



Bern, 9. Oktober 2024

Monitoring Asylsystem

Bericht 2023

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 wurde im Rahmen eines Folgemandates zur Integrationsagenda Schweiz auf den 1. Januar 2023 ein anreizorientiertes Finanzierungssystem für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen eingeführt. 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 2023

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2023. 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. Angesichts der grössten Flüchtlingsbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz beschloss der Bundesrat deshalb, per 12. März 2022 erstmals den Schutzstatus S zu aktivieren. Damit erhalten die Geflüchteten aus der Ukraine rasch ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz, ohne ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen zu müssen. Anfang November 2023 hat der Bundesrat entschieden, den Schutzstatus S für Schutzsuchende aus der Ukraine nicht vor dem 4. März 2025 aufzuheben, sofern sich die Lage in der Ukraine bis dahin nicht grundlegend stabilisiert. Kerninformationen zu Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz sind im Sonderkapitel 3.11 dieses Berichts aufgeführt.

2. Gesamtüberblick

Das Jahr 2023 war geprägt durch einen Anstieg der Asylgesuche um mehr als 20% gegenüber dem Vorjahr auf rund 30 000 Personen sowie die Aufnahme von mehr als 23 000 schutzsuchende Personen, welche die Ukraine aufgrund des Krieges verlassen haben. Die Unterbringungskapazitäten des Bundes wurden weiter auf über 11 000 Plätze erhöht. 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 2023 lag mit 30 223 deutlich über 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 5 712 (+ 23,3 %).

Nach den Einschränkungen aufgrund von Covid-19 in den Jahren 2020 und 2021 hatten 2022 und 2023 insbesondere der Krieg in der Ukraine mit den vielen Schutzsuchenden und der starke Anstieg der Asylgesuche einen verlängernden Einfluss auf die **Verfahrensdauer**.

Bei den Dublin-Verfahren wurde im Jahr 2023 in den Bundesasylzentren mit 73,0 Tagen der Zielwert überschritten. Bereits die Vorbereitungsphase Dublin von 10 Tagen konnte nur in 35,0 % 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-Nicht-eintretensentscheid beeinflussen. Auch im Jahr 2023 bestanden bei einigen Dublin-Partnerstaaten verschiedene verzögernde Einschränkungen.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 88,5 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 2023 lediglich zu 28,6 % eingehalten werden. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen weiterhin gut eingehalten werden (85,0 % im Jahr 2023).

Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 315,0 Tagen ist weiterhin darauf zurückzuführen, dass ab 2022 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 2023 etwas zurückgestellt werden musste. 2023 konnten deshalb nur 28,0 % der erweiterten Verfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Ordnungsfrist von zwei 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. Konkret müssen zuerst die bestehenden Pendenzen abgebaut werden, damit die Verfahren wieder schneller erledigt werden können. Um mit den Eingängen Schritt halten und den Pendenzenabbau voranzutreiben zu können, hat das SEM seit 2022 in mehreren Tranchen zusätzliche Ressourcen beantragt, rekrutiert und eingearbeitet. Zuletzt hat der Bundesrat Ende Februar 2024 das EJPD ermächtigt, 60 zusätzliche Vollzeit-äquivalente für den Abbau der Pendenzen und weitere Aufgaben des SEM befristet bis Ende 2026 anzubehalten.

Im Jahr 2023 wurden von den erledigten neurechtlichen Fällen (ohne Sonderverfahren) 37,7 % in einem Dublin- oder Rückübernahmeabkommen-Verfahren und 42,8 % in einem

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 2023

beschleunigten Verfahren erledigt. Die restlichen 19,5 % 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 2023 ungefähr dem Planwert. Aufgrund des Gesuchsanstieges im Jahr 2023 und der dadurch entstandenen Überlastung des Asylsystems aufgrund fehlender Ressourcen wurden im Jahr 2023 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. 2023 wurden deshalb – wie im Vorjahr – anteilmässig überdurchschnittlich viele Fälle beschleunigt und nur wenige im erweiterten Verfahren erledigt.

Die **Schutzquote** der im Jahr 2023 entschiedenen alt- und neurechtlichen Fälle lag mit 54,4 % 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 2023 ist die **Beschwerdequote** gegenüber den Vorjahren gesunken und erreichte 27,8 %. Die Beschwerdequote sank dabei im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr vor allem bei Nichteintretensentscheiden im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens und von bilateralen Rückübernahmeabkommen. Die Beschwerdequote lag 2023 tiefer als in den Jahren vor der Neustrukturierung des Asylbereichs, was als Hinweis auf die gesteigerte Qualität der Asylverfahren gedeutet werden kann (vgl. auch Ausführungen zur Entscheidbeständigkeitsquote). 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 2023 bei 98,9 %. 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 2023 verfügte der Bund über insgesamt 11 086 **Unterbringungsplätze** in den Bundesasylzentren (BAZ), wovon 3 290 Plätze als dauerhafte Kapazitäten zur Zielkapazität von 5 000 Plätzen für den neu strukturierten Asylbereich gezählt werden können. 7 796 Unterbringungsplätze waren damit temporärer Natur.

Die Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Ukraine und der Anstieg der Asylgesuche im Herbst 2023 sorgte nochmals für einen deutlich höheren Bedarf an Unterbringungsplätzen – dies, weil Personen im Asylprozess im Vergleich zu Personen aus der Ukraine deutlich längere Verfahren durchlaufen und daher auch länger in den Strukturen des Bundes untergebracht werden. Es sollten auf Bundesebene rund 12'000 Plätze zur Verfügung stehen, um die Asylverfahren weiterzuführen und allen Personen ein Dach über dem Kopf zu sichern. Im Sommer 2023 hat das Parlament das Budget für die Erstellung der nötigen Plätze in Container-Dörfern verworfen. Das SEM hat daher die zusätzlich in Betrieb genommenen temporären Unterbringungsstrukturen, von welchen ein Grossteil von der Armee zur Verfügung gestellt wurde, nach Absprache mit der Armee verlängert bzw. durch alternative Unterkünfte ergänzt.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

Die kurzfristigen Anläufe von Asyl- und Schutzsuchenden sind schwierig vorhersehbar. Das SEM benötigt ausreichend Reservekapazitäten im Umfang von 1 000 bis 1 500 Plätzen, um damit kurzfristige Schwankungen abfangen zu können. Zudem benötigt es teilweise spezifische Reserveplätze, weil nicht alle Unterkünfte für alle Personengruppen geeignet sind, speziell nicht für Vulnerable wie etwa UMA, Familien oder alleinreisende Frauen. Um dieser Situation zu begegnen, hat das SEM im Sommer 2023 einen Aufruf an die Kantone zur Meldung von passenden Zivilschutzanlagen für die Periode von Oktober 2023 bis Februar 2024 gestartet. Aus den Meldungen der Kantone konnten einige Zusatzunterkünfte im Herbst 2023 in Betrieb genommen und so der Spitze der Anläufe begegnet werden.

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2023 bezogen insgesamt 7 852 Personen in den Kantonen **Nothilfe**. Im gleichen Zeitraum wurden 23 847 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 33 %. Die Bezugsdauer liegt bei 162 Tagen. Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 39,63 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 74,05 Millionen Franken. Alle drei Verfahren weisen einen negativen Saldo auf; im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 13,5 Millionen Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das Defizit 11,6 Millionen Franken und im erweiterten Verfahren beträgt das Defizit 9,3 Millionen Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 34,42 Millionen Franken. Die Nothilfepauschalen werden im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus per 1. Januar 2025 wie folgt erhöht: Dublin-Verfahren von 646 Franken auf 988 Franken und erweitertes Verfahren von 9 435 Franken auf 10 990 Franken. Die Nothilfepauschale für das beschleunigte Verfahren wird nicht angepasst.

Nachdem der Bereich der **Rückkehr** und des **Wegweisungsvollzugs** in den Jahren 2020/21 durch die Covid-19-Pandemie stark beeinträchtigt war, nahmen die Auswirkungen der Pandemie 2022 ab. Im Jahr 2023 setzte sich der Trend der Erholung und Normalisierung fort, was zu einer Verbesserung der Situation im Bereich der Rückkehr und des Wegweisungsvollzugs im Vergleich zu den Vorjahren führte. Im Jahr 2023 sind mit 1 819 Ausreisen im Vergleich zum Vorjahr deutlich mehr Personen aus dem Asylbereich selbstständig und kontrolliert ausgereist (+ 16 % gegenüber dem Vorjahr, ohne Ukraine). Noch stärker war die Zunahme bei den Rückführungen, die auf 1 859 angestiegen sind (+ 46 % gegenüber dem Vorjahr). Die Schweiz ist damit weiterhin eines der vollzugsstärksten Länder Europas.

Auch die Anzahl der unkontrollierten Abreisen von Personen aus dem Asylbereich hat sich 2023 gegenüber dem Vorjahr erhöht (Anstieg von 4 983 auf 6 190). 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 Jahr 2023 sank die **Dauer der Papierbeschaffung** im Vergleich zum Vorjahr um 89 Tage bzw. 20 % auf 369,1 Tage. Die durchschnittliche **Dauer bei der Ausreiseorganisation** reduzierte sich im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 17 Tage bzw. 15 % auf 96,1 Tage. Betrachtet wurden dabei alle Abgangsarten (ohne Abgänge von Schutzsuchenden (S) aus der Ukraine). Die Abnahme der Dauer sowohl bei der Papierbeschaffung als auch bei der Ausreiseorganisation ist ein direktes Ergebnis der Bewältigung der durch die Covid-19-Pandemie verursachten Herausforderungen.

Die durchschnittliche **Erwerbstätigenquote** der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) lag Ende des Jahres 2023 mit

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

43,3 % leicht unter dem Wert des Vorjahres (44,1 %). Ende 2023 waren rund 37 100 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.

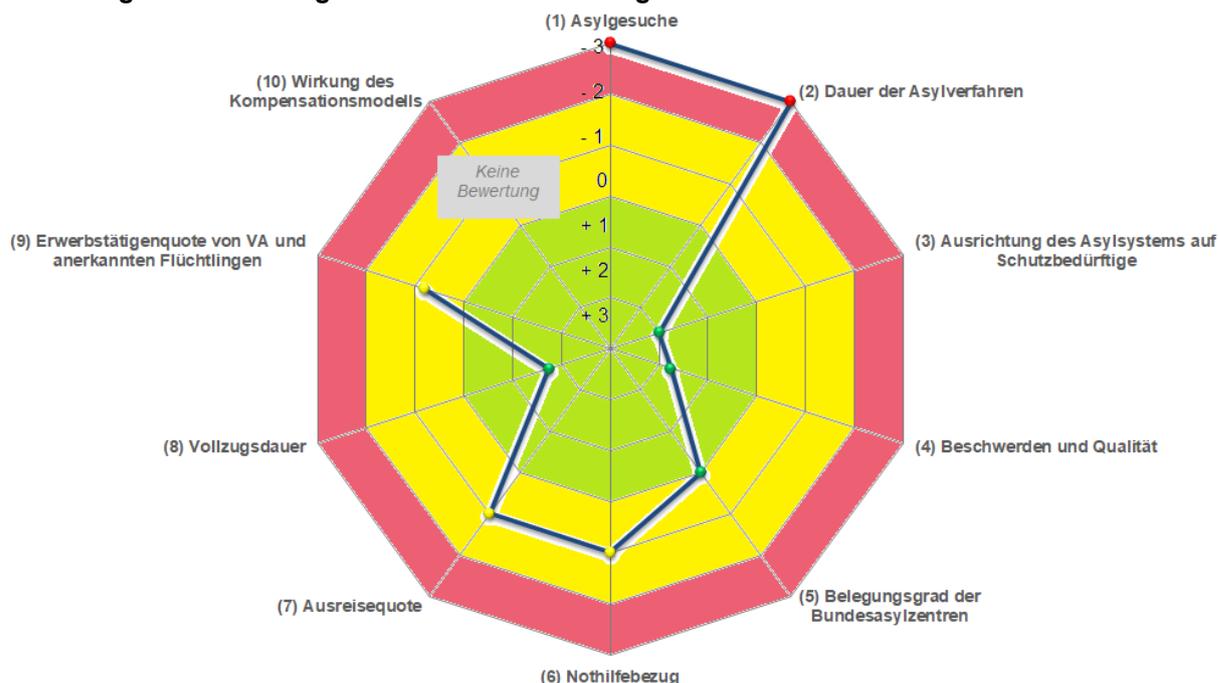
Bei den **effektiven Kantonszuweisungen von Asylsuchenden** konnten im Jahr 2023 fast alle Kantone, die besondere Leistungen erbracht haben, ihre Kompensationen im Rahmen der Verteilung von Personen im erweiterten Verfahren ausschöpfen. Einzig für die Standortkantone Jura und Obwalden wurde die 10 %-Regel angewendet. Das bedeutet, dass ihr Anteil am Verteilschlüssel trotz der hohen Kompensationen nicht tiefer als 10 % ihres bevölkerungsproportionalen Anteils sinken konnte. Die aufgrund dieser Regel nicht ausgeschöpften Kompensationen werden auf das Folgejahr übertragen.

