



Bern, 30. September 2022

Monitoring Asylsystem

Bericht 2021

Bericht der AG Monitoring zuhanden der AG Neustrukturierung des Asylbereichs

Aktenzeichen: 021-981/18



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ziele der Neustrukturierung des Asylbereichs	3
1.2. Auftrag	3
1.3. Monitoring-Bericht 2021	4
2. Gesamtüberblick	5
3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2021	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	19
3.6. Nothilfebezug	21
3.7. Ausreisen und Rückführungen	24
3.8. Vollzugsdauer	26
3.9. Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen.	28
3.10. Wirkung des Kompensationsmodells	31

1. Einleitung

1.1. Ziele der Neustrukturierung des Asylbereichs

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

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

1.2. Auftrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

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

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

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

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

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

1.3. Monitoring-Bericht 2021

Der vorliegende Monitoring-Bericht enthält eine synthetische Zusammenstellung der wichtigsten Kennzahlen und fachlichen Bewertungen zur Entwicklung des Asylbereichs während des Jahres 2021. 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*)

2. Gesamtüberblick

Alle Bereiche des Asylsystems waren wie im Vorjahr auch im Jahr 2021 wesentlich von der **Covid-19-Pandemie** betroffen und viele Leistungsindikatoren haben sich kontextbedingt gegenüber den Vorpandemiejahren verschlechtert. Trotz der erschwerten Bedingungen konnte der Betrieb aufrechterhalten und die Neustrukturierung des Asylbereichs umgesetzt werden.

Zu Beginn des Jahres 2021 war die **Entwicklung der Asylgesuche** noch deutlich von den Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie beeinflusst. Zahlreiche Schengen-Staaten verfügten Bewegungseinschränkungen im Landesinnern. Mit der Aufhebung dieser Massnahmen im Frühjahr stieg die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz kontinuierlich an und erreichte im August das Niveau der Jahre 2018 und 2019. Danach schwankte die Zahl der Asylgesuche bis zum Jahresende in einem Bereich von 1 500 bis 1 560 pro Monat. Der übliche Rückgang der Asylgesuche im Spätherbst 2021 blieb allerdings aus.

Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2021 lag mit 14 928 deutlich unter 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 3 887 (+ 35,2 %). Damit erreichte die Anzahl Asylgesuche wieder das Niveau von 2018 und 2019 vor der Corona-Pandemie.

Die Covid-19-bedingten Einschränkungen auf das Asylverfahren (Kapazitätsbeschränkungen, Quarantänebestimmungen und krankheitsbedingte Absenzen) hatten nach 2020 auch im Jahr 2021 einen verlängernden Einfluss auf die **neurechtlichen Verfahrensdauern**.

Die Dublin-Verfahren konnten im Jahr 2021 in den Bundesasylzentren mit 56,1 Tagen innerhalb des Zielwertes abgeschlossen werden.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 58,6 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 2021 nur zu 34 % eingehalten werden. Hauptverantwortlich dafür sind neben Covid-19 die teilweise anspruchsvollen medizinischen Abklärungen sowie Abklärungen im Sicherheitsbereich. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen gut eingehalten werden (90 % im Jahr 2021).

Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 297,9 Tagen ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Covid-19-Rahmenbedingungen die Erledigung der erweiterten Verfahren im Jahr 2021 zeitweise etwas zurückgestellt werden musste. Bei einem Teil der erweiterten Verfahren handelt es sich auch um sehr zeitaufwändige Konstellationen mit spezifischem Abklärungsbedarf. Zudem steigen die erstinstanzlichen Pendenzen insgesamt sowie die Fälle im erweiterten Verfahren seit Mitte 2021 wieder an. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Verfahrensdauer bei den erweiterten Verfahren einweilen hoch bleiben wird.

Im Jahr 2021 wurden von den in den Asylregionen erledigten neurechtlichen Fällen (ohne Sonderverfahren) 27,3 % in einem Dublin- oder Rückübernahmeabkommen-Verfahren und 45,0 % in einem beschleunigten Verfahren erledigt. Die restlichen 27,7 % 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 tiefere Dublin-Quote bestätigt den Trend, dass der Anteil der Personen abnimmt, die aus einem anderen Dublin-Staat in die Schweiz weiterwandern, um hier ein Asylgesuch zu stellen. Für die Schweiz ist diese Entwicklung positiv, da so unnötige Asylverfahren vermieden werden. Der hohe Anteil an beschleunigten Verfahren ist grundsätzlich ebenfalls positiv, da es das grosse Beschleunigungspotential des neuen Asylsystems aufzeigt. Die

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.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Zuweisungen in das erweiterte Verfahren dürften aber im Zeitverlauf und je nach Profil der Gesuchstellenden zunehmen.

