dar.

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

3.11. Personen mit Schutzstatus S

Stark geprägt wurde das Migrationswesen in der Schweiz während des Jahres 2022 durch die Millionen von Menschen, die wegen des Krieges in der Ukraine nach Mitteleuropa und auch in die Schweiz flohen. Am 12. März 2022 aktivierte der Bundesrat deshalb angesichts der grössten Flüchtlingsbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg erstmals den Schutzstatus S. Damit erhielten die Geflüchteten aus der Ukraine mit Schutzanspruch rasch ein Aufenthaltsrecht, ohne dass sie ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen mussten.

Nach Gewährung des Schutzstatus S erhalten die Betroffenen einen Ausweis S (Art. 45 AsylV 1). Dieser ist auf höchstens ein Jahr befristet und verlängerbar solange der Schutzstatus S nicht aufgehoben wird. Nach frühestens fünf Jahren erhalten Schutzbedürftige eine Aufenthaltsbewilligung B, die ebenfalls bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist (Art. 74 AsylG). Der Schutzstatus S gewährt den betroffenen Personen ein Aufenthaltsrecht, sie können ihre Familienangehörigen nachziehen und haben wie vorläufig Aufgenommene Anspruch auf Unterbringung, Unterstützung und medizinische Versorgung. Kinder können zur Schule gehen. Mit dem Schutzstatus S ist es den Betroffenen erlaubt, ohne Bewilligung ins Ausland zu reisen und in die Schweiz zurückzukehren (Art. 9 Abs. 8 E-RDV). Die Betroffenen erhalten mit dem Schutzstatus S Sozialhilfe und sie haben die Möglichkeit, ohne Wartefrist, eine bewilligungspflichtige Erwerbstätigkeit (auch eine selbstständige) auszuüben.

Anfang November 2022 hat der Bundesrat entschieden, den Schutzstatus S für Schutzsuchende aus der Ukraine nicht vor dem 4. März 2024 aufzuheben, sofern sich die Lage in der Ukraine bis dahin nicht grundlegend verändert haben sollte.

Der Schutzstatus S ist rückkehrorientiert. Die damalige Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Karin Keller-Sutter, hatte das SEM im Sommer 2022 deshalb damit beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen im Hinblick auf eine allfällige Aufhebung des Schutzstatus S ein Konzept zu erarbeiten. Als Grundlage für künftige politische Entscheide sollte dieses die rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Fragen darlegen und Empfehlungen aus operationeller Sicht formulieren. Auch wenn die Aufhebung derzeit nicht absehbar ist, ist es zielführend, mit diesen umfangreichen Arbeiten nicht erst dann zu beginnen, wenn sich eine Stabilisierung der Lage in der Ukraine abzeichnet. Die Arbeiten am vorläufigen Konzept werden im ersten Halbjahr 2023 abgeschlossen. Zentrale Elemente sind die Ausreisefristen und die Ausgestaltung der Rückkehrhilfen. Ziel ist es, zu gegebener Zeit die Geflüchteten aus der Ukraine bei der Rückkehr bestmöglich zu unterstützen, die Anreize zur Rückkehr richtig zu setzen und für Behörden, Arbeitgebende, Schulen oder Vermietende pragmatische und zweckmässige Rahmenbedingungen zu schaffen.

Im vorliegenden Sonderkapitel werden Kerninformationen zu Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz zusammengestellt, teilweise auch mit der Situation in anderen europäischen Staaten verglichen. Zahlreiche Verweise zu wichtigen Informationsquellen ermöglichen eine weitere Vertiefung der Thematik.

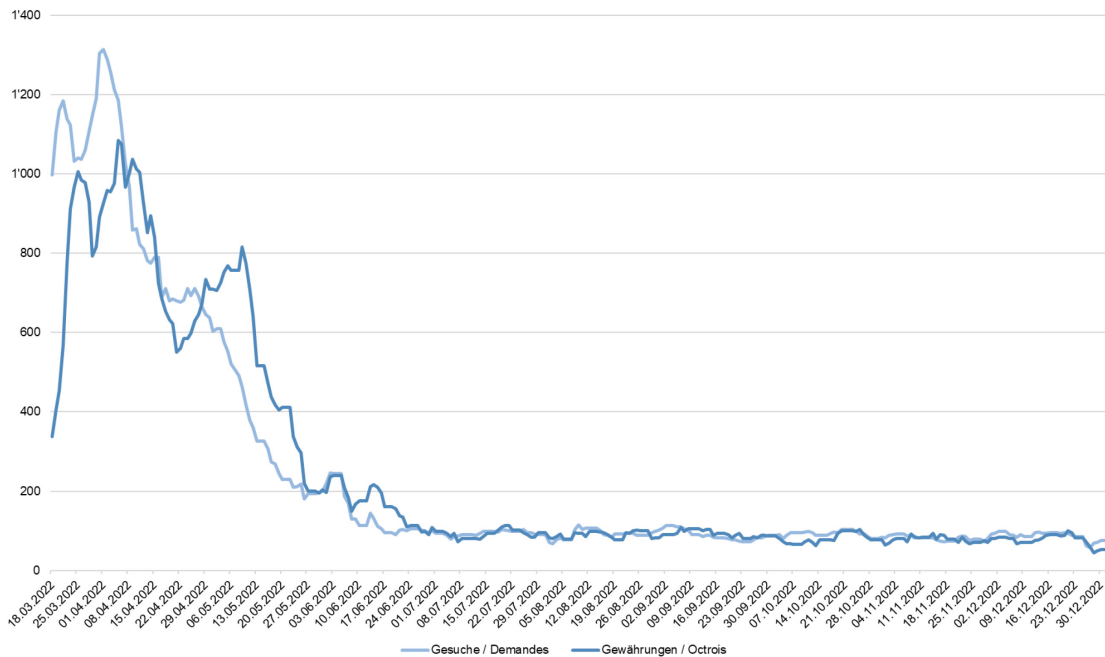
Verfahren zur Schutzgewährung

Seit Beginn des Krieges in der Ukraine im Februar 2022 wurden auf dem gesamten europäischen Kontinent mehr als 8 Millionen Menschen registriert, die vor dem Krieg geflohen sind, wovon mehr als 5 Millionen vorübergehenden Schutz erhielten (April 2023, UNHCR). Von den Ländern, für die Daten zum 31. Dezember 2022 vorliegen, meldete Polen laut Eurostat mit insgesamt 956 760 die meisten Personen, die vorübergehenden Schutz erhielten, gefolgt von Deutschland (936 375 Personen) und der Tschechischen Republik (431 310 Personen).