Im Jahr 2023 belief sich die Zahl der Kantonsverteilungen auf insgesamt 25 711 Personen. Darin sind 9 426 kantonale Zuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) enthalten (36,6 %). In ihrem Bericht von 2014 prognostizierte die Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Asylbereichs 11 200 kantonale Zuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren bei insgesamt 24 000 Asylgesuchen (46,7 %). Die Situation im Jahr 2023 verdeutlicht, dass das Kompensationssystem in der vorgesehenen Planungsbandbreite der Asylgesuchszahlen gut funktioniert.

Stark geprägt ist das Migrationswesen in der Schweiz seit dem Jahr 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. In der Schweiz haben im Jahr 2023 insgesamt 23 012 Schutzsuchende den Status S beantragt (2022: 74 959); er wurde im gleichen Zeitraum in 18 375 Fällen gewährt und bei 932 schutzsuchenden Personen abgelehnt, weil die Kriterien nicht erfüllt waren. Bei 13 512 Personen wurde im letzten Jahr der Schutzstatus wieder beendet; bei weiteren 3 260 Personen war dessen Beendigung Ende 2023 in Prüfung. Zum 31. Dezember 2023 verfügten insgesamt 66 083 Personen über einen aktiven Schutzstatus S, gegenüber 62 820 per Ende 2022 (+ 3 263).

Der untenstehende **Gesamtüberblick** in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2023 zusammen:

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2023



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 2023 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 2023

3.1. Asylgesuche

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2023 lag mit 30 223 deutlich über der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24 000 Asylgesuchen pro Jahr.⁶ Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der Asylgesuche um 5 712 (+ 23,3 %).

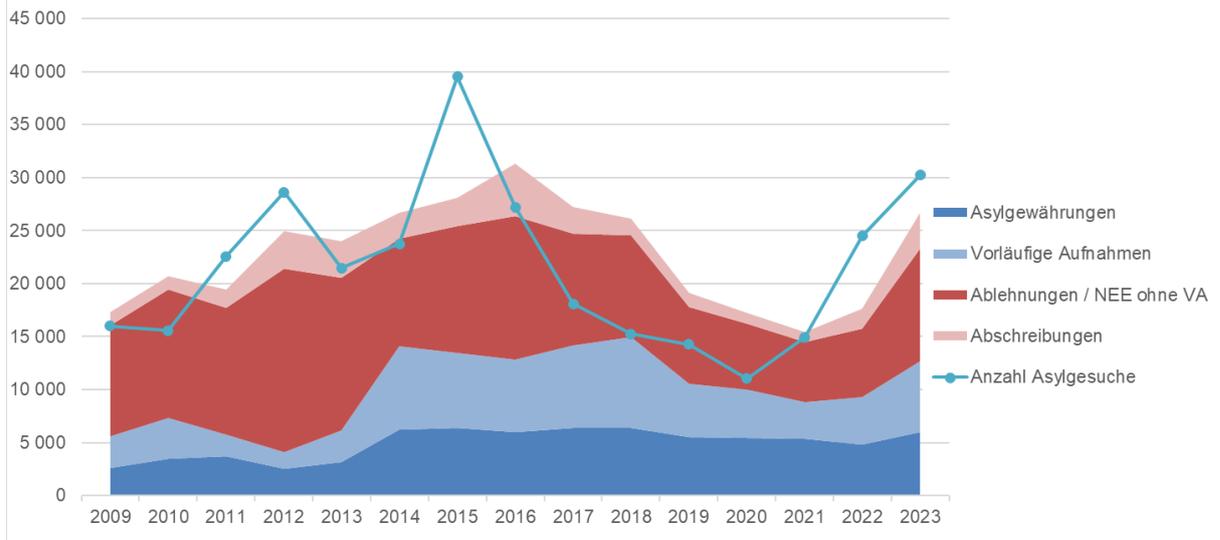
Für die Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz im Jahr 2023 standen folgende Elemente im Vordergrund:

- Bereits die Covid-19-Pandemie hatte viele Volkswirtschaften in traditionellen Herkunft- und Transitländern von Asylsuchenden geschwächt. Steigende Preise als Folge des Ukraine-Krieges haben die Situation seit 2022 weiter 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 Jahres 2023 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 2023 zu einer weiteren Zunahme der Migration aus der Türkei in Richtung Europa geführt. Zudem hat die wirtschaftliche Situation in der Türkei auch zu einer Zunahme der Migration türkischer Staatsangehöriger in Richtung Europa geführt.
- Marokkanische Staatsangehörige können visumsfrei in die Türkei fliegen. Diese Möglichkeit nutzen zahlreiche migrationswillige Personen aus dem nordafrikanischen Staat, um von Istanbul aus via den Balkan nach Zentral- und Westeuropa zu gelangen.
- Die Migration über das zentrale Mittelmeer stieg 2023 um rund 50 % an, auf insgesamt über 150 000 Menschen. Im Vergleich zu 2022 stieg vor allem die Zahl der Staatsangehörigen verschiedener westafrikanischer Länder an, u. a. der Elfenbeinküste, Guineas oder Burkina Faso. Ein kleiner Teil dieser Personen stellt dann in der Schweiz ein Asylgesuch. Auch wenn die Zahl der Asylgesuche aus den einzelnen Staaten Westafrikas in der Schweiz gering ist, so nahm die Gesamtzahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche aus dem Raum Westafrika 2023 um rund 1 000 zu.
- 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 Grenze vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit aufgegriffenen Personen in der Schweiz kein Asylgesuch stellte.

Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen lag 2023 bei rund 2,5 %, 0,2 % höher als 2022. Seit 2016 bewegt sich dieser Anteil zwischen 2,0 % und 2,5 %. Die Schweiz ist im Gegensatz zu den Jahren vor 2015/16 für viele 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.

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

Abbildung 2: Entwicklung der Asylgesuche und Erledigungen



Quelle: Asylstatistik SEM

Im Jahr 2023 wurden 26 667 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt, das sind 9 068 (+ 51,5 %) mehr als im Jahr 2022 (17 599 Erledigungen). Der Bestand im Asylentscheidungsprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2023 gegenüber dem Stand von Ende 2022 (12 239) um 3 328 auf 15 567 Personen (+ 27,2 %) zu.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (1) ASYLGESUCHE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2023	
Modellannahme*	Abweichung von der Modellannahme (nach unten oder oben)			Starke Abweichung von der Modellannahme (nach unten oder oben)			Wert im Jahr 2023	Bewertung gemäss Raster
	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) oder 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) oder 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) oder 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) oder 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) oder 29 000 (+/- 500)	<18 500 oder >29 500	30 223 Asylgesuche	- 3

* im Sinne eines Planwerts

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

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

3.2. Dauer der Asylverfahren⁷

Nach den Einschränkungen aufgrund von Covid-19 in den Jahren 2020 und 2021 hatten 2022 und 2023 insbesondere der Krieg in der Ukraine mit den vielen Schutzsuchenden und der starke Anstieg der Asylgesuche einen verlängernden Einfluss auf die Verfahrensdauer.

Bei den Dublin-Verfahren wurde im Jahr 2023 in den Bundesasylzentren mit 73,0 Tagen der Zielwert überschritten. Bereits die Vorbereitungsphase Dublin von 10 Tagen konnte nur in 35,0 % 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-Nicht-eintretensentscheid beeinflussen. Auch im Jahr 2023 bestanden bei einigen Dublin-Partnerstaaten verschiedene verzögernde Einschränkungen.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 88,5 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 2023 lediglich zu 28,6 % eingehalten werden. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen weiterhin gut eingehalten werden (85,0 % im Jahr 2023).

Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 315,0 Tagen ist weiterhin darauf zurückzuführen, dass ab 2022 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 2023 etwas zurückgestellt werden musste. 2023 konnten deshalb nur 28,0 % der erweiterten Verfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Ordnungsfrist von zwei 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. Konkret müssen zuerst die bestehenden Pendenzen abgebaut werden, damit die Verfahren wieder schneller erledigt werden können. Um mit den Eingängen Schritt halten und den Pendenzenabbau voranzutreiben zu können, hat das SEM seit 2022 in mehreren Tranchen zusätzliche Ressourcen beantragt, rekrutiert und eingearbeitet. Zuletzt hat der Bundesrat Ende Februar 2024 das EJPD ermächtigt, 60 zusätzliche Vollzeit-äquivalente für den Abbau der Pendenzen und weitere Aufgaben des SEM befristet bis Ende 2026 anzubekommen.

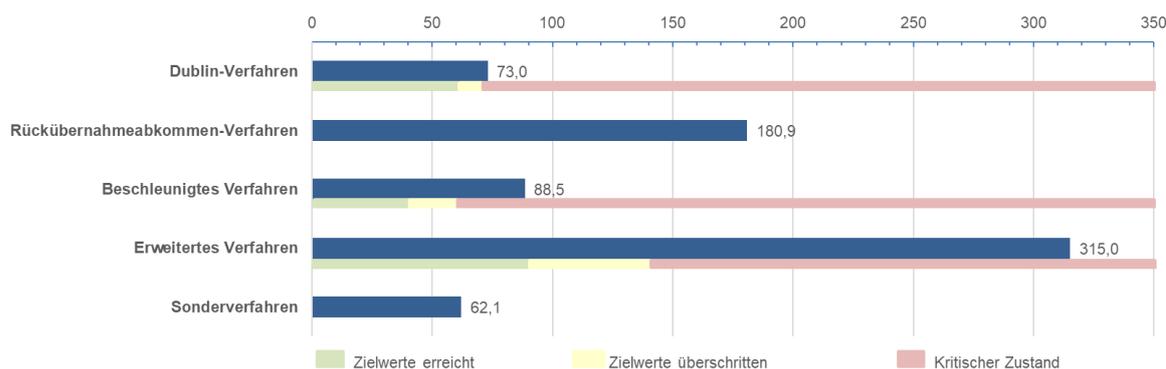
Längere Verfahren und Pendenzen binden bei Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden Unterbringungskapazitäten und erschweren die Integration.

Der Vorsteher des EJPD Beat Jans erklärte den Pendenzenabbau in seiner Grundsatzrede vom 2. April 2024 als einen Schwerpunkt seiner Arbeit. Im Rahmen einer Gesamtstrategie Asyl soll gemeinsam mit Kantonen, Städten und Gemeinden die Schwankungsfähigkeit des Asylwesens verbessert und die Unterbringungsproblematik nachhaltig gelöst werden. Die Verantwortlichkeiten sollen geschärft und die Kooperation in Krisen verbessert werden.⁸

⁷ Es werden in diesem Kapitel ausschliesslich neurechtliche Verfahren betrachtet.

⁸ [Zäme goht's besser \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/press/sem/2024/00001)

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



Quelle: SEM

Im Jahr 2023 wurden von den erledigten neurechtlichen Fällen (ohne Sonderverfahren) 37,7 % in einem Dublin- oder Rückübernahmeabkommen-Verfahren und 42,8 % in einem beschleunigten Verfahren erledigt. Die restlichen 19,5 % 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 2023 ungefähr dem Planwert. Aufgrund des Gesuchsanstieges im Jahr 2023 und der dadurch entstandenen Überlastung des Asylsystems aufgrund fehlender Ressourcen wurden im Jahr 2023 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. 2023 wurden deshalb – wie im Vorjahr – 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 2023	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2023	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	73,0 Tage	- 3
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	88,5 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	315,0 Tage	- 3
Gesamtbewertung der Dauer der Asylverfahren (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)								- 3
* 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.								