Die **Schutzquote** der im Jahr 2021 entschiedenen alt- und neurechtlichen Fälle lag mit 60,7 % 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.

Für Fälle, die im Jahr 2021 vom SEM erledigt wurden, lag die **Beschwerdequote** bei 34,9 %. Der Rückgang der Beschwerdequote gegenüber dem Vorjahr (38,6 %) ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die altrechtlichen Verfahren im Jahr 2021 mit 1,8 % nur noch einen sehr geringen Anteil an den Entscheiden ausmachten (2020: 33,4 %). Bei den altrechtlichen Gesuchen kam es in den vergangenen Jahren zu überdurchschnittlich vielen Beschwerden. 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 2021 bei 97,7 %. Die Entwicklung der Quote deutet gegenüber den Vorjahren in der Tendenz auf eine qualitative Verbesserung der SEM-Entscheide hin. Das SEM erarbeitet derzeit ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem für den Asylbereich. Durch die Systematisierung sollen die Qualität der Prozesse und Ergebnisse und insbesondere die Asylverfahren und Asylentscheide weiter verbessert werden.

Im vierten Quartal 2021 verfügte der Bund über 5 099 **Unterbringungsplätze in den Bundesasylzentren**, was insgesamt etwa der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich (5 000 Plätze) entspricht. Covid-19-bedingt konnten die Unterbringungskapazitäten nur zu rund 50-60 % belegt werden. Die ausgewiesene durchschnittliche Kapazitätsauslastung von 40 % entspricht unter Pandemiebedingungen nahezu einer sehr starken Auslastung.

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2021 bezogen insgesamt 2 685 Personen in den Kantonen **Nothilfe**. Im gleichen Zeitraum wurden 9 327 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 29 %. Die Bezugsdauer liegt bei 146 Tagen. Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 14,64 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 22,60 Millionen Franken. Alle drei Verfahren weisen einen negativen Saldo auf; im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 1,6 Millionen Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das Defizit 6,2 Millionen Franken und im erweiterten Verfahren beträgt das Defizit 189 000 Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 7,96 Millionen Franken. Die Nothilfepauschalen werden im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus per 1. Januar 2023 wie folgt erhöht: Dublin-Verfahren von 400 Franken auf 495 Franken, beschleunigtes Verfahren von 2 516 Franken auf 3 887 Franken und erweitertes Verfahren von 6 006 Franken auf 6 755 Franken.

Im Jahr 2021 ist die Zahl der **Ausreisen** nach Asylverfahren im Vergleich zum Vorjahr trotz der anhaltenden Covid-19-Pandemie gestiegen (+ 12,3 %). Dabei präsentierte sich die Lage bei den Ausreisen je nach Zielstaat sehr unterschiedlich und die Voraussetzungen im Bereich der

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Rückkehr waren aufgrund der Covid-19-Pandemie weiterhin herausfordernd: Einreisebeschränkungen und ausserordentliche Grenzregelungen in den Zielstaaten sowie ein teilweise reduzierter internationaler Flugverkehr hatten grossen Einfluss auf die Organisation der Ausreisen. Bei den Ausreisen kann somit insgesamt noch nicht von einer Normalisierung der Lage gesprochen werden. Bei der Identifikation und Papierbeschaffung verbesserte sich hingegen die Situation. Konsulate und Botschaften nahmen ihren Betrieb grösstenteils wieder auf und Zentrale Befragungen durch ausländische Delegationen konnten trotz eines organisatorischen Mehraufwands grundsätzlich wieder durchgeführt werden. Bei den Abgängen und Vollzugsmeldungen nach Nationen waren die drei wichtigsten Länder im Jahr 2021 Algerien, Marokko und Afghanistan.

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich will das SEM die Zusammenarbeit mit den Kantonen beim Wegweisungsvollzug weiter verstärken. Hierzu bauten das SEM und die Kantone ein verstärktes Case Management für schwierige Einzelfälle auf. Ein entsprechendes Pilotprojekt wurde 2021 abgeschlossen und das Case Management in die ordentlichen Strukturen des Bundes und der Kantone überführt.