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

Die Schweiz ihrerseits hat im Jahr 2022 insgesamt 74 959 Anträge erhalten und bis zum 31. Dezember 2022 insgesamt 72 611 Personen vorübergehenden Schutz gewährt, drei Viertel davon zwischen dem 12. März und dem 8. Juni. Im Laufe des Jahres 2022 beendeten 7 621 Personen ihren Schutzstatus und am 31. Dezember 2022 war bei weiteren 1 542 Personen die Beendigung des Schutzstatus in Prüfung. Am Ende des Jahres belief sich die Zahl der Personen mit Status S in der Schweiz auf 62 820.

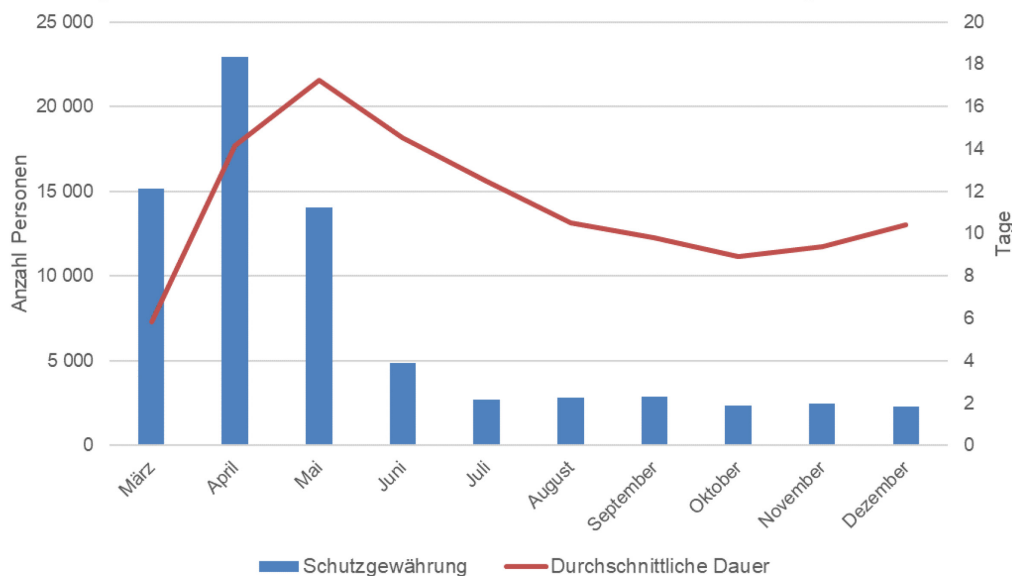
Abbildung 14: Anzahl der Gesuche auf und Gewährungen von vorläufigem Schutz (Durchschnitt über 7 Tage)



Quelle: SEM

Im Jahr 2022 wurde der Schutzstatus nach einer durchschnittlichen Dauer von 12,2 Tagen gewährt. Die Verfahrensdauer, gemessen in Kalendertagen, wird von der Antragstellung bis zur Erledigung des Antrags berechnet.

Abbildung 15: Anzahl und Dauer der Verfahren für die Gewährung des Schutzstatus S (2022)



Quelle: SEM (ZEMIS)

Es ist anzumerken, dass 52,5 % aller im gesamten Jahr 2022 erteilten Schutzgewährungen in den ersten beiden Monaten (März und April) zugesprochen wurden und dass die Verfahren im Durchschnitt in weniger als 10,9 Tagen erledigt wurden.

Fachliche Bewertung: Der rasche Zustrom von Schutzsuchenden aus der Ukraine stellte Bund, Kantone, Städte und Gemeinden vor grosse Herausforderungen. Es galt und gilt, innert kürzester Frist Fragen zu Registrierung, Unterbringung, Betreuung und zur Sicherheit zu klären und zusätzliche Ressourcen bereitzustellen. Diese Aufgaben müssen bundesintern und zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden abgestimmt werden. Deshalb hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) am 21. März 2022 den Sonderstab Asyl (SONAS) eingesetzt. Der SONAS ist das politisch-strategische Führungsorgan des Bundes zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen im Asyl- und Zuwanderungsbereich. Darin vertreten sind alle wesentlichen Stakeholder der drei Staatsebenen. Das sind derzeit neben dem SEM, der KKJPD und der SODK, das Bundesamt für Polizei (fedpol), das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), das Kommando Operationen der Armee, die Sicherheitspolitik VBS, das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), das Bundesamt für Zivildienst (ZIVI), die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RKMZF), die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) sowie der Schweizerische Städteverband (SSV).

Das SEM setzte zusätzlich dazu seine Krisenorganisation im Asylbereich ein (KSA SEM). Es konnte sichergestellt werden, dass alle Geflüchteten untergebracht werden konnten. Der privaten Unterbringung von Personen aus der Ukraine kommt eine bisher noch nie dagewesene Bedeutung zu. Die Solidarität in der Bevölkerung ist sehr gross und es kam vor allem in der Anfangszeit zu speziellen Aktionen für Personen aus der Ukraine. Für die Behörden war diese private Unterstützung einerseits bezüglich Unterbringung eine grosse Entlastung, andererseits wurden dadurch aber die bekannten Abläufe und Zuständigkeiten im Asylsystem tangiert. Neu mussten etwa auch Gastfamilien durch kantonale und kommunale Behörden, teilweise mit Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure, betreut und beraten werden.