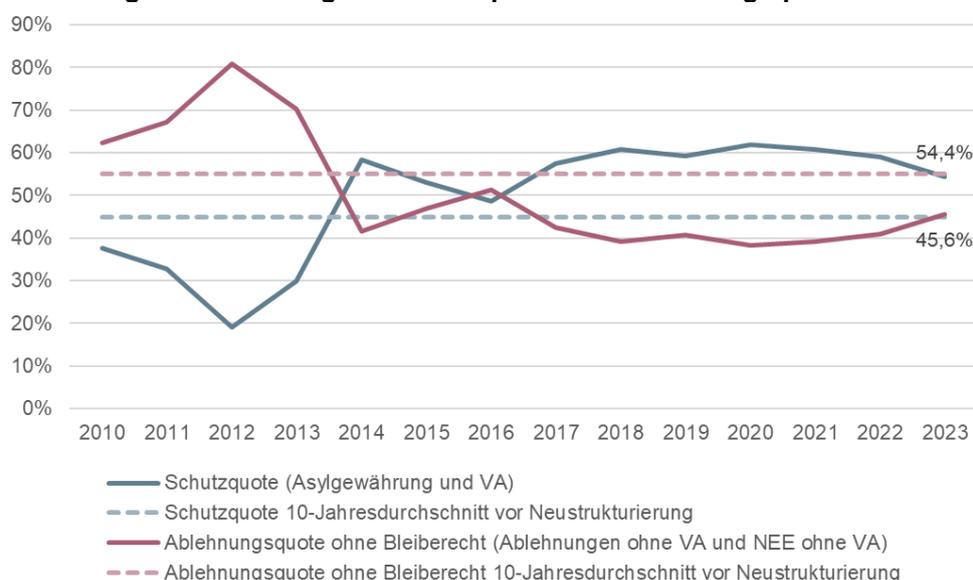
⁹ Sonderverfahren umfassen Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche sowie Familienasyl und Familiennachzug.

3.3. Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

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

Die Schutzquote¹⁰ der im Jahr 2023 erstinstanzlichen entschiedenen Fälle lag mit 54,4 % über dem 10-Jahres-Durchschnittswert vor der Neustrukturierung des Asylbereichs (2009-2018) von rund 45 % sowie deutlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2023) 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 Staaten¹¹, aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten¹² sowie aus weiteren Staaten mit tiefer Schutzquote und einer grösseren Zahl von Asylgesuchen (Algerien, Gambia, Guinea, Marokko, Nigeria, Tunesien) zurückgehen. Sie werden im Folgenden als «*mutmasslich* unbegründete Asylgesuche» bezeichnet.

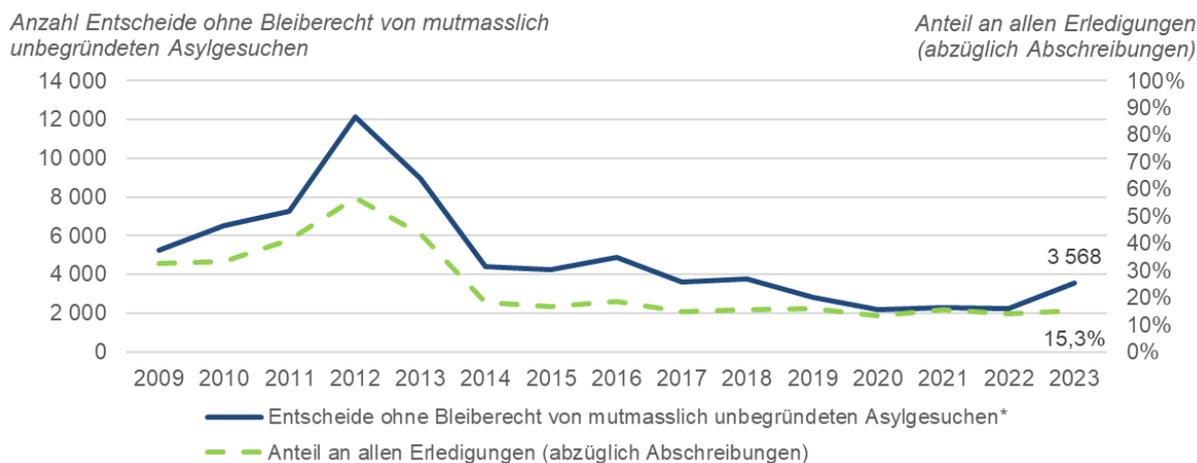
¹⁰ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

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

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

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

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 ab dem Jahr 2012 sind sowohl Anzahl als auch Anteil der *mutmasslich* unbegründeten Asylgesuche rückläufig bis stabil, was den Erfolg der Behandlungsstrategie des SEM verdeutlicht.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 hat das SEM seine Behandlungsstrategie an die neuen Verfahrenstypen angepasst.¹³ So geniessen Asylgesuche, die in einem beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren erledigt werden können, im Grundsatz 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 weder Taschengeld noch Rückkehrhilfe und können mit einem Einreiseverbot für den Schengen-Raum belegt werden.

Ab dem Herbst 2023 wurden im BAZ Zürich sogenannte 24-Stunden-Verfahren erfolgreich getestet. Um offensichtlich missbräuchliche Gesuche ohne Aussicht auf Asyl möglichst rasch abschliessen zu können, werden alle wesentlichen Verfahrensschritte in dieser sehr kurzen Frist durchgeführt. Im Februar 2024 wurde entschieden, dass diese Verfahren bis Ende April 2024 in allen Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion eingeführt werden. Die zusätzliche Wirkung der 24-Stunden-Verfahren kann erst per Ende 2024 beurteilt werden. Die ersten Erfahrungen sind aber sehr positiv.

Im Jahr 2023 wurden insgesamt 3 568 *mutmasslich* unbegründete Asylgesuche mit einer Ablehnung oder einem NEE ohne Bleiberecht entschieden (2022: 2 216). Der Anteil dieser Gesuche an allen Erledigungen (abzüglich Abschreibungen) betrug im Jahr 2023 15,3 % (2022: 14,1 %).

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

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

Einordnung für den Gesamtüberblick: (3) AUSRICHTUNG DES ASYLSYSTEMS AUF SCHUTZBEDÜRFTIGE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2023	
Optimaler Zustand			Normalzustand			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2023	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 %	54,4 %	+ 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%	15,3 %	+ 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).

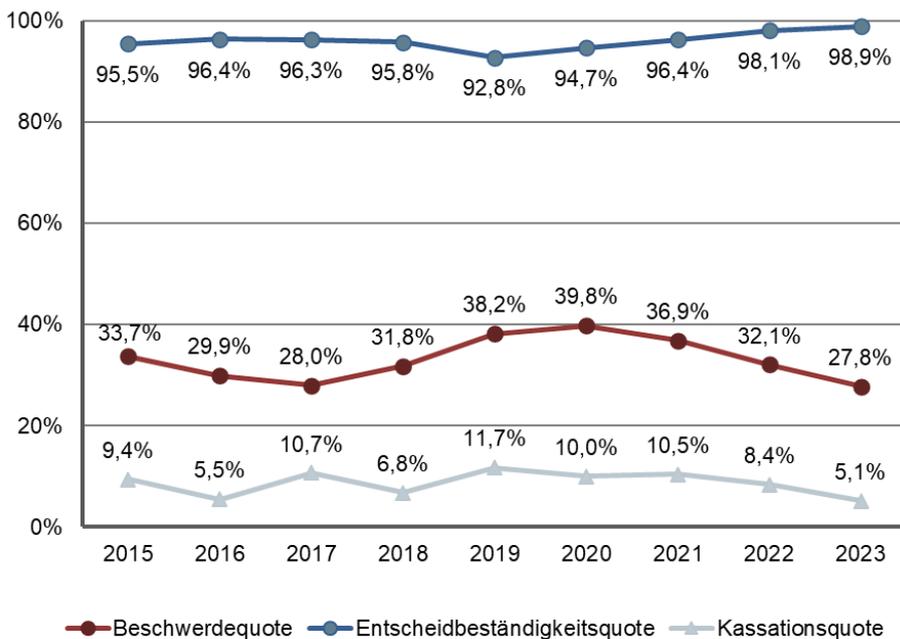
3.4. Beschwerden und Qualität

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 2023¹⁴ vom SEM erledigt wurden, lag die Beschwerdequote bei 27,8 % (17 093 anfechtbare Verfügungen, dazu 4 755 Beschwerden).

Die Beschwerdequote kann das SEM nur teilweise beeinflussen. Im Jahr 2023 ist die Beschwerdequote gegenüber den Vorjahren gesunken und erreichte 27,8 %. Die Beschwerdequote sank dabei im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr vor allem bei Nichteintretensentscheiden im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens und von bilateralen Rückübernahmeabkommen. Die Beschwerdequote lag 2023 tiefer als in den Jahren vor der Neustrukturierung des Asylbereichs, was als Hinweis auf die gesteigerte Qualität der Asylverfahren gedeutet werden kann (vgl. auch Ausführungen zur Entscheidbeständigkeitsquote).

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 12.02.2024)

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

¹⁴ Stand ZEMIS am 12.02.2024 (gemäss Erfassungsdatum).

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

war. Für Fälle, die im Jahr 2023¹⁶ vom SEM erledigt wurden, betrug die Entscheidbeständigkeitsquote 98,9 % (17 093 anfechtbare Verfügungen, dazu 4 755 Beschwerden – davon 1 320 beim BVGer hängig und 12 338 Fälle ohne Beschwerde; 166 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 2023 gerechnet werden muss. Trotz dieses Vorbehalts deutet der sich abzeichnende Anstieg der Entscheidbeständigkeitsquote im Jahr 2023 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 2023 5,1 % (3 768 Erledigungen des BVGer (ohne Abzüge), davon 194 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 Falltrriage 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.

¹⁶ Stand ZEMIS am 14.02.2024 (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 2023

Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEN UND QUALITÄT								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2023	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2023	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 %	27,8 %	- 2
Qualität der Asylverfahren*: Entscheidbeständigkeitsquote (Gewichtung: 75 %)								
98,5 % (+/- 0,5 %)	97,5 % (+/- 0,5 %)	96,5 % (+/- 0,5 %)	95,5 % (+/- 0,5 %)	94,5 % (+/- 0,5 %)	93,5 % (+/- 0,5 %) oder > 99 %	< 93 %	98,9 %	+ 3
Gesamtbewertung zu Beschwerden und Qualität								+ 1,75
<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 Entscheidqualität. 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 2023 verfügte der Bund über insgesamt 11 086 Unterbringungsplätze in den Bundesasylzentren (BAZ), wovon 3 290 Plätze als dauerhafte Kapazitäten zur Zielkapazität von 5 000 Plätzen für den neu strukturierten Asylbereich gezählt werden können. 7 796 Unterbringungsplätze waren damit temporärer Natur.