Weil es im Frühjahr 2021 immer häufiger vorgekommen ist, dass ausreisepflichtige Personen die Durchführung eines Covid-19-Tests verweigerten, um damit den Vollzug der Wegweisung zu verhindern, hatte der Bundesrat dem Parlament die Einführung einer Gesetzesbestimmung betreffend Covid-19-Tests bei der Ausschaffung (Artikel 72 AIG) beantragt. Das Parlament hat der dringlichen Gesetzesänderung in der Herbstsession zugestimmt. Seit Oktober 2021 sind ausreisepflichtige Personen deshalb dazu verpflichtet, sich einem Covid-19-Test zu unterziehen. Diese Verpflichtung kann auch zwangsweise durchgesetzt werden.

Die durchschnittliche **Erwerbstätigenquote** der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2021 mit 43,7 % einen neuen Höchstwert. Dies kann als Hinweis auf die Wirksamkeit der verstärkten Massnahmen von Bund und Kantonen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gewertet werden. Es scheint, dass die über die Zeit zunehmenden Erwerbschancen, in Kombination mit der längeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer, die erschwerten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt infolge der Covid-19-Pandemie bisher ausgleichen konnten.

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

Bei den **effektiven Kantonszuweisungen von Asylsuchenden** konnten dreizehn Standortkantone von BAZ im erweiterten Verfahren ihre Kompensationen nicht ausschöpfen und erhielten zu viele Zuweisungen. Dementsprechend erhielten einige andere Kantone zu wenige Zuweisungen. Diese Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Werten bei Kantonszuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) sind auf verschiedene Effekte zurückzuführen: So lagen auch im Jahr 2021 die Fallzahlen leicht unter den im Jahr 2014 bei der Konzeption des neuen Kompensations- und Verteilmodells angenommenen Werten in einer Bandbreite von 15 000 bis 29 000 Gesuchen in den BAZ. Insbesondere bei Kantonen mit einem relativ tiefen Anteil am Verteilschlüssel und hohen Kompensationen aufgrund eines BAZ und/oder Vollzügen von Wegweisungen übersteigen die Kompensationen die Zuweisungen im

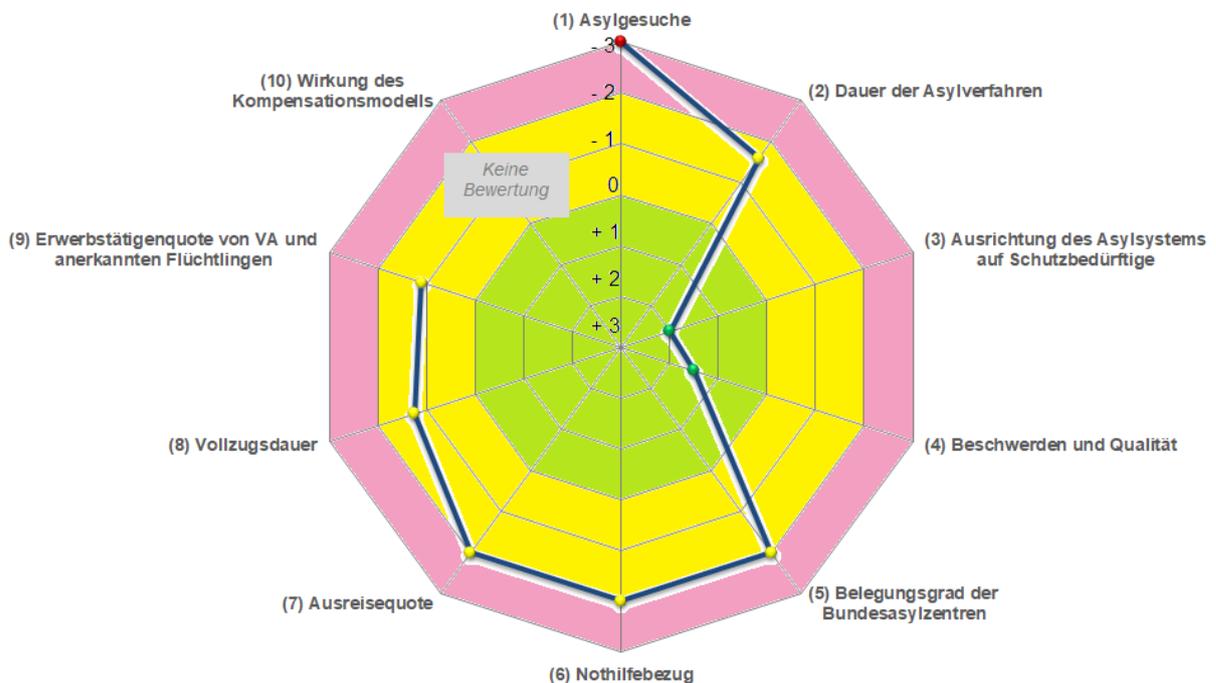
Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