Nach der ersten grossen Krisenphase einigten sich alle Beteiligten, prinzipiell wieder zu den ordentlichen Abläufen zurückzukehren, d.h. insbesondere eine bevölkerungsproportionale

Zuteilung der Schutzsuchenden auf die Kantone, die Zuständigkeit des Bundes für die Registrierung der Schutzsuchenden und Prüfung der Schutzgewährung sowie die Zuständigkeit der Kantone für die Unterbringung der Schutzsuchenden gemäss ihrer eigenen Vorgehensweise.

Zur Bewältigung der Ukraine-Krise musste das SEM sehr kurzfristig zusätzliche Personalressourcen beschaffen. Dafür wurden in einer ersten Phase (März bis ca. Juni 2022) SEM-interne Mitarbeitende aus dem Asylbereich und auch aus anderen Direktionsbereichen zugunsten der Registrierung von Personen aus der Ukraine umdisponiert. Parallel zu diesem SEM-internen Unterstützungspool Ukraine wurden zusätzliche Mitarbeitende über Temporarbüros angestellt. In einer zweiten Phase (Mai bis ca. Ende August 2022) wurde der SEM-interne Unterstützungspool Ukraine und das Temporärpersonal durch einen bundesverwaltungsweiten Unterstützungspool Ukraine ergänzt und teilweise abgelöst. Dieser stellte ebenfalls die Registrierung von Schutzsuchenden aus der Ukraine und die Bearbeitung der S-Gesuche sicher. Für die Identifikationsüberprüfung der zahlreichen Schutzsuchenden wurde das SEM durch das BAZG und fedpol personell verstärkt. Die verschiedenen Instrumente zur kurzfristigen Personalaufstockung zur Krisenbewältigung wurden im Auftrag des SEM extern evaluiert, um für zukünftige Krisen noch besser gerüstet zu sein.

Am 6. April 2022 hat der Bundesrat den Zivilschutz zur Unterstützung des SEM bei der Notfallunterbringung von Schutzsuchenden aufgeboten. Für das bessere Management des Registrierungsprozesses und zur Verhinderung von Wartezeiten hat das SEM die Web-Applikation «[RegisterMe](#)» eingeführt, welche auf der Technologie von Covid-19-Impf-Applikationen beruht.

Die Evaluationsgruppe zum Status S hat Bundesrätin Karin Keller-Sutter am 30. November 2022 in Bern ihren Zwischenbericht zur erstmaligen Anwendung des Status S vorgestellt. Darin kommt die Evaluationsgruppe zum Schluss, dass die Anwendung des Schutzstatus S insgesamt gut funktioniert hat. Der vom Gesetzgeber gewährte Handlungsspielraum beim Status S war für das gute Funktionieren ausschlaggebend und wurde im konkreten Fall sinnvoll genutzt, namentlich bei der Konkretisierung des betroffenen Personenkreises und der Regelung der Modalitäten in Bezug auf die Erwerbstätigkeit und die Bewegungsfreiheit. Die Evaluationsgruppe bestätigt zudem die Notwendigkeit der erfolgten engen Abstimmung im Schengen-Raum und erachtet diese auch mit Blick auf eine Aufhebung des Status S als zwingend. Die bisherige Erfahrung habe überdies gezeigt, dass eine ausserordentliche Situation, wie sie der Krieg gegen die Ukraine ausgelöst hat, nicht in den ordentlichen Strukturen bewältigt werden kann. Darum seien auch Instrumente der 2016 von Bund und Kantonen vereinbarten Notfallplanung Asyl zur Anwendung gekommen. Umso wichtiger sei der Einbezug und der Austausch zwischen allen Staatsebenen. Die Krisenorganisation SONAS habe sich hierfür grundsätzlich bewährt.

Der am 29. Juni 2023 von der Evaluationsgruppe zum Status S veröffentlichte Bericht bestätigt die Zwischenresultate, identifiziert aber auch Anpassungsbedarf, insbesondere bei der Aufnahme der Schutzsuchenden und bei der Integration. Die Evaluationsgruppe regt unter anderem an, den Status S und namentlich auch die Möglichkeiten von Privatunterkünften in die Notfallplanung aufzunehmen. Das Hauptaugenmerk müsse dabei auf der Frage liegen, wie Bund und Kantone rasch eine grosse Zahl von Unterbringungsplätzen zur Verfügung stellen könnten. Unbestritten ist für die Evaluationsgruppe, dass für Personen mit Status S trotz Rückkehrorientierung Integrationsmassnahmen nötig sind. Sie empfiehlt dafür die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage. Da in der Schweiz und in der EU unterschiedliche Regelungen zur zeitlichen Dauer der Schutzgewährung bestehen, empfiehlt die Evaluationsgruppe, frühzeitig die Koordination mit der EU an die Hand zu nehmen, sollte die Schutzgewährung über den Frühling 2025 hinaus erforderlich sein.

Weiterführende Literaturhinweise:

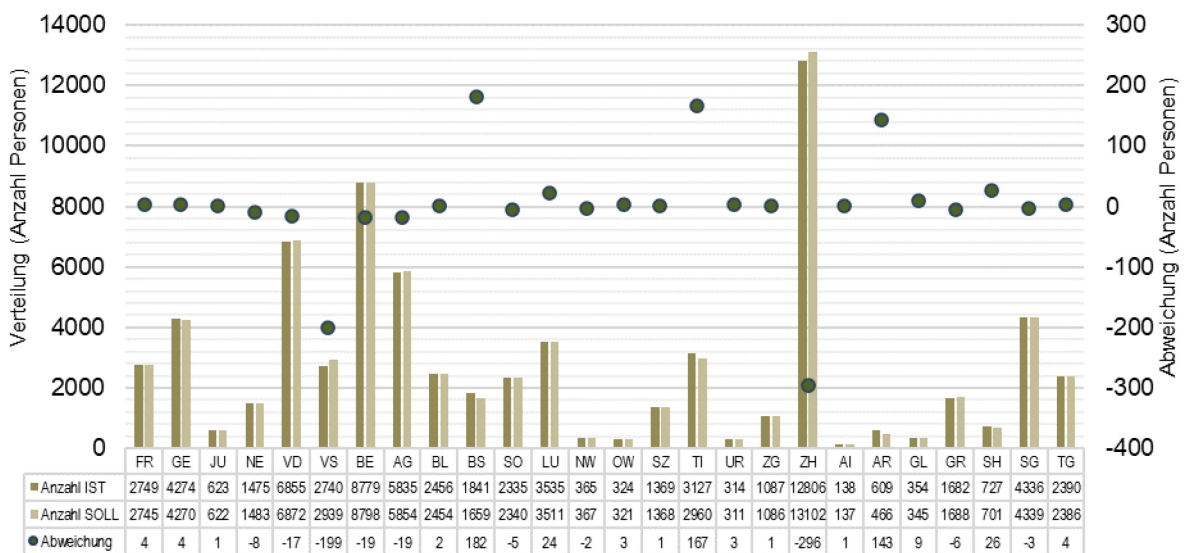
- SEM: [Informationen zur Ukraine-Krise \(admin.ch\)](#)

- Generalsekretariat EJPD / Evaluationsgruppe Status S (2022): [Zwischenbericht vom 30. November 2022](#)
- Generalsekretariat EJPD / Evaluationsgruppe Status S (2023): [Bericht vom 26. Juni 2023](#)
- Interface Politikstudien (2023): [Evaluation der Unterstützungspools zur Bewältigung der Ukraine-Krise im SEM](#), Studie im Auftrag des SEM.
- [EUAA Response to the Russian Invasion of Ukraine | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#)
- [UNHCR Ukraine Situation Data Portal](#)
- UNHCR (2022): [Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet](#)
- UNHCR: [Regional Protection Profiling & Monitoring Factsheet. Profiles, Needs & Intentions of Refugees from Ukraine](#)
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, Institut für Delinquenz und Kriminalprävention (2022): [Ukrainische Flüchtlinge in der Schweiz: Ergebnisse einer Befragung zu Fluchterfahrungen und zur Lebenssituation](#)
- EUAA, IOM, OECD (2022): [Forced displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations](#)
- OECD (2022): [International Migration Outlook 2022](#)

Kantonszuweisungen von Personen mit Schutzstatus S

Personen mit Status S werden nach dem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel auf die Kantone verteilt. Im Gegensatz zu den Asylsuchenden werden Personen mit S-Status überjährig auf die Kantone verteilt. Das bedeutet, dass ein Ausgleich nicht per Jahresende erreicht werden muss. Personen mit S-Status werden seit 1. Januar 2023 in der Kantonsverteilungskategorie «Andere Kategorien (A)» verteilt.²⁵

Abbildung 16: Kantonsverteilung von Personen mit Schutzstatus S (Kategorie A) (2022)



Quelle: SEM

²⁵ In ZEMIS war keine eigene Kantonsverteilungskategorie für Schutzgewährungen Status S vorgesehen. Daher wurden die Personen mit Status S ab März 2022 zuerst in der Kantonsverteilungskategorie B (Personen mit Asylgewährung oder vorläufiger Aufnahme im beschleunigten Verfahren) verteilt.

Fachliche Bewertung: Die Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den theoretischen Werten für die kantonalen Zuweisungen von Personen, die Schutz mit dem Status S (Kategorie A) erhalten haben, sind hauptsächlich auf die ersten Wochen nach Inkrafttreten des Schutzes zurückzuführen, in denen die Zuweisungen so vorgenommen wurden, dass die von Privaten angebotenen Unterkünfte und die Kantone und Gemeinden, die über Kapazitäten verfügten, bevorzugt wurden. Bereits im Mai hatte das SEM mit den Kantonen vereinbart, die in den ersten Monaten aufgetretenen Abweichungen zu korrigieren.

Seit Beginn des Ukraine-Kriegs zeigte sich ein ausserordentliches Engagement der Zivilgesellschaft, das sich auch in einem grosszügigen Angebot von Unterkünften für Schutzsuchende aus der Ukraine niederschlug.

Die Anwendung des vorübergehenden Schutzes war eine grosse Herausforderung, denn in den ersten drei Monaten nach Beginn der Ukraine-Krise nahm die Schweiz über 50 000 Personen aus der Ukraine auf. In dieser Ausnahmesituation lag die Priorität auf der Unterbringung der Personen, und es kam zu Diskrepanzen zwischen der tatsächlichen und der theoretischen Verteilung.

Unterbringung und Unterstützung von Personen mit Schutzstatus S

Die BAZ sind in der Regel die erste Anlaufstelle für Geflüchtete aus der Ukraine. In der Regel ist die Aufenthaltsdauer kurz – dann erfolgt die Zuweisung in einen Kanton. Im Jahr 2022 wurden insgesamt 549 370 Übernachtungen von Schutzsuchenden aus der Ukraine in den BAZ registriert. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den BAZ betrug 7,5 Tage. Anschliessend trägt der betreffende Kanton oder je nach Organisationsform die Gemeinden die Verantwortung für die Betreuung der ukrainischen Geflüchteten. Die Unterbringung der Geflüchteten erfolgt nach der Erteilung des Schutzstatus direkt in den Kantonen bzw. Städten oder Gemeinden, wo sie in Kollektiv- oder Privatunterkünften wohnen. Für die Situation am 31. Dezember 2022 geht aus einer Analyse des SEM hervor, dass von allen Personen mit Schutzstatus S 42,3 % bei Privatpersonen wohnten, 50,5 % über eine eigene Wohnung verfügten und nur 3,8 % in einer Sammelunterkunft untergebracht waren.²⁶