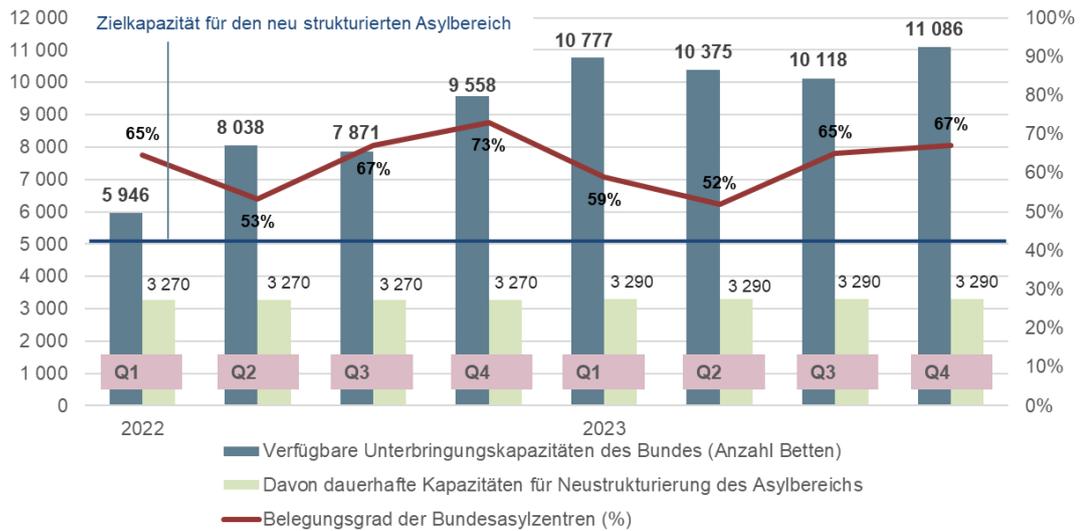
Die Neustrukturierung des Asylbereichs strebt eine bevölkerungsproportionale Aufteilung sowohl aller Asylsuchenden als auch der entsprechenden Unterbringungskapazitäten an. Während die Verteilung der Asylsuchenden auf die sechs Asylregionen bevölkerungsproportional erfolgt, entspricht die Verfügbarkeit 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 Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Ukraine und der Anstieg der Asylgesuche im Herbst 2023 sorgte nochmals für einen deutlich höheren Bedarf an Unterbringungskapazitäten – dies, weil Personen im Asylprozess im Vergleich zu Personen aus der Ukraine deutlich längere Verfahren durchlaufen und daher auch länger in den Strukturen des Bundes untergebracht werden. Es sollten auf Bundesebene rund 12'000 Plätze zur Verfügung stehen, um die Asylverfahren weiterzuführen und allen Personen ein Dach über dem Kopf zu sichern. Im Sommer 2023 hat das Parlament das Budget für die Erstellung der nötigen Plätze in Container-Dörfern verworfen. Das SEM hat daher die zusätzlich in Betrieb genommenen temporären Unterbringungsstrukturen, von welchen ein Grossteil von der Armee zur Verfügung gestellt wurde, nach Absprache mit der Armee verlängert bzw. durch alternative Unterkünfte ergänzt.

Die kurzfristigen Anläufe von Asyl- und Schutzsuchenden sind schwierig vorhersehbar. Das SEM benötigt ausreichend Reservekapazitäten im Umfang von 1 000 bis 1 500 Plätzen, um damit kurzfristige Schwankungen abfangen zu können. Zudem benötigt es teilweise spezifische Reserveplätze, weil nicht alle Unterkünfte für alle Personengruppen geeignet sind, speziell nicht für Vulnerable wie etwa UMA, Familien oder alleinreisende Frauen. Um dieser Situation zu begegnen, hat das SEM im Sommer 2023 einen Aufruf an die Kantone zur Meldung von passenden Zivilschutzanlagen für die Periode von Oktober 2023 bis Februar 2024 gestartet. Aus den Meldungen der Kantone konnten einige Zusatzunterkünfte im Herbst 2023 in Betrieb genommen und so der Spitze der Anläufe begegnet werden.

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 dauerhaften 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 und nicht selten kommt es zu Verzögerungen während des Baus.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (5) BELEGUNGSGRAD DER BUNDESASYLZENTREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2023	
Belegungsgrad mit hoher Schwankungstauglichkeit*	Abweichung vom Zielwert (nach unten <u>oder</u> oben)			Starke Abweichung vom Zielwert (nach unten <u>oder</u> oben)			Wert im Jahr 2023	Bewertung gemäss Raster
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
85 % (+/- 2,5 %)	75-82,5 % <u>oder</u> 87,5-90 %	70-74 % <u>oder</u> 91-93 %	60-69 % <u>oder</u> 94-95 %	40-59 % <u>oder</u> 96-100 %	< 40 % <u>oder</u> 101-120 %	< 40 % über mehr als ein Jahr <u>oder</u> > 120 %	61 % 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

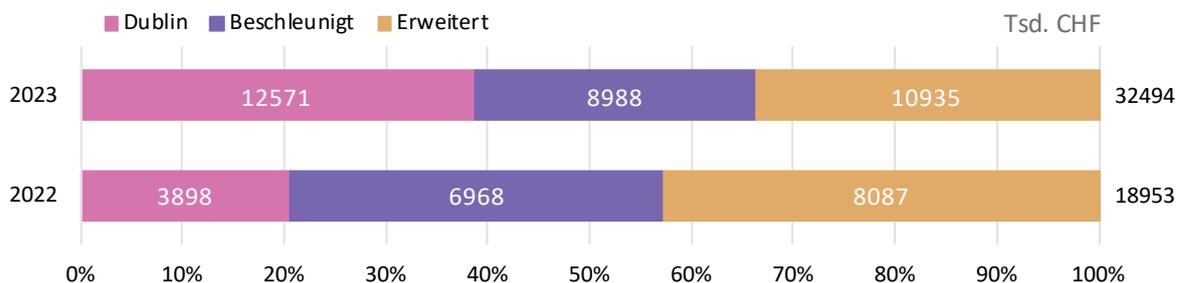
Gleichzeitig mit der per 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision wurde ein neues Pauschalsystem für die Abgeltung der Nothilfekosten eingeführt. Seit dem 1. März 2019 richtet der Bund den Kantonen für allfällige Nothilfekosten je nach durchlaufenem Asylverfahren drei unterschiedlich hohe Pauschalen aus.¹⁷ Diese Entschädigung basiert auf Tageskosten¹⁸ in der Höhe von 50 Franken pro Tag und der spezifischen Bezugsdauer und Bezugsquote¹⁹ pro Verfahren:

- für Personen, die ein Dublin-Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 679 Franken;
- für Personen, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 4 085 Franken;
- für Personen, die ein erweitertes Verfahren durchlaufen haben oder deren vorläufige Aufnahme aufgehoben worden ist, erhalten die Kantone 9 916 Franken.

Detaillierte Analysen wurden im Bericht «*Monitoring Sozialhilfestopp Berichtsperiode 2023 | neurechtliche Fälle*»²⁰ vorgenommen. Die untenstehenden Ausführungen basieren auf diesem Bericht.

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2023 bezogen insgesamt 7 852 Personen in den Kantonen Nothilfe. Im gleichen Zeitraum wurden 23 847 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 33 %. Die Bezugsdauer liegt bei 162 Tagen.

Abbildung 8: Nothilfekosten nach Verfahren in den Jahren 2022 und 2023



Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 39,63 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 74,05 Millionen Franken. Alle drei Verfahren weisen einen negativen Saldo auf; im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 13,5 Millionen Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das

¹⁷ 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.

¹⁸ 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

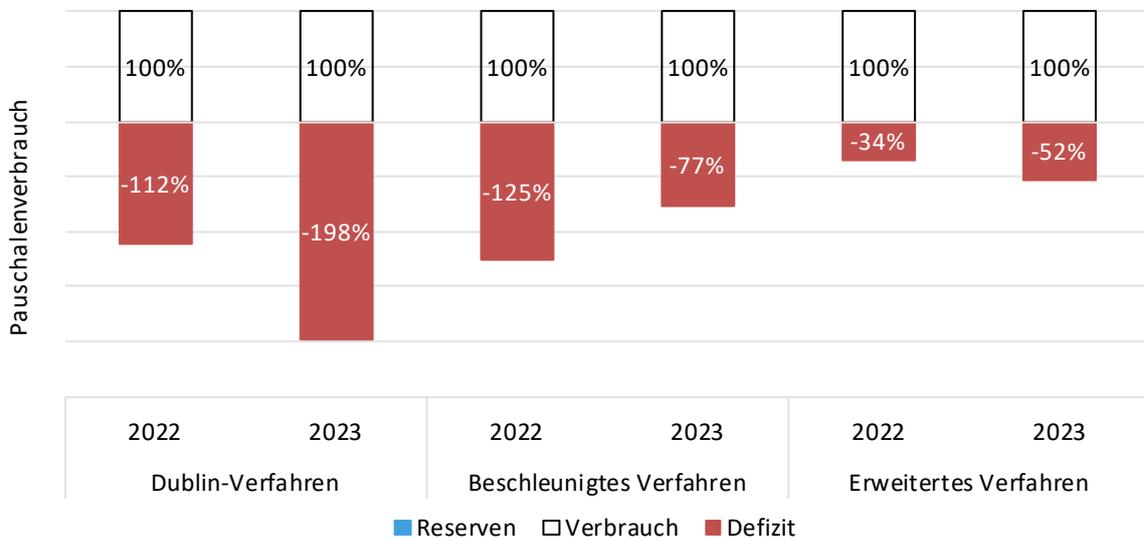
¹⁹ Die Bezugsdauer und die Bezugsquote pro Verfahren können dem Bewertungsraster entnommen werden.

²⁰ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

Defizit 11,6 Millionen Franken und im erweiterten Verfahren beträgt das Defizit 9,3 Millionen Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 34,42 Millionen Franken.

Abbildung 9: Pauschalverbrauch in Prozenten in den Jahren 2022 und 2023



Im Dublin-Verfahren wurden zwischen dem 1. März 2019 und dem 31. Dezember 2023 vergleichsweise die meisten Reserven verbraucht. Es ist zudem festzuhalten, dass kantonale Unterschiede existieren.

Die Nothilfepauschalen werden im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus per 1. Januar 2025 wie folgt erhöht (ohne LIK-Anpassung):

- Dublin-Verfahren von 646 Franken auf 988 Franken
- Erweitertes Verfahren von 9 435 Franken auf 10 990 Franken

Die Nothilfepauschale für das beschleunigte Verfahren wird nicht angepasst.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2023	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2023	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 22% * Bezugsdauer von 59 Tagen = 12,98)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 52,2 %	- 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 %	- 1,4 %	0
Erweitertes Verfahren:								
Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 bzw. von der angepassten Pauschale (Bezugsquote von 72% * Bezugsdauer von 262 Tagen = 188,64)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 16,5 %	- 2
Gewichtung der drei Verfahren gemäss Subventionsvolumen								- 1
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Bewertungsstufen der drei Verfahrenstypen ergeben sich aus der prozentualen Abweichung (in Schritten von 10 Prozentpunkten) gegenüber dem jeweiligen Normalzustand gemäss Artikel 29 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen. Für die Zusammenfassung der Bewertungen der einzelnen Verfahren zu einem Indexwert wird eine Gewichtung nach dem Subventionsvolumen vorgenommen. Die Überprüfung der Pauschalen findet jährlich im Rahmen des Monitorings 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).

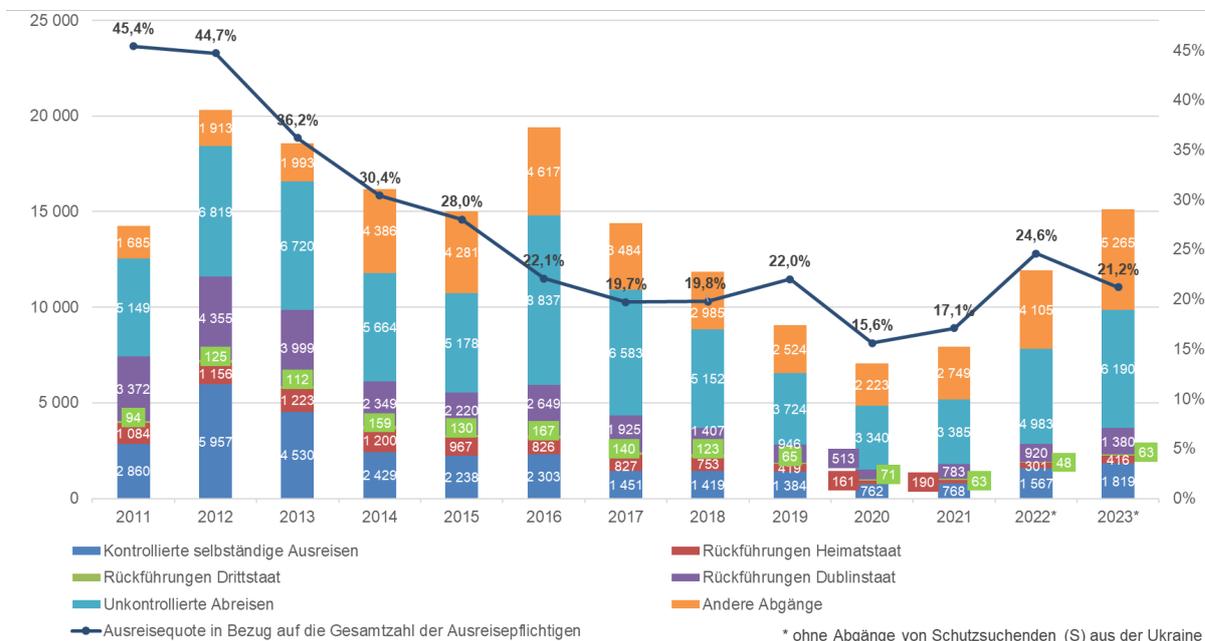
3.7. Ausreisen und Rückführungen²¹

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.