erweiterten Verfahren und können daher nicht vollständig ausgeschöpft werden. Zudem wurde im Modell von 2014 nicht berücksichtigt, dass es sogenannte zwingende Zuweisungen in einen bestimmten Kanton gibt, z. B. wegen Familienzusammenführung oder weil ein Entscheid mit Wegweisungsvollzug beim Austritt aus dem BAZ noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Solche zwingenden Zuweisungen sind nicht planbar und können bei kleinen und mittleren Kantonen grössere Abweichungen verursachen, die in der Folge kaum mehr ausgeglichen werden können. Bei Kantonen mit einem kleinen Anteil am Verteilschlüssel führen die geringen Fallzahlen dazu, dass eine geringe Abweichung in absoluten Zahlen eine grosse relative Abweichung zur Folge hat.

Das SEM hat daher per Ende 2021 erneut einen Übertrag der Abweichungen in das Folgejahr vorgenommen. So ist sichergestellt, dass alle Kantone ihre Kompensationen ausschöpfen können – wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt. Weiter erarbeitet das SEM Lösungsvarianten zur Verbesserung der Situation, wobei die Arbeiten wegen Ressourcenengpässen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zwischenzeitlich ins Stocken gerieten. Die Vorgaben aufgrund des komplexen Kompensations- und Verteilsystems stellen eine Herausforderung dar. Die erarbeiteten Lösungsvorschläge werden – vorbehaltlich ausserordentlicher Entwicklungen – der Arbeitsgruppe Kompensationsmodell der Kantone unterbreitet und aufgrund von deren Rückmeldung gegebenenfalls angepasst sowie finalisiert. Die definitive Variantenwahl und der Entscheid zur Umsetzung erfolgt anschliessend von der AGNA oder durch ein anderes geeignetes Gremium.

Der untenstehende **Gesamtüberblick** in Form eines Netzdiagramms fasst die Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren in der Berichtsperiode 2021 zusammen:

Abbildung 1: Entwicklung der zentralen Monitoring-Indikatoren im Jahr 2021



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 2021 werden in den jeweiligen Kapiteln des Monitoring-Berichts aufgeführt.**

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

Die Bewertungsskalen wurden aus Gründen der Kontinuität und Vergleichbarkeit *nicht* an die Covid-19-Bedingungen angepasst. Betroffen ist beispielsweise der Belegungsgrad der Bundesasylzentren, der mit 40 % eine Bewertung von -2 erhält, unter Pandemiebedingungen jedoch nahezu einer sehr starken Auslastung entspricht.