Die Aufwendungen der Kantone für Unterkunft, Sozialhilfe und medizinische Versorgung entschädigt der Bund mittels einer monatlichen Globalpauschale von rund 1 500 Franken pro Person. Da der Schutzstatus S grundsätzlich rückkehrorientiert ist, sieht das Ausländer- und Integrationsgesetz keine Ausrichtung einer Integrationspauschale an die Kantone vor. Der Bund anerkennt jedoch einen Unterstützungsbedarf, insbesondere beim Spracherwerb. Nur so können diese Personen, wie vom Bundesrat angestrebt, angemessen am Sozial- und Arbeitsleben teilnehmen. Dies dient auch dem Erhalt der Kompetenzen im Hinblick auf eine spätere Rückkehr. Der Bundesrat hat daher an seiner Sitzung vom 13. April 2022 für Personen mit Schutzstatus S einen monatlichen Beitrag an die Kantone von 250 Franken pro Person (entspricht 3 000 Franken pro Jahr) quartalweise ausbezahlt beschlossen. Das ursprünglich für ein Jahr beschlossene Bundesprogramm «[Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S \(Programm S\)](#)» wurde zeitgleich mit dem Schutzstatus S verlängert, nämlich bis zum 4. März 2024 (sofern der Schutzstatus S bis dahin nicht aufgehoben wird).

Nach der Zuweisung der Personen mit Schutzstatus S in einen Kanton ist deren Betreuung und Unterstützung grundsätzlich Sache der Kantone. Die Kantone verfügen bereits heute mit den kantonalen Integrationsprogrammen über entsprechende Strukturen, die grundsätzlich auch Personen mit Schutzstatus S offenstehen – namentlich zur Erstinformation, Beratung sowie Sprach- und Grundkompetenzförderung. Mit den Unterstützungsbeiträgen des Bundes

²⁶ Die Auswertung wurde auf Grundlage von ZEMIS zum Stichtag 31.12.2022 vorgenommen. Es handelt sich um schweizweite Durchschnittswerte, aus denen nicht auf die Situation in einzelnen Kantonen geschlossen werden kann. Die Situation in den Kantonen kann je nach Erhebungszeitpunkt und Unterbringungspolitik stark variieren.

können die Kantone zusätzliche Schwerpunkte für aus der Ukraine Geflüchtete mit Schutzstatus S bei der Sprachförderung, beim Zugang zum Arbeitsmarkt, sowie bei der Unterstützung von Kindern und Familien setzen.

Fachliche Bewertung: Die Schweizer Bevölkerung zeigte von Beginn weg eine grosse Solidarität mit der ukrainischen Bevölkerung. Innert kurzer Zeit wurden über 60 000 Betten für Geflüchtete durch Schweizer Haushalte angeboten – ein eindrückliches Zeichen der Solidarität und der humanitären Tradition der Schweiz.

Der Umstand, dass viele Schutzsuchende nach der Einreise in die Schweiz direkt von Privaten untergebracht wurden, entlastete die Unterbringungs- und Bearbeitungsressourcen des SEM. So konnten die zeitweise sehr stark belegten Bundesasylzentren entlastet und die Schutzsuchenden gestaffelt für die Durchführung des Schutzverfahrens vorgeladen werden. Die Privatunterbringung wurde – wie oben erwähnt – zu Beginn bei der Kantonszuweisung berücksichtigt. Deshalb gab es zu Beginn grössere Ungleichgewichte in der Kantonsverteilung, da in einige Kantone überproportional viele Schutzsuchende privat unterkamen.

Aus Sicht der Kantone hat sich hingegen die Zuweisung von schutzsuchenden Personen aus den BAZ direkt an die Gastfamilien nicht bewährt. Diese Erkenntnis wird bei künftigen Prozessweiterentwicklungen zu berücksichtigen sein.

Im Vergleich zum Asylverfahren halten sich die Schutzsuchenden im Durchschnitt nur relativ kurz – einige Tage – in den Bundesasylzentren auf. Aufgrund der effizienten und kurzen Prozesse kann das Schutzverfahren innert kürzester Zeit durchgeführt und abgeschlossen werden. Nach Abschluss des Verfahrens erfolgt wie im Asylverfahren die Kantonszuweisung. Nur in wenigen Fällen erfolgen zusätzliche Prozessschritte – wie etwa eine Anhörung – welche einen längeren Aufenthalt im Bundesasylzentrum bedingen.

Weiterführende Literaturhinweise:

- OECD (2022): [International Migration Outlook 2022](#)
- Schweizerische Flüchtlingshilfe / Berner Fachhochschule / Hochschule Luzern (2023): [Gastfamilien für ukrainische Geflüchtete: Kurzbericht zur überregionalen Befragung von Gastfamilien zwischen Oktober und Dezember 2022](#)
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, Institut für Delinquenz und Kriminalprävention (2022): [Ukrainische Flüchtlinge in der Schweiz: Ergebnisse einer Befragung zu Fluchterfahrungen und zur Lebenssituation](#)
- Das Bundesamt für Statistik wird die Indikatoren zu den Sozialhilfebeziehenden mit Schutzstatus S separat auswerten und im Dezember 2023 publizieren.

Beteiligung am Arbeitsmarkt von Personen mit Schutzstatus S

Ende 2022 wiesen die Beschäftigungsdaten für Personen mit Schutzstatus S, die auf den Einträgen der kantonalen Behörden in ZEMIS basieren, eine Erwerbstätigenquote von 14,3 % auf, die sich aus dem Verhältnis zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ergibt. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern kann dieser Wert bescheiden erscheinen. Die OECD veröffentlichte Anfang Januar 2023 eine Kurzanalyse²⁷ über die Qualifikationen und Arbeitsmarktergebnisse von Flüchtlingen aus der Ukraine. Der Anteil der ukrainischen Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter, die einer Beschäftigung nachgehen, liegt in vielen OECD-Staaten bereits bei über 40 %, u.a. in den Niederlanden, Litauen, Estland und im Vereinigten Königreich. In anderen Ländern, vor allem in Polen und der Tschechischen Republik, könnte die Quote ähnlich hoch sein, wenn man auch kurzfristige und informelle Beschäftigung berücksichtigt. In anderen Ländern ist der Anteil niedriger, aber steigend. Der Vergleich zwischen den einzelnen Ländern ist aus verschiedenen Gründen schwierig,