Nachdem der Bereich der Rückkehr und des Wegweisungsvollzugs in den Jahren 2020/21 durch die Covid-19-Pandemie stark beeinträchtigt war, nahmen die Auswirkungen der Pandemie 2022 ab. Im Jahr 2023 setzte sich der Trend der Erholung und Normalisierung fort, was zu einer Verbesserung der Situation im Bereich der Rückkehr und des Wegweisungsvollzugs im Vergleich zu den Vorjahren führte. Im Jahr 2023 sind mit 1 819 Ausreisen im Vergleich zum Vorjahr deutlich mehr Personen aus dem Asylbereich selbstständig und kontrolliert ausgereist (+ 16 % gegenüber dem Vorjahr, ohne Ukraine). Noch stärker war die Zunahme bei den Rückführungen, die auf 1 859 angestiegen sind (+ 46 % gegenüber dem Vorjahr). Die Schweiz ist damit weiterhin eines der vollzugsstärksten Länder Europas.

Auch die Anzahl der unkontrollierten Abreisen von Personen aus dem Asylbereich hat sich 2023 gegenüber dem Vorjahr erhöht (Anstieg von 4 983 auf 6 190). 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.

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.)

²¹ 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 2023

Einordnung für den Gesamtüberblick: (7) AUSREISEQUOTE*								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						ERGEBNIS IM JAHR 2023		
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2023	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	21,2 %	- 1
<p>* im Sinne eines Zielwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> 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.</p>								

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

3.8. Vollzugsdauer

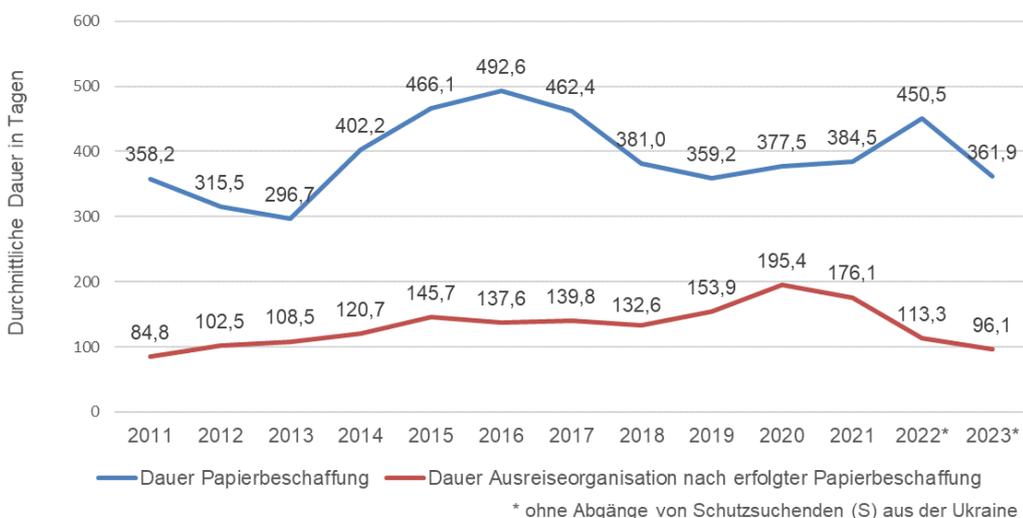
Im Jahr 2023 sank die Dauer der Papierbeschaffung im Vergleich zum Vorjahr um 89 Tage bzw. 20 % auf 369,1 Tage. Die durchschnittliche Dauer bei der Ausreiseorganisation reduzierte sich im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 17 Tage bzw. 15 % auf 96,1 Tage. Betrachtet wurden dabei alle Abgangsarten (ohne Abgänge von Schutzsuchenden (S) aus der Ukraine).

Die Abnahme der Dauer sowohl bei der Papierbeschaffung als auch bei der Ausreiseorganisation ist ein direktes Ergebnis der Bewältigung der durch die Covid-19-Pandemie verursachten Herausforderungen. Nachdem die Covid-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 zu starken Beeinträchtigungen geführt hatte, begann sich die Situation im Jahr 2022 zu verbessern. Im Jahr 2023 setzte sich der Trend der Erholung und Normalisierung fort, was zu einer deutlichen Verbesserung der Situation in beiden Bereichen im Vergleich zu den Vorjahren führte. Im Vergleich zu den Vorjahren bedeutet dies eine deutliche Verkürzung der Wartezeiten für die Ausstellung der erforderlichen Reisedokumente und eine effizientere 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 Pendenzenzahlen bei der Rückkehrunterstützung widerspiegelt.

Insgesamt sind die Rückkehrunterstützungspendenzen im Jahr 2023 trotz der steigenden Anzahl Asylgesuche nahezu stabil geblieben (+ 1 %) (Ende 2022: 4 119 Pendenzen, Ende 2023: 4 162).

Abbildung 11: Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation



Quelle: SEM

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs haben sich die beschleunigten Verfahren auch im Rückkehrbereich positiv auf die Dauer des Wegweisungsvollzugs ausgewirkt. So wird bei Asylgesuchen, die im beschleunigten Verfahren in den Bundesasylzentren behandelt werden, der Vollzugsprozess unmittelbar nach einem negativen Asylentscheid ohne Bleiberecht eingeleitet. Bei diesen Fällen findet in der Regel innerhalb von 24 Stunden das Ausreisegespräch statt, und im direkten Anschluss beginnt die Rückkehrunterstützung mit der Identifikation bzw. Papierbeschaffung. Hingegen fiel die Bearbeitungsdauer bei den altrechtlichen Fällen auch im Jahr 2023 relativ hoch aus. Sie lag bei 355,9 Tagen (Vorjahr: 329 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. Die Umsetzung dieser Anpassungen verläuft bereits erfolgreich und zeigt positive Effekte auf die Effizienz des Gesamtprozesses.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2023	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2023	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	361,9 Tage	+ 1
Dauer der Ausreiseorganisation* (Gewichtung: 75 %)								
< 76 Tage	76-100 Tage	101-125 Tage	126-150 Tage	151-175 Tage	176-200 Tage	> 200 Tage	96,1 Tage	+ 2
Gesamtbewertung der Vollzugsdauer								+ 1,75
* im Sinne eines Zielwerts								
Hinweis: Die Vollzugsdauer wird bereits im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als Indikator geführt. Die Definition der Zielvorgaben erfolgte analog zum IAFP basierend auf historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellen ehrgeizige, aber dennoch realistische und erreichbare Ziele dar. Die Dauer der Ausreiseorganisation ist weitaus weniger stark von externen Faktoren (Kooperationsbereitschaft der heimatischen Behörden) abhängig als die Papierbeschaffung. Bund und Kantone können in diesem Bereich stärker Einfluss nehmen, weshalb die Ausreiseorganisation stärker (75 %) als die Papierbeschaffung (25 %) gewichtet wird.								

3.9. Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen

Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) lag Ende des Jahres 2023 mit 43,3 % leicht unter dem Wert des Vorjahres (44,1 %).²² Ende 2023 waren rund 37 100 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.²³ Auch hat in den vergangenen Jahren der Anteil junger vorläufig aufgenommener Personen und Flüchtlinge, die sich in einer Ausbildung befinden, zugenommen.²⁴ Es bleibt zu beobachten, ob sich diese positiven Entwicklungen bei den neueren Einreisekohorten in den kommenden Jahren bestätigen.

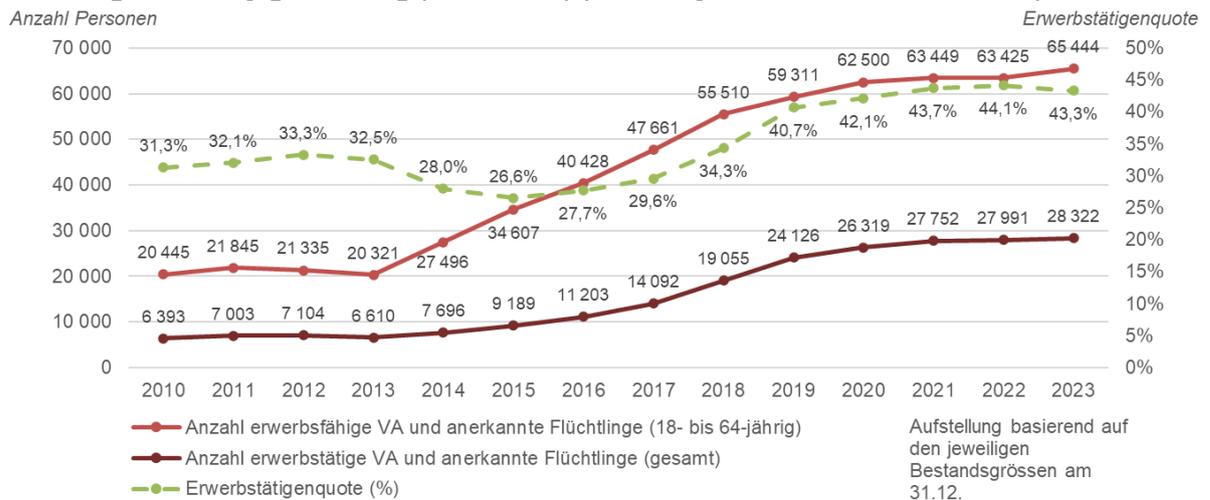
Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann mittelfristig erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigung weiter verbessert. Der Effekt auf die Erwerbsintegration dürfte umso stärker ausfallen, desto mehr die Kantone, 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.

²² 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.

²³ [Erwerbssituation von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen \(admin.ch\)](#)

²⁴ [Ausbildungssituation junger vorläufig Aufgenommener und anerkannter Flüchtlinge \(admin.ch\)](#)

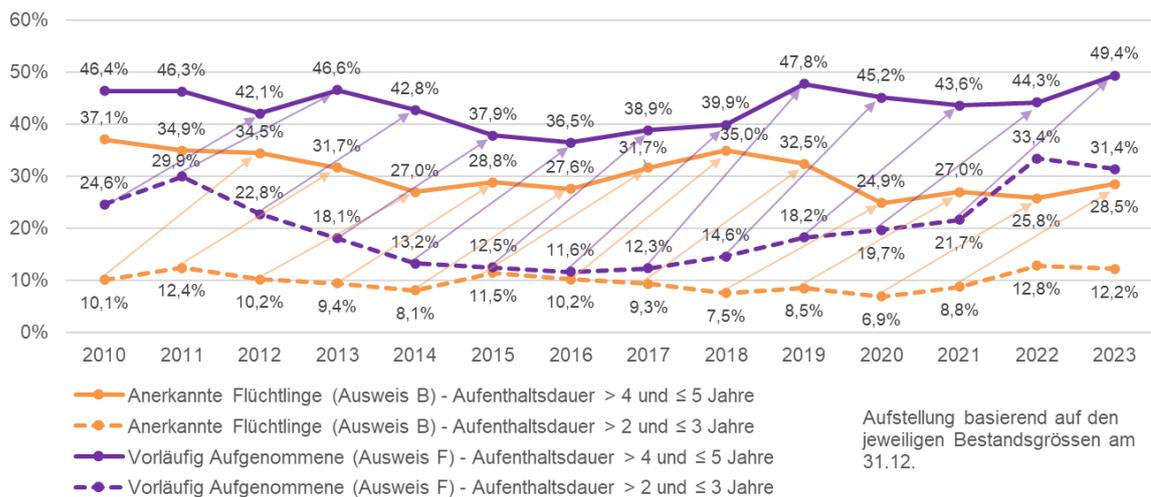
Abbildung 12: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)



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 2023 betrug die Erwerbstätigenquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 12,2 %, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 28,5 %. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbstätigenquote von 31,4 % auf; bei fünfjährigem Aufenthalt lag die Erwerbstätigenquote bei 49,4 %.