3. Entwicklung der Monitoring-Indikatoren in 2021

3.1. Asylgesuche

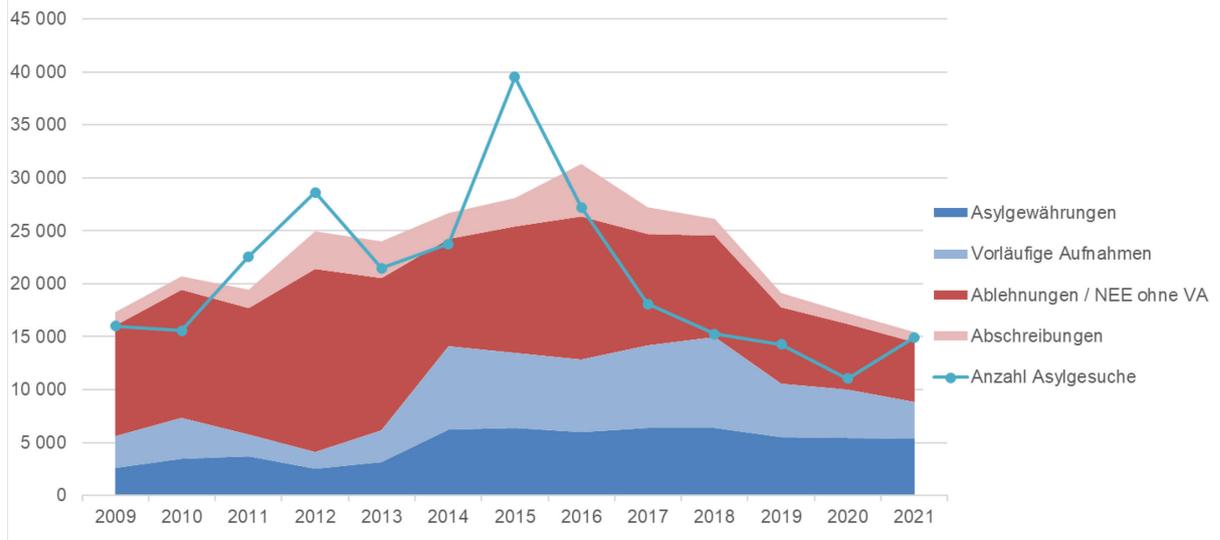
Die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2021 lag mit 14 928 deutlich unter der Plangrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs in Höhe von rund 24 000 Asylgesuchen pro Jahr. Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der Asylgesuche um 3 887 (+ 35,2 %). Damit erreichte die Anzahl Asylgesuche wieder das Niveau von 2018 und 2019 vor der Corona-Pandemie.

Für die Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz im Jahr 2021 standen folgende Elemente im Vordergrund:

- Zu Beginn des Jahres war die Entwicklung der Asylgesuche noch deutlich von den Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie beeinflusst. Zahlreiche Schengen-Staaten verfügten Bewegungseinschränkungen im Landesinnern. Mit der Aufhebung dieser Massnahmen im Frühjahr stieg die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz kontinuierlich an und erreichte im August das Niveau der Jahre 2018 und 2019. Danach schwankte die Zahl der Asylgesuche bis zum Jahresende in einem Bereich von 1 500 bis 1 560 pro Monat. Der übliche Rückgang der Asylgesuche im Spätherbst 2021 blieb allerdings aus.
- Die Migration über die Balkanroute, insbesondere die Weiterwanderung aus Griechenland, war auch im Jahr 2021 ein zentraler Faktor für die Entwicklung der Asylgesuche. Die Migration über das zentrale Mittelmeer war für die Asilmigration in die Schweiz nur von sekundärer Bedeutung. Dies trifft in noch grösserem Ausmass auch auf die westliche Mittelmeerroute zu.
- Ein grosser Teil der in Europa eintreffenden Migranten will weiterhin nach Deutschland und Frankreich. Die Schweiz hat gegenüber dem nördlichen und dem westlichen Nachbarn als Zielland weiter eine geringe Bedeutung. Dies manifestierte sich darin, dass eine Mehrheit der an der Süd- und seit dem Spätherbst auch vermehrt an der Ostgrenze vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (vormals Eidgenössische Zollverwaltung) aufgegriffenen Personen in der Schweiz kein Asylgesuch stellte.

Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen lag im Jahr 2021 bei rund 2,3 %, 0,1 Prozentpunkte höher als 2020. Seit 2016 bewegt sich dieser Anteil zwischen 2,0 und 2,4 %. Die Schweiz ist im Gegensatz zu den Jahren vor 2016 für mehr potenzielle Asylsuchende nicht mehr Ziel- sondern Transitland. Die Behandlungsstrategie des SEM trägt dazu bei, dass der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen tief ist, u. a. durch die vergleichsweise schnellen Verfahren für Personen aus Ländergruppen mit geringer Anerkennungsquote (Balkan, Nord- und Westafrika), die konsequente Dublin-Praxis und den konsequenten Wegweisungsvollzug durch die Kantone.

Abbildung 2: Entwicklung der Asylgesuche und Erledigungen



Quelle: Asylstatistik SEM

Im Jahr 2021 wurden 15 464 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt, das sind 1 759 (- 10,2 %) weniger als im Jahr 2020 (17 223 Erledigungen). Mitverantwortlich dafür sind die Einschränkungen aufgrund von Covid-19, insbesondere aufgrund von Isolationen bzw. Quarantänen sowie weniger Ansetzungen und längerer Dauer von Anhörungen. Der Bestand im Asylentscheidungsprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2021 gegenüber dem Stand von Ende 2020 (3 852) um 586 auf 4 438 Personen (+ 15,2 %) zu.