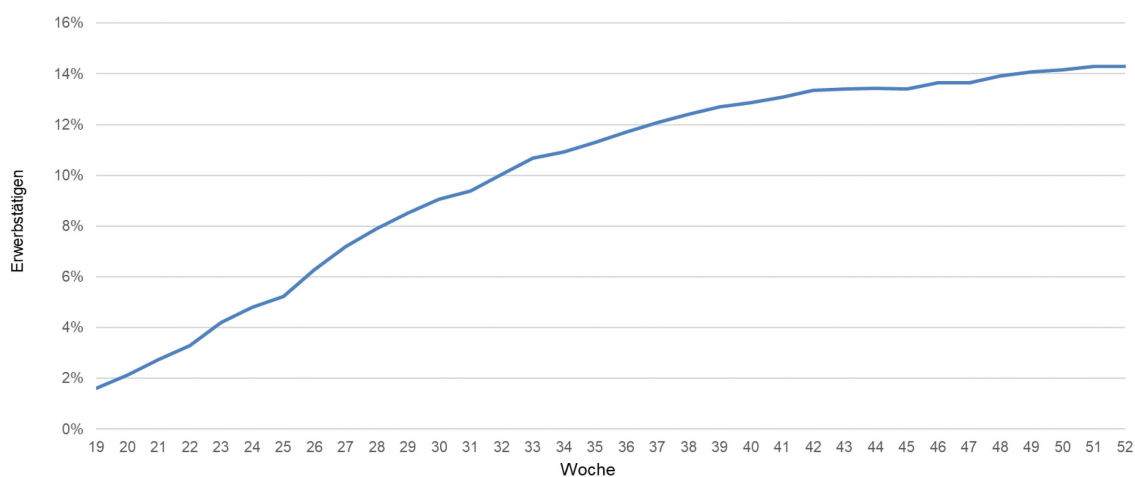
²⁷ OECD, *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, 2023.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

etwa wegen unterschiedlichen Erhebungsmethoden, unterschiedlichen Zeiträumen, Verzögerungen bei der Meldung oder unterschiedlichen Voraussetzungen auf den lokalen Arbeitsmärkten.

Die Erwerbstätigenquote von Personen mit Schutzstatus S zeigte im Laufe des Jahres 2022 eine zweiphasige Entwicklung: Nachdem sie bis Mitte Oktober kontinuierlich um durchschnittlich 0,5 Prozentpunkte pro Woche angestiegen war, verlangsamte sich das Wachstum danach auf durchschnittlich 0,09 Prozentpunkte pro Woche. Das Phänomen war auch in Deutschland zu beobachten, wo die auf der Grundlage einer Umfrage ermittelten Erwerbstätigenquoten kurz nach der Ankunft der Schutzsuchenden rasch anstiegen und dann bei etwa 17 % verharren.²⁸

Abbildung 17: Entwicklung der Erwerbstätigenquote von Personen mit Schutzstatus S (2022)



Quelle: SEM (ZEMIS)

Fünf Branchen beschäftigen im Durchschnitt mehr als 60% der erwerbstätigen Personen: Gastgewerbe (23%), Beratung und Informatik (17%), Landwirtschaft (9%), Bildungswesen (8%) und persönliche Dienstleistungen (5%). Die sektorale Verteilung der erwerbstätigen Personen mit S-Schutzstatus blieb das ganze Jahr über in etwa gleich.

Diese sektorale Verteilung scheint zumindest teilweise die Struktur der Arbeitsplätze widerzuspiegeln, die Personen aus dem Asylbereich normalerweise zur Verfügung stehen. In Spanien wurde jedoch beobachtet, dass Personen, die vorübergehenden Schutz erhielten, vor allem in Sektoren tätig waren, die in der Vergangenheit relativ viele ukrainische Migranten aus anderen Zuwanderungskategorien angezogen hatten, insbesondere im Gastgewerbe (30 %) und im Baugewerbe (10 %).²⁹

Eine Sonderauswertung von SEM und dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA³⁰ zur Beschäftigung von ukrainischen Schutzsuchenden in der Schweiz im Zeitraum von Juli bis September 2022 zeigt, dass die meisten Personen in der Zeitarbeit (43 %), im Bereitschaftsdienst (26 %) oder in einer anderen befristeten Beschäftigung (28 %) arbeiteten. Die Mehrheit der Personen mit Schutzstatus S arbeitete in Teilzeit: 58 % arbeiteten weniger als

²⁸ INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (IAB), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben* (IAB-Forschungsbericht 24|2022), p. 18.

²⁹ OECD, *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, 2023, p. 11.

³⁰ SEM / VSAA (2023): [Beschäftigungsgrad und Lohn von Personen mit Schutzstatus S](#), Datenerhebung: Juli, August, September 2022

Monitoring Asylsystem: Bericht 2022

25 Stunden pro Woche, 13 % arbeiteten Vollzeit (35 Stunden oder mehr). Der Anteil der Teilzeitarbeit hat seit Juli 2022 abgenommen bzw. die Dauer der Wochenarbeitszeit zugenommen.

Zu Vergleichszwecken wurde ein standardisierter Monatslohn³¹ berechnet. Dieser belief sich in der Gesamtpopulation auf 4 477 Franken. Zwischen Männern und Frauen bestand kein wesentlicher Unterschied beim Durchschnittslohn. In den fünf Branchen, die am meisten Personen mit Status S beschäftigen, war der durchschnittliche standardisierte Monatslohn wie folgt: Gastgewerbe 4 025 Franken; Planung, Beratung, Informatik 4 960 Franken; persönliche Dienstleistungen 4 192 Franken; Unterrichtswesen 5 490 Franken; Landwirtschaft 3 649 Franken. Bei 24 % der Erwerbstätigen mit Status S lag der Bruttolohn zwischen 3 000 und 4 000 Franken, bei 17 % zwischen 4 000 und 5 000 Franken. Rund 12 % erzielten ein Einkommen von über 5 000 Franken, während 14 % weniger als 1 000 Franken verdienten.