Abbildung 13: Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz²⁵



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

²⁵ 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 Niederlassungsbewilligung sind (C-Ausweis). Die dargestellten Erwerbstätigenquoten weisen daher eine tiefere Erwerbstätigkeit aus, als wenn diese Personenkategorien ebenfalls berücksichtigt werden.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

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 2022 bei vorläufig Aufgenommenen 75,0 %, bei Personen, denen Asyl gewährt wurde, sowie vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 81,2 %. 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.²⁶

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 2023	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert Ende des Jahres 2023	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Erwerbstätigenquote* der vorläufig Aufgenommenen im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 31 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	49,4 %	+ 2
Erwerbstätigenquote* der anerkannten Flüchtlinge mit Asylgewährung im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 69 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	28,5 %	- 2
Gesamtbewertung der Erwerbstätigenquote								- 0,8
* 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).

²⁶ 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 2023 konnten fast alle Kantone, die besondere Leistungen erbracht haben, ihre Kompensationen im Rahmen der Verteilung von Personen im erweiterten Verfahren ausschöpfen. Einzig für die Standortkantone Jura und Obwalden wurde die 10 %-Regel angewendet. Das bedeutet, dass ihr Anteil am Verteilschlüssel trotz der hohen Kompensationen nicht tiefer als 10 % ihres bevölkerungsproportionalen Anteils sinken konnte. Die aufgrund dieser Regel nicht ausgeschöpften Kompensationen werden auf das Folgejahr übertragen.

Im Jahr 2023 belief sich die Zahl der Kantonsverteilungen auf insgesamt 25 711 Personen. Darin sind 9 426 kantonale Zuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) enthalten (36,6 %). In ihrem Bericht von 2014 prognostizierte die Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Asylbereichs 11 200 kantonale Zuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren bei insgesamt 24 000 Asylgesuchen (46,7 %). Die Situation im Jahr 2023 verdeutlicht, dass das Kompensationssystem in der vorgesehenen Planungsbandbreite der Asylgesuchszahlen gut funktioniert.

Die Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Werten bei Kantonszuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) sind auf verschiedene Effekte zurückzuführen, insbesondere auf die sogenannten zwingenden Zuweisungen, z. B. wegen Familienzusammenführungen, Geburten 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 2023 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.

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 von 2020 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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

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 ist das Migrationswesen in der Schweiz seit dem Jahr 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 RDV). Die Betroffenen erhalten mit dem Schutzstatus S Sozialhilfe und sie haben die Möglichkeit, ohne Wartefrist, eine bewilligungspflichtige Erwerbstätigkeit (auch eine selbstständige) auszuüben.

Der Bundesrat hat zuletzt am 1. November 2023 entschieden, den Schutzstatus S bis zum 4. März 2025 nicht aufzuheben, sofern sich die Lage in der Ukraine nicht nachhaltig stabilisiert. Damit schafft er Klarheit für die Schutzsuchenden, die Kantone, Gemeinden und Arbeitgebenden. Angesichts der Einbettung der Schweiz in den Schengen-Raum erachtet er auch eine enge Abstimmung mit der EU für unabdingbar. Die EU-Staaten haben am 19. Oktober 2023 beschlossen, den temporären Schutz bis zum 4. März 2025 zu verlängern.

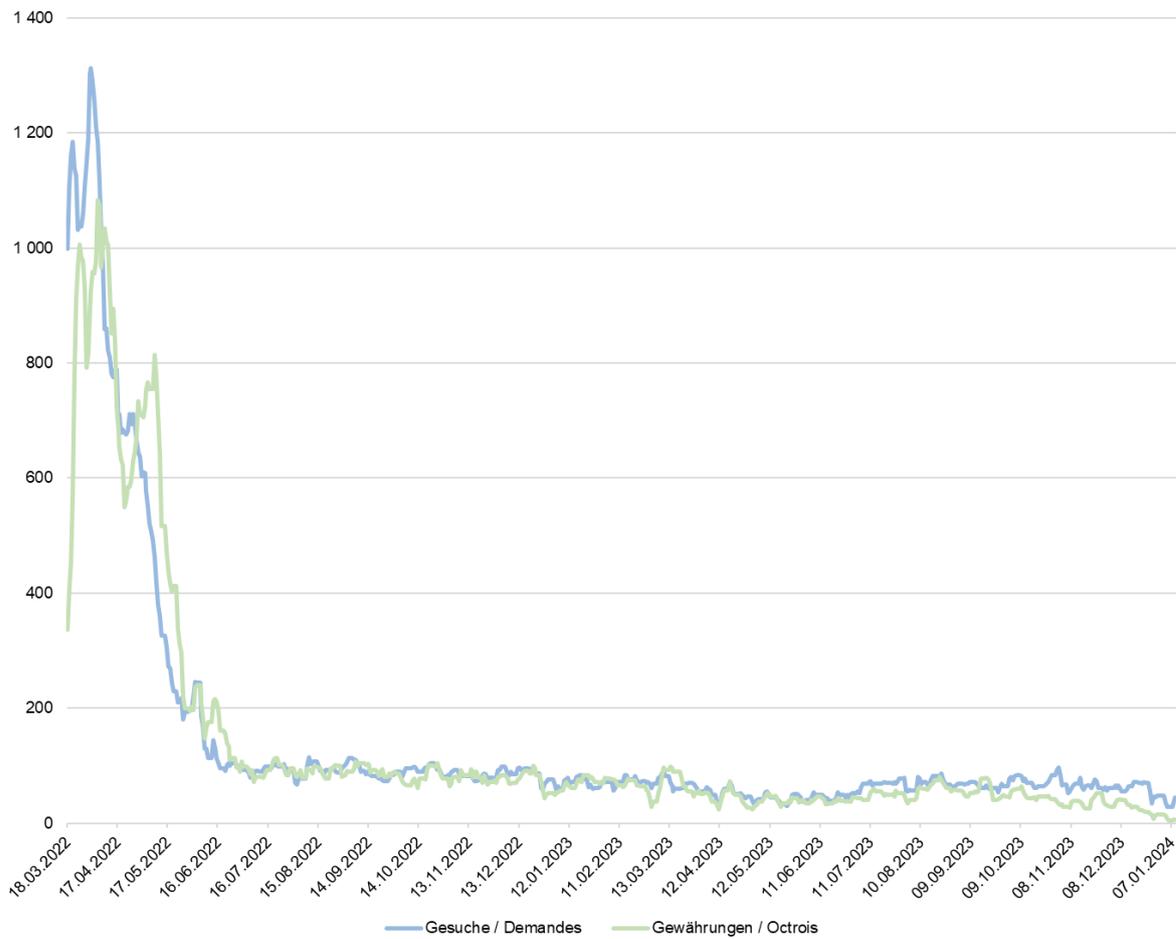
Im vorliegenden Sonderkapitel werden Kerninformationen zu Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz zusammengestellt, teilweise auch mit der Situation in anderen europäischen Staaten verglichen. Zahlreiche Verweise zu wichtigen Informationsquellen ermöglichen eine weitere Vertiefung der Thematik.

Verfahren zur Schutzgewährung

Seit Beginn des Krieges in der Ukraine im Februar 2022 haben mehrere Millionen Menschen die Ukraine verlassen, um in anderen Staaten Schutz zu suchen. Knapp 6 Millionen Personen sind aktuell auf dem europäischen Kontinent als Schutzbedürftige registriert (UNHCR, April 2024). Von den Staaten, für die Daten zum 31. Dezember 2023 vorliegen, meldete Deutschland mit insgesamt 1 251 245 die meisten aufgenommenen Schutzbedürftigen mit temporärem Schutz, gefolgt von Polen (954 795 Personen) und der Tschechischen Republik (373 035 Personen) (Eurostat, Februar 2024).

In der Schweiz haben im Jahr 2023 insgesamt 23 012 Schutzsuchende den Status S beantragt (2022: 74 959); er wurde im gleichen Zeitraum in 18 375 Fällen gewährt und bei 932 schutzsuchenden Personen abgelehnt, weil die Kriterien nicht erfüllt waren. Bei 13 512 Personen wurde im letzten Jahr der Schutzstatus wieder beendet; bei weiteren 3 260 Personen war dessen Beendigung Ende 2023 in Prüfung. Zum 31. Dezember 2023 verfügten insgesamt 66 083 Personen über einen aktiven Schutzstatus S, gegenüber 62 820 per Ende 2022 (+ 3 263).

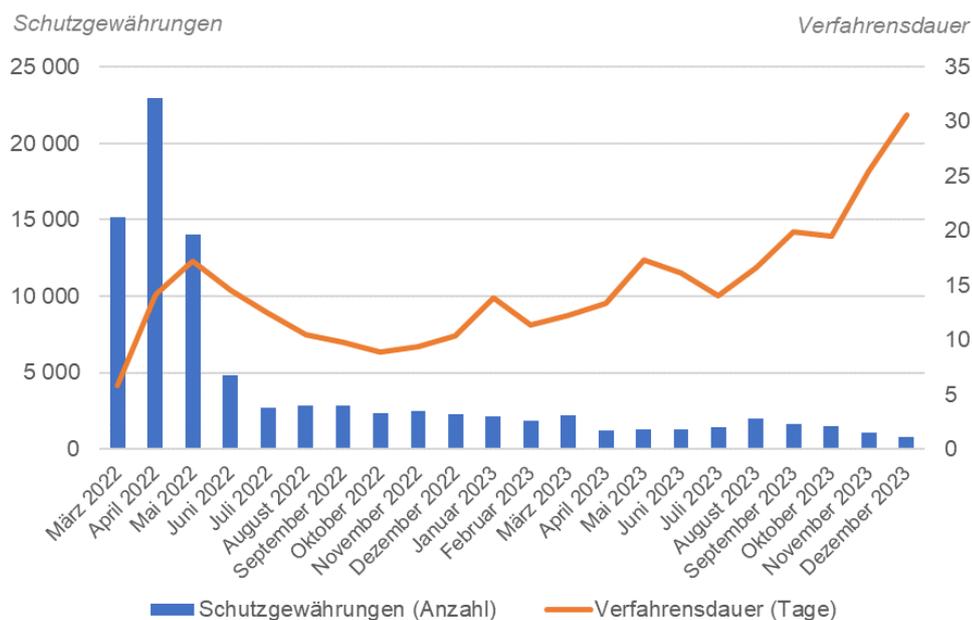
Abbildung 14: Anzahl der Gesuche auf und Gewährungen von vorläufigem Schutz (Durchschnitt über 7 Tage)



Quelle: SEM

Im Jahr 2023 wurde der Schutzstatus nach einer durchschnittlichen Dauer von 16,5 Tagen gewährt (2022: 12,2 Tage). Die Verfahrensdauer, gemessen in Kalendertagen, wird von der Antragstellung bis zur Erledigung des Antrags berechnet. Anzumerken ist, dass 57,3 % der Schutzgewährungen der Jahre 2022 und 2023 in den ersten drei Monaten nach Aktivierung des Schutzstatus S durch den Bundesrat erfolgten (März bis Mai 2022).

Abbildung 15: Anzahl und Dauer der Verfahren für die Gewährung des Schutzstatus S (2023), nach Erfassungsdatum



Quelle: SEM (ZEMIS)

Das SEM hat sich zum Ziel gesetzt, die Verfahren für einen Schutzstatus S durchschnittlich innerhalb von 21 Tagen abzuschliessen. Dieses Ziel wurde auch im Jahr 2023 erreicht. In der zweiten Jahreshälfte 2023 ist jedoch die Verfahrensdauer signifikant angestiegen. Dies hat zwei Gründe: (1) Um die Asylregionen zu entlasten, werden die Verfahren für den Schutzstatus S seit Anfang 2024 nur noch zentral in der Asylregion Bern durchgeführt. Sie wird dabei unterstützt von den zentralen Einheiten des SEM. Die Asylregionen haben sich in Hinblick auf diese Massnahme bereits in der zweiten Jahreshälfte 2023 gestaffelt von der Registrierung und Erledigung von Schutzersuchen zurückgezogen. (2) Ebenfalls seit etwa Mitte 2023 hat sich auch das Profil der Schutzsuchenden verändert: Die Prüfung der Gesuche wird zunehmend komplexer und bei einer steigenden Zahl der Gesuche sind zusätzliche Abklärungen erforderlich. Konkret muss geprüft werden, ob die schutzsuchenden Personen bereits über eine Schutzalternative in einem anderen für sie zumutbaren Land verfügen – und somit den Schutz der Schweiz nicht benötigen –, und ob sie zum Zeitpunkt des Kriegsausbruches ihren Lebensmittelpunkt effektiv in der Ukraine gehabt haben.