Einordnung für den Gesamtüberblick: (1) ASYLGESUCHE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						ERGEBNIS IM JAHR 2021		
Modellannahme*	Abweichung von der Modellannahme (nach unten oder oben)			Starke Abweichung von der Modellannahme (nach unten oder oben)			Wert im Jahr 2021	Bewertung gemäss Raster
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
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	14 928 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

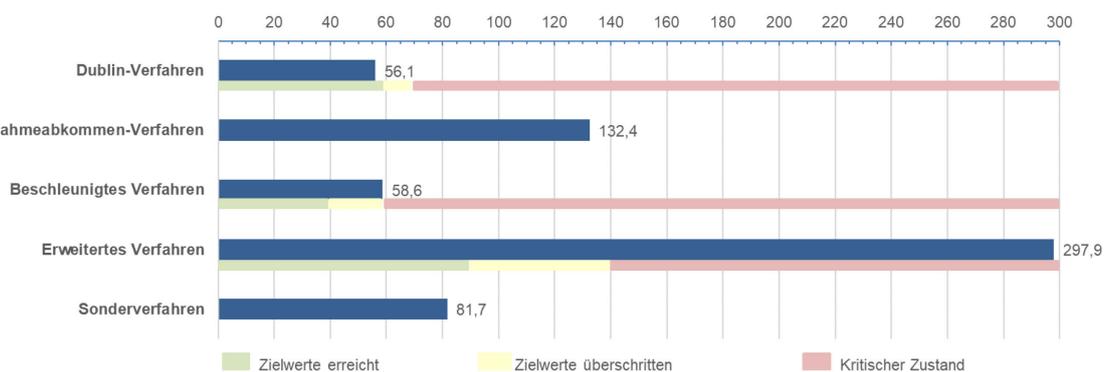
Die Einschränkungen aufgrund von Covid-19 auf das Asylverfahren (Kapazitätsbeschränkungen, Quarantänebestimmungen und krankheitsbedingte Absenzen) hatten nach 2020 auch im Jahr 2021 einen verlängernden Einfluss auf die Verfahrensdauer.

Die Dublin-Verfahren konnten im Jahr 2021 in den Bundesasylzentren mit 56,1 Tagen innerhalb des Zielwertes abgeschlossen werden. Dabei ist auch zu beachten, dass die Dauer der Dublin-Verfahren zu einem wesentlichen Teil von den angefragten Dublin-Staaten abhängt. Das SEM kann lediglich die Zeit bis zur Stellung eines Übernahmemeersuchens sowie die Zeit zwischen der positiven Beantwortung durch den ersuchten Dublin-Staat und dem Dublin-Nicht-eintretensentscheid beeinflussen.

Die beschleunigten Verfahren, die den grössten Teil der neurechtlichen Erledigungen ausmachen, konnten im Durchschnitt innerhalb von 58,6 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 2021 nur zu 34 % eingehalten werden. Hauptverantwortlich dafür sind neben Covid-19 die teilweise anspruchsvollen medizinischen Abklärungen sowie Abklärungen im Sicherheitsbereich. Die Fristen in der Taktenphase können hingegen gut eingehalten werden (90 % im Jahr 2021).

Die Dauer der erweiterten Verfahren von durchschnittlich 297,9 Tagen ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Covid-19-Rahmenbedingungen (d. h. hohe Auslastung der Bettenkapazität in den Bundesasylzentren bei beschränkter Anhörungskapazität) die Erledigung der erweiterten Verfahren im Jahr 2021 zeitweise etwas zurückgestellt werden musste. Bei einem Teil der erweiterten Verfahren handelt es sich auch um sehr zeitaufwändige Konstellationen mit spezifischem Abklärungsbedarf. Zudem steigen die erstinstanzlichen Pendenzen insgesamt sowie die Fälle im erweiterten Verfahren seit Mitte 2021 wieder an. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Verfahrensdauer bei den erweiterten Verfahren einweilen hoch bleiben wird.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer vom Asylgesuch bis zum erstinstanzlichen Entscheid, nach Verfahrensart (in Tagen) (ausschliesslich neurechtliche Fälle)⁸



Quelle: SEM

Im Jahr 2021 wurden von den in den Asylregionen erledigten neurechtlichen Fällen (ohne Sonderverfahren) 27,3 % in einem Dublin- oder Rückübernahmeabkommen-Verfahren und 45,0 % in einem beschleunigten Verfahren erledigt. Die restlichen 27,7 % wurden im erweiterten Verfahren erledigt. Die letzten Modellberechnungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs sahen

⁷ Es werden in diesem Kapitel ausschliesslich neurechtliche Verfahren betrachtet.