Fachliche Bewertung: Unter den Schutzsuchenden aus der Ukraine, die in der Schweiz den Schutzstatus S erhalten haben, befinden sich rund 5 000 Jugendliche im Alter von 15 bis 20 Jahren. Sie sollen die Möglichkeit erhalten, in der Schweiz eine Lehre anzutreten und diese abzuschliessen, auch wenn der Schutzstatus S vor dem Ende der Lehrzeit aufgehoben werden sollte. Nach Rücksprache mit den Kantonen und Sozialpartnern hat Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider am 1. März 2023 entschieden, dass sie bis zum Lehrabschluss in der Schweiz bleiben können. Damit schafft sie Planungssicherheit für Lernende und Lehrbetriebe. Aktuell besuchen rund 300 Jugendliche aus der Ukraine ein Gymnasium und rund 1700 ein Brückenangebot als Vorbereitung auf eine Lehre oder eine allgemeinbildende Schule. Das SEM und die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) gehen davon aus, dass mehrere hundert Jugendliche aus der Ukraine im Sommer 2023 oder danach in eine berufliche Grundbildung einsteigen könnten.

Im Zuge ihrer Rede zu ihren ersten 100 Tagen im Amt und programmatischen Schwerpunkten³² hat Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider zwei Aufträge erteilt: (1) Das SEM definiert, in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, gezielte Massnahmen, um den Eintritt von Personen mit Schutzstatus S in den Arbeitsmarkt zu fördern, insbesondere in Sektoren, die unter einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften leiden, möglicherweise über ein verbessertes Job-Matching. (2) Im Bereich der Diplomanerkennung erarbeitet das SEM, in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, pragmatische Lösungen. Viele Ukrainerinnen und Ukrainer sind gut ausgebildet, und der Schweizer Arbeitsmarkt braucht gerade gut ausgebildete Berufsleute.

Weiterführende Literaturhinweise:

- SEM: [Daten zur Erwerbstätigkeit von Personen mit Schutzstatus S](#)
- SEM: [Ukraine: Überdurchschnittliche Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S \(admin.ch\)](#)
- Konferenz der Kantonsregierungen (März 2023): [Schutzsuchende aus der Ukraine: Zwischenbilanz zu den Unterstützungsmassnahmen \(Programm S\)](#)
- Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit (2023): [Arbeitsmarktrelevante Merkmale von Personen mit Schutzstatus S: Schlussbericht](#), Studie im Auftrag des SEM
- Sotomo (2022): [Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S: Unternehmensbefragung](#)
- UNHCR : [Regional Protection Profiling & Monitoring Factsheet. Profiles, Needs & Intentions of Refugees from Ukraine](#)

³¹ Der standardisierte Lohn entspricht einem Beschäftigungsgrad von 100 %, der vertragliche Lohn entspricht dem angegebenen Beschäftigungsgrad.

³² [100 Tage im Amt: Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider präsentiert ihre Schwerpunkte \(admin.ch\)](#)

- OECD (2023): [What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine](#)
- OCDE : [OCDE | Guerre en Ukraine | Affronter les défis \(oecd.org\)](#)
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022): [Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben](#)

Rückkehr von Personen mit Schutzstatus S

Zahlreich waren die Personen aus der Ukraine, die trotz des Krieges auf den Schutzstatus S verzichten und in ihre Heimat zurückkehren wollten. Im Jahr 2022 wurden insgesamt 6'559 kontrollierte selbstständige Ausreisen, 2 Rückführungen in den Heimatstaat, keine Rückführungen in einen Drittstaat und 2'036 unkontrollierte Abreisen verzeichnet. Zudem wurde eine Person in einen Dublin-Staat zurückgeführt und es gab 3'287 andere Abgänge. Diese Zahlen umfassen auch Personen aus der Ukraine, die andere Staatsangehörigkeiten besaßen.

65 Personen sind nach einer Rückkehrberatung in den BAZ kontrolliert aus der Schweiz ausgereist, 2 627 Personen nach einer Rückkehrberatung in den kantonalen Rückkehrberatungsstellen. Der Anteil am Total dieser Ausreisen ab den Kantonen beträgt 80 %.

2 627 Personen haben die Rückkehrunterstützung in Anspruch genommen. Diese beträgt für eine erwachsene Person 500 Franken und für Minderjährige 250 Franken.

Perspektiven und Intentionen von Personen mit Schutzstatus S

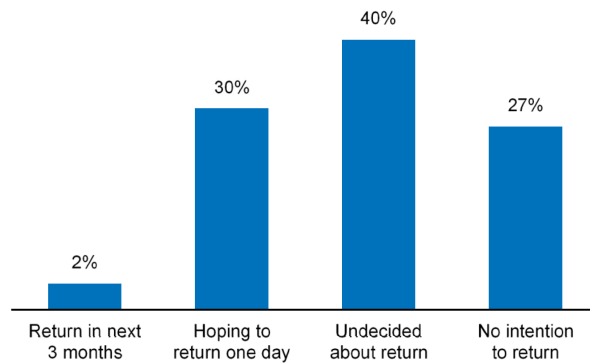
Das SEM beteiligt sich ab 2023 an der internationalen Studienreihe «*Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine*» des UNHCR. Diese Panel-Umfrage wird ab Herbst 2023 repräsentative und international vergleichbare Ergebnisse zu den Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz bereitstellen. Im Zentrum der Umfragen stehen die aktuelle Lebenssituation, Zukunftspläne und Erwartungen dieser Personengruppe.