Es ist davon auszugehen, dass die Verfahrensdauer auch im Jahr 2024 mehr Zeit in Anspruch nehmen wird, als noch in den ersten Monaten nach Kriegsausbruch. Längere Verfahren und Pendenzen binden bei Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden Unterbringungskapazitäten und erschweren die Integration.

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).

Der SONAS traf sich zu über 30 Sitzungen, um die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine zu koordinieren. Auch dank dieser gut funktionierenden Zusammenarbeit und der tatkräftigen Unterstützung der Schweizer Bevölkerung ist es gelungen, die insbesondere in den ersten Wochen sehr starke Fluchtbewegung gemeinsam zu bewältigen und allen Schutzsuchenden jederzeit ein Bett und ein Dach über dem Kopf anbieten zu können. Die Situation rund um die Schutzsuchenden aus der Ukraine hat sich inzwischen zwar etwas beruhigt, ist jedoch weiterhin mit Herausforderungen für Bund, Kantone, Städte und Gemeinden verbunden. Deshalb wird sich der SONAS weiterhin alle zwei Monate treffen. In Zukunft sollen politisch-strategische Themen im Asylbereich in einem neuen und regelmässig tagenden Asylausschuss behandelt werden, in dem Vertreter von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden Einsitz nehmen. Er soll die bereits bestehenden Gremien auf politischer und operativer Ebene ergänzen und allgemeine Fragen zur Weiterentwicklung des Asylbereichs behandeln.

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, Kantone sowie Städte und Gemeinden 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:

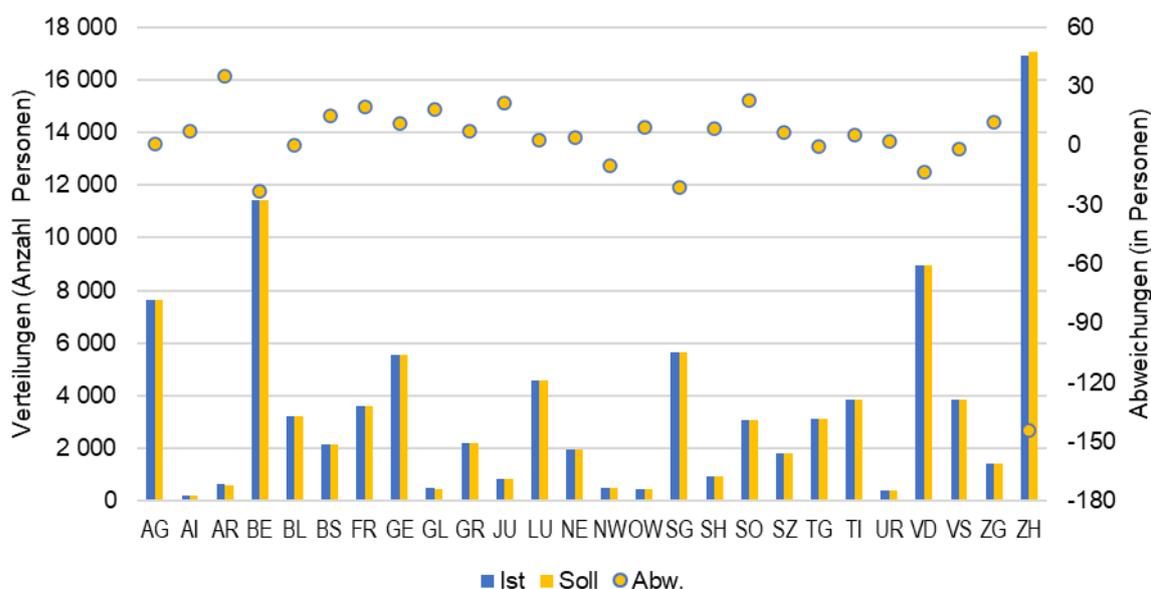
- SEM: [Informationen zur Ukraine-Krise \(admin.ch\)](#)

- Generalsekretariat EJPD / Evaluationsgruppe Status S (2022): [Zwischenbericht vom 30. November 2022](#)
- Generalsekretariat EJPD / Evaluationsgruppe Status S (2023): [Bericht vom 26. Juni 2023](#)
- [EUAA Response to the Russian Invasion of Ukraine | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#)
- [UNHCR Ukraine Situation Data Portal](#)
- OECD (2023): [International Migration Outlook 2023](#)
- [Eurostat: Statistiken und Daten zu den Auswirkungen des Krieges in der Ukraine](#)

Kantonszuweisungen

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.²⁷ Per 31. Dezember 2023 wurden insgesamt 95 179 Personen mit Schutzstatus S den Kantonen zugewiesen.

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



Quelle: SEM

Fachliche Bewertung: Ein Ausgleich in dieser Verteilungskategorie findet – im Gegensatz zu den anderen Verteilungskategorien – überjährig statt. Per 31. Dezember 2023 betrug die durchschnittliche Abweichung 0,02 %, wobei die Abweichungen in den Unterkategorien UMA und Medizinalfälle jeweils etwas höher ausfällt. Dies liegt insbesondere daran, dass bei den UMA ganze Gruppen – z. B. UMA aus einem Heim in der Ukraine – gemeinsam in einzelne Kantone einreisen. Teilweise wurde die Einreise auch direkt von den Kantonen organisiert. Bei den Medizinalfällen ist ein Ausgleich auch dadurch erschwert, dass sich die Personen nur kurze Zeit in einem BAZ aufhalten und deshalb nicht offensichtliche gesundheitliche Probleme nicht erkannt und erst nachträglich erfasst wurden.

²⁷ 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.

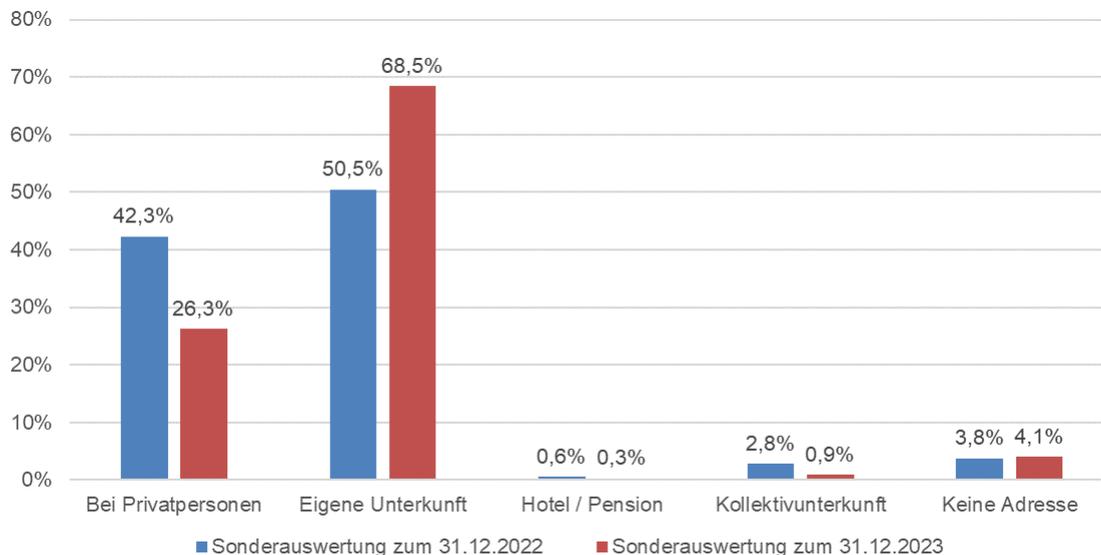
In den vergangenen Monaten haben deutlich mehr Grossfamilien in der Schweiz den Schutzstatus S beantragt. Die gleichmässige Zuweisung dieser Gruppen stellt das SEM sowie die Kantone vor eine weitere Herausforderung.

Unterbringung und Unterstützung

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 2023 wurden insgesamt 194 505 Übernachtungen von Schutzsuchenden aus der Ukraine in den BAZ registriert (2022: 549 370 Übernachtungen). Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den BAZ betrug 8,6 Tage (2022: 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, wo sie in Kollektiv- oder Privatunterkünften wohnen.

Eine Sonderauswertung des SEM zur Unterbringungssituation von Personen mit Schutzstatus S jeweils zum 31. Dezember der Jahre 2022 und 2023 verdeutlicht die Bedeutung der Unterbringung bei Privatpersonen insbesondere in der ersten Phase der Krisenbewältigung. Ende 2022 waren 42,3 % der Schutzbedürftigen bei Privatpersonen untergebracht, Ende 2023 waren es noch 26,3 %. Erwartungsgemäss stieg im Zeitverlauf der Anteil an Schutzbedürftigen, die über eine eigene Wohnung verfügen: von 50,5 % Ende 2022 auf 68,5% Ende 2023. Die Unterbringung in Kollektivunterkünften aller Staatsebenen (Ende 2022: 2,8 %; Ende 2023: 0,9 %) und Hotels / Pensionen (Ende 2022: 0,6 %; Ende 2023: 0,3 %) spielt bei Schutzbedürftigen aus der Ukraine nur eine untergeordnete Rolle, meist zur Überbrückung von Wartezeiten bis zur Vermittlung dauerhafter Unterbringungslösungen.

Abbildung 17: Unterbringungssituation von Personen mit Schutzstatus S²⁸



Quelle: SEM (ZEMIS)

Nach der Zuweisung der Personen mit Schutzstatus S in einen Kanton ist deren Betreuung und Unterstützung Sache der Kantone oder je nach Organisationsform der Gemeinden. 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. Der Bund

²⁸ Die Auswertung wurde auf Grundlage von ZEMIS zu den Stichtagen 31.12.2022 und 31.12.2023 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.

beteiligt sich mit 3 000 Franken pro Person und Jahr an diesen Massnahmen, insbesondere zur Sprachförderung, wobei der Beitrag gestaffelt an die Kantone ausbezahlt wird.

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:

- Die Privatunterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine in der Schweiz ist Gegenstand verschiedener wissenschaftlicher Untersuchungen. Eine Literaturübersicht ist enthalten in: Ruedin, Didier (2024): [Ukrainian Refugees in Switzerland: A Research Synthesis of What We Know](#), SocArXiv Working Paper.
- Im Zuge der Erfüllung des [Postulats 23.3203 «Erfahrungen aus dem Ukraine-Krieg: Evaluation des Integration- und Sparpotentials einer Verstärkung der privaten Unterbringung im Asylwesen»](#) hat das SEM einen externen Studienauftrag vergeben. Ergebnisse sind im Laufe des Jahres 2025 zu erwarten.

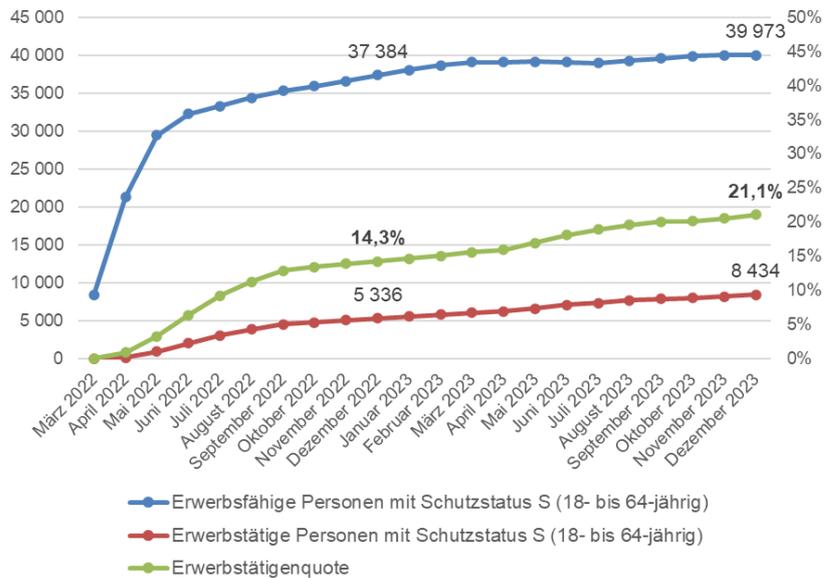
Beteiligung am Arbeitsmarkt und Sozialhilfebezug

Ende 2023 wiesen die Beschäftigungsdaten für Personen mit Schutzstatus S, die auf den Einträgen der kantonalen Behörden in ZEMIS basieren, eine Erwerbstätigenquote von 21,1 % auf. Ende 2022 hatte die Quote noch bei 14,3% gelegen. Die Erwerbstätigenquote ergibt sich aus der Gegenüberstellung der *erwerbstätigen* Personen mit Schutzstatus S (Ende 2022: 5 336 Personen; Ende 2023: 8 434 Personen) und den *erwerbsfähigen* Personen mit Schutzstatus S (Ende 2022: 37 384 Personen; Ende 2023: 39 973 Personen), diese jeweils im Alter von 18 bis 64 Jahren. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern kann die Erwerbstätigenquote von Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz bescheiden erscheinen. In vielen OECD-Staaten liegt die Erwerbstätigenquote von Schutzbedürftigen aus der Ukraine bereits bei z. T. deutlich über 40 %, u. a. in Polen, im Vereinigten Königreich, Schweden, Litauen, der Tschechischen Republik, Dänemark, den Niederlanden und Estland.²⁹ In anderen Ländern ist der Anteil niedriger, aber steigend. Grundsätzlich stellt die OECD aber fest, dass die Erwerbsintegration von

²⁹ OECD (2023): [International Migration Outlook 2023](#), S. 53f. Hinweis: Der Vergleich zwischen den einzelnen Ländern ist aus verschiedenen Gründen schwierig, etwa wegen unterschiedlichen Erhebungsmethoden, unterschiedlichen Zeiträumen, Verzögerungen bei der Meldung oder unterschiedlichen Voraussetzungen auf den lokalen Arbeitsmärkten.

Schutzbedürftigen aus der Ukraine deutlich rascher erfolgt als bei anderen Personengruppen aus dem Asylbereich.

Abbildung 18: Erwerbsintegration von Personen mit Schutzstatus S, Monatsenddaten



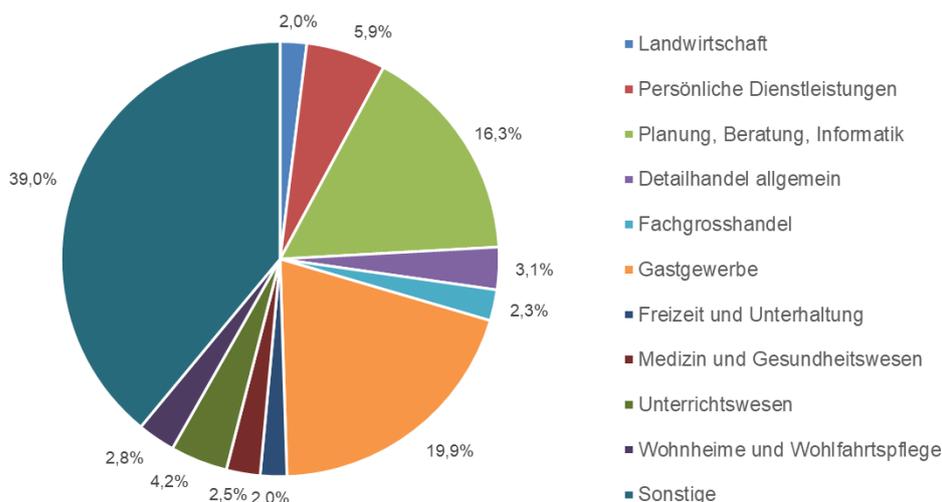
Quelle: SEM (ZEMIS)

Gemäss einer ZEMIS-Sonderauswertung waren Ende 2023 die zehn wichtigsten Branchen für die Erwerbsintegration von Personen mit Schutzstatus S: Gastgewerbe (19,9 %), Planung, Beratung, Informatik (16,3 %), persönliche Dienstleistungen (5,9 %), Unterrichtswesen (4,2 %), Detailhandel (3,1 %), Wohnheime und Wohlfahrtspflege (2,8 %), Medizin und Gesundheitswesen (2,5 %), Fachgrosshandel (2,3 %), Freizeit und Unterhaltung (2,0 %) sowie Landwirtschaft (2,0 %). Diese sektorale Verteilung scheint zumindest teilweise die Struktur der Arbeitsplätze widerzuspiegeln, die Personen aus dem Asylbereich normalerweise zur Verfügung stehen, nämlich solche mit geringen Eintrittsbarrieren.³⁰ In vielen OECD-Staaten wird beobachtet, dass Schutzbedürftige aus der Ukraine trotz eines vergleichsweise hohen durchschnittlichen Qualifikationsniveaus in erster Linie im Niedriglohnsektor tätig sind. Zudem sind Schutzbedürftige aus der Ukraine, insbesondere aufgrund von Betreuungspflichten für minderjährige Kinder, im Vergleich zur Gesamtbevölkerung eher in geringen Beschäftigungsgraden und atypischen Beschäftigungsverhältnissen tätig.³¹

³⁰ OECD, *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, 2023, p. 11.

³¹ OECD (2023): [International Migration Outlook 2023](#), S. 53f.

Abbildung 19: Wichtigste Branchen der Erwerbstätigkeit von Personen mit Schutzstatus S (Stand am 31.12.2023)



Quelle: SEM (ZEMIS)

Ende 2023 hat das Bundesamt für Statistik (BFS) erstmals gesonderte Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Personen mit Schutzstatus S veröffentlicht.³² Insgesamt bezogen im Jahr 2022³³ 66 700 Personen mit Schutzstatus S Sozialhilfe. Davon waren 21 400 Personen minderjährig. Unter den volljährigen Sozialhilfebeziehenden mit Schutzstatus S befanden sich 5 800 Personen (13 %), die 65-jährig oder älter sind. Personen im Rentenalter mit einem Schutzstatus S sind im Vergleich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (1,7 %) stark übervertreten, da sie kein Anrecht auf eine AHV-Rente oder auf Ergänzungsleistungen haben. Schweizweit ist nur ein kleiner Teil der Sozialhilfebeziehenden mit Schutzstatus S in kantonalen und kommunalen Kollektivunterkünften untergebracht (17,2 % der Sozialhilfedossiers). Die überwiegende Mehrheit lebt in Privathaushalten. Hier zeigen sich aber grosse kantonale Unterschiede: In den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Uri sind 93,7 % respektive 88,7 % in kantonalen und kommunalen Kollektivunterkünften untergebracht, in den Kantonen Glarus, Tessin und Waadt ist es nur gerade ein Prozent oder weniger. Setzt man die Anzahl Sozialhilfebeziehender in Bezug zur Grundgesamtheit, so resultiert ein Anteil von 89,0 % Schutzsuchender, die mindestens einmal im Jahr 2022 eine Leistung der Sozialhilfe in Anspruch genommen haben.

Fachliche Bewertung: Im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Schutzbedürftigen aus der Ukraine sieht der Bundesrat weiteren Handlungsbedarf. Die erstmals am 13. April 2022 beschlossenen und am 9. November 2022 verlängerten, spezifischen Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S (Programm S) werden ebenfalls bis zum 4. März 2025 verlängert. Der Bund beteiligt sich mit 3 000 Franken pro Person und Jahr an diesen Massnahmen, insbesondere zur Sprachförderung, wobei der Beitrag gestaffelt an die Kantone ausbezahlt wird.

Gleichzeitig werden die Anstrengungen verstärkt, um möglichst viele Personen aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Bis Ende 2024 strebt der Bundesrat die Erhöhung der Erwerbsquote von aktuell rund 20 % auf 40 % an. Um dieses Ziel zu erreichen, wird das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), den Kantonen und den Sozialpartnern weitere konkrete Massnahmen ausarbeiten und umsetzen. Für die Kantone

³² BFS (2023): [Sozialhilfebeziehende im Jahr 2022](#). Die folgenden Ausführungen sind dieser Publikation entnommen.

³³ Daten zum Sozialhilfebezug im Jahr 2023 werden Ende des Jahres 2024 vom BFS veröffentlicht werden.

gelten künftig verbindlichere Vorgaben für den Einsatz der Bundesbeiträge. Unter anderem müssen sie neu für alle Schutzsuchenden aus der Ukraine Sprachförderungsmassnahmen vorsehen sowie das Potential und den Förderungsbedarf im Einzelfall abklären.

Die Förderung der Erwerbsintegration dient nicht nur der Senkung der Sozialhilfekosten. Schutzsuchende aus der Ukraine können und sollen durch Integrationsmassnahmen, Bildung und Erwerbsarbeit auch aktiv am sozialen Leben teilnehmen und Fähigkeiten im Hinblick auf eine künftige Rückkehr in die Heimat erhalten und aufbauen.

Weiterführende Literaturhinweise:

- SEM: [Statistiken zur Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S](#)
- SEM: [Programm Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S \(Programm S\)](#)
- BFS (2023): [Sozialhilfebeziehende im Jahr 2022](#)
- BFS: [Sozialhilfebeziehende mit Schutzstatus S](#)
- Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit (2023): [Arbeitsmarktrelevante Merkmale von Personen mit Schutzstatus S: Schlussbericht](#), Studie im Auftrag des SEM
- UNHCR / SEM / IPSOS (2023): [Absichten und Perspektiven von Schutzbedürftigen aus der Ukraine in der Schweiz](#).
- Die Arbeitsmarktbelastung und Integration von Schutzsuchenden aus der Ukraine in der Schweiz ist Gegenstand verschiedener wissenschaftlicher Untersuchungen. Eine Literaturübersicht ist enthalten in: Ruedin, Didier (2024): [Ukrainian Refugees in Switzerland: A Research Synthesis of What We Know](#), SocArXiv Working Paper.
- OECD (2023): [International Migration Outlook 2023](#)

Rückkehr

Trotz des anhaltenden Krieges reisten im Jahr 2023 16 496 ukrainische Staatsangehörige aus der Schweiz aus (kontrolliert und unkontrolliert) (März-Dezember 2022: 8 414 Personen). Davon haben 5 021 Personen bei den Rückkehrberatungsstellen formell auf den Status S verzichtet und sind mit Unterstützung (finanziell und/oder Ausreiseorganisation) in die Ukraine zurückgekehrt (2022: 2 550 Personen). Diese beträgt für eine erwachsene Person 500 Franken, für Minderjährige 250 Franken und maximal 2 000 Franken pro Familie.

Die Ergebnisse einer im April 2023 durchgeführten repräsentativen Umfrage bei Schutzbedürftigen aus der Ukraine in der Schweiz (UNHCR / SEM / IPSOS 2023) enthalten Hinweise, dass weiterhin gute Voraussetzungen bestehen, 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 Sicherheitsbedenken 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 geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer lebten, der

Monitoring Asylsystem: Bericht 2023

fehlende Zugang zu einer funktionierenden Gesundheitsversorgung, aber auch der Mangel an Arbeits- und Lebensmöglichkeiten zu sein.

Ein Ende des Kriegs in der Ukraine und eine sichere Rückkehr der Geflüchteten sind aktuell nicht absehbar. Gleichwohl hat das EJPD das SEM im Sinn einer vorausschauenden Planung bereits im Sommer 2022 damit beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen und den Gemeinden, wo dies so organisiert ist, die rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Fragen im Zusammenhang mit einer allfälligen künftigen Aufhebung des Schutzstatus S zu prüfen. Der Bundesrat hat dieses provisorische Umsetzungskonzept an seiner Sitzung vom 29. September 2023 zur Kenntnis genommen. Das Konzept soll als Grundlage für künftige politische Entscheide dienen. Neben operativen Massnahmen beinhaltet das provisorische Konzept Empfehlungen zu Aspekten wie Ausreisefristen, Ausnahmeregelungen oder die Ausgestaltung der Rückkehrhilfe. Sobald eine sichere Rückkehr und damit eine Aufhebung des Schutzstatus S absehbar sind, werden die Empfehlungen aus dem Konzept überprüft und bei Bedarf den aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Weiterführende Literaturhinweise:

- SEM (2023): [Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S, Verfahren und Rückkehr](#).
- UNHCR / SEM / IPSOS (2023): [Absichten und Perspektiven von Schutzbedürftigen aus der Ukraine in der Schweiz](#).