Ausgehend von vorläufigen Studienergebnisse zu der im April 2023 durchgeführten Umfrage bestehen weiterhin gute Voraussetzungen, dass viele Personen nach Ende des Krieges freiwillig in die Ukraine ausreisen werden: 32 % der Personen möchten zurück und 40 % sind unentschlossen. Aber auch bei denjenigen Personen, die angegeben haben, dass sie nicht zurückkehren möchten, waren «*safety and security concerns*» der Hauptgrund (68 %) – nach Kriegsende könnte dies somit auch wieder anders aussehen. Im Weiteren haben ein Drittel der befragten Personen Partner/in oder Kinder in der Ukraine und über die Hälfte (54 %) weiss, dass ihr Haus oder ihre Wohnung weiterhin intakt ist. Dies sind ebenfalls Faktoren für eine eher hohe Ausreisebereitschaft.

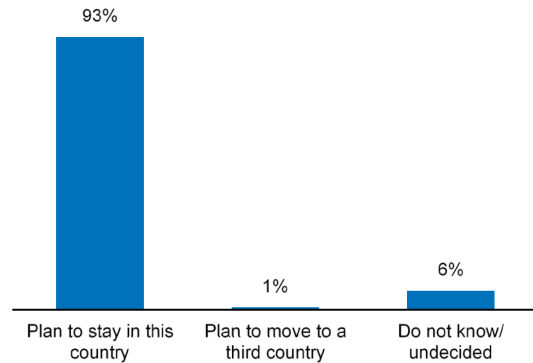
Diejenigen, die keine Rückkehr planen oder erhoffen, sind eher männlich, unter 50 Jahre alt, leben in französisch- oder italienischsprachigen Kantonen, arbeiten in der Schweiz und haben keine Verwandten in der Ukraine. Umgekehrt planen ältere Erwachsene eher eine Rückkehr, entweder kurzfristig oder in fernerer Zukunft. Dies gilt auch für diejenigen, die eine/n Ehepartner/in oder Kinder in der Ukraine haben, sowie für diejenigen, die in der Schweiz untergebracht sind. Die Haupthindernisse für eine Rückkehr scheinen Sicherheitsbedenken und die Besetzung des Gebiets, in dem die Flüchtlinge lebten, der fehlende Zugang zu einer funktionierenden Gesundheitsversorgung, aber auch der Mangel an Arbeits- und Lebensmöglichkeiten zu sein.

Abbildung 18: Ausgewählte vorläufige Umfrageergebnisse zu den Rückkehrintentionen von Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz (UNHCR/IPSOS/SEM, April 2023)

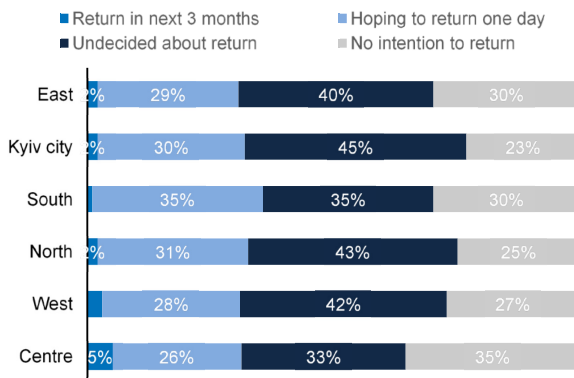
REFUGEES' INTENTIONS



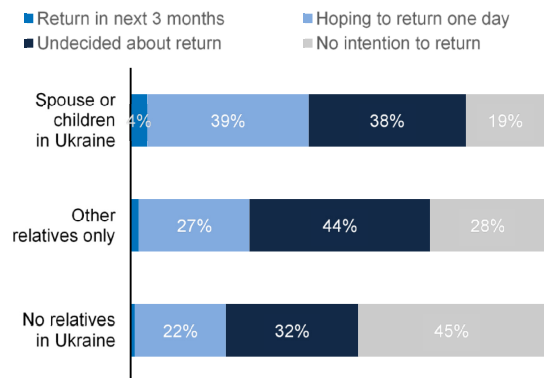
PLANS FOR NEXT 3 MONTHS



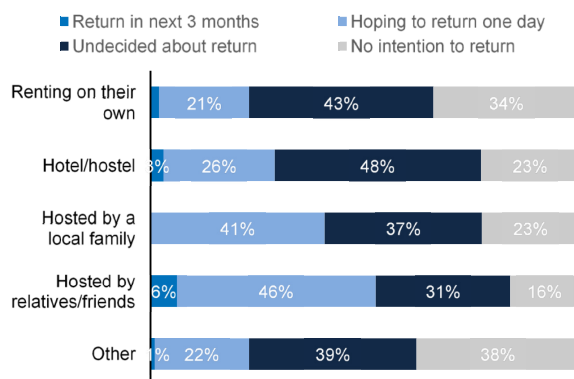
REFUGEES' INTENTIONS BY REGION OF ORIGIN



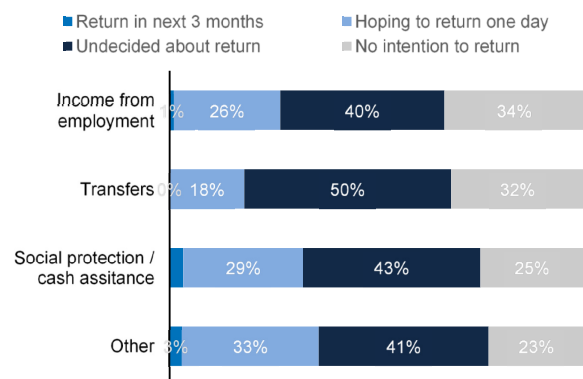
REFUGEES' INTENTIONS BY RELATIVES IN UKRAINE



REFUGEES' INTENTIONS BY ACCOMMODATION TYPE



REFUGEES' INTENTIONS BY INCOME SOURCE



Detaillierte Studienergebnisse werden im Herbst 2023 von UNHCR und SEM veröffentlicht werden.

Weiterführende Literaturhinweise:

- UNHCR (2023): [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #3](#)
- UNHCR (2022): [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #2](#)
- UNHCR (2022): [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #1](#)
- Mixed Migration Centre (2023): [Displaced from Ukraine to Bern: A case study on journeys, living conditions, livelihoods, and future intentions](#)
- OCDE : [OCDE | Guerre en Ukraine | Affronter les défis \(oecd.org\)](#)