⁸ Sonderverfahren umfassen Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche sowie Familienasyl und Familiennachzug.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

eine Verteilung von 40 % Dublin-Verfahren, 32 % beschleunigte Verfahren und 28 % erweiterte Verfahren vor. Die tiefere Dublin-Quote bestätigt den Trend, dass der Anteil der Personen abnimmt, die aus einem anderen Dublin-Staat in die Schweiz weiterwandern, um hier ein Asylgesuch zu stellen. Für die Schweiz ist diese Entwicklung positiv, da so unnötige Asylverfahren vermieden werden. Der hohe Anteil an beschleunigten Verfahren ist grundsätzlich ebenfalls positiv, da es das grosse Beschleunigungspotential des neuen Asylsystems aufzeigt. Die Zuweisungen in das erweiterte Verfahren dürften aber im Zeitverlauf und je nach Profil der Gestuchstellenden zunehmen.

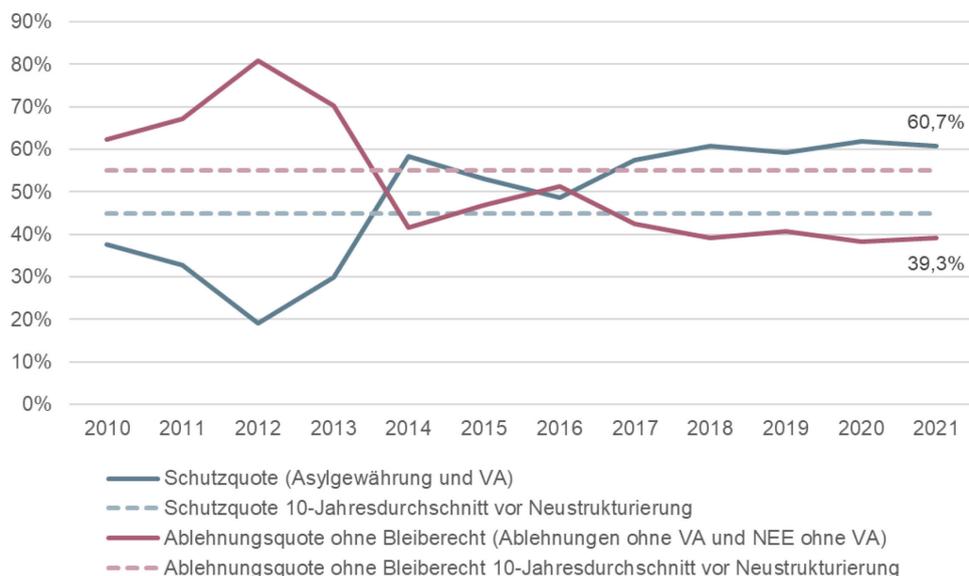
Einordnung für den Gesamtüberblick: (2) DAUER DER ASYLVERFAHREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2021	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2021	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Dauer des Dublin-Verfahrens (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)* (Gewichtung: 35 %)								
<52 Tage	52-53 Tage	54-55 Tage	56-59 Tage	60-64 Tage	65-70 Tage	> 70 Tage	56,1 Tage	0
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	58,6 Tage	- 2
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	297,9 Tage	- 3
Gesamtbewertung der Dauer der Asylverfahren (bis zum erstinstanzlichen Entscheid)								- 1,6
* im Sinne eines Zielwerts								
Hinweis: Die Dauer der Asylverfahren wird bereits im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als Indikator geführt. Die Definition der Zielvorgaben erfolgte analog zum IAFP basierend auf den gesetzlichen Ordnungsfristen, historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellen ehrgeizige, aber dennoch realistische und erreichbare Ziele dar.								

3.3. Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

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

Die Schutzquote⁹ der im Jahr 2021 erstinstanzlichen entschiedenen Fälle lag mit 60,7 % über dem 10-Jahres-Durchschnittswert von vor der Neustrukturierung des Asylbereichs (2009-2018) von rund 45 % sowie deutlich über dem langjährigen Durchschnittswert (1986-2021) 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 Staaten¹⁰, aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten¹¹ 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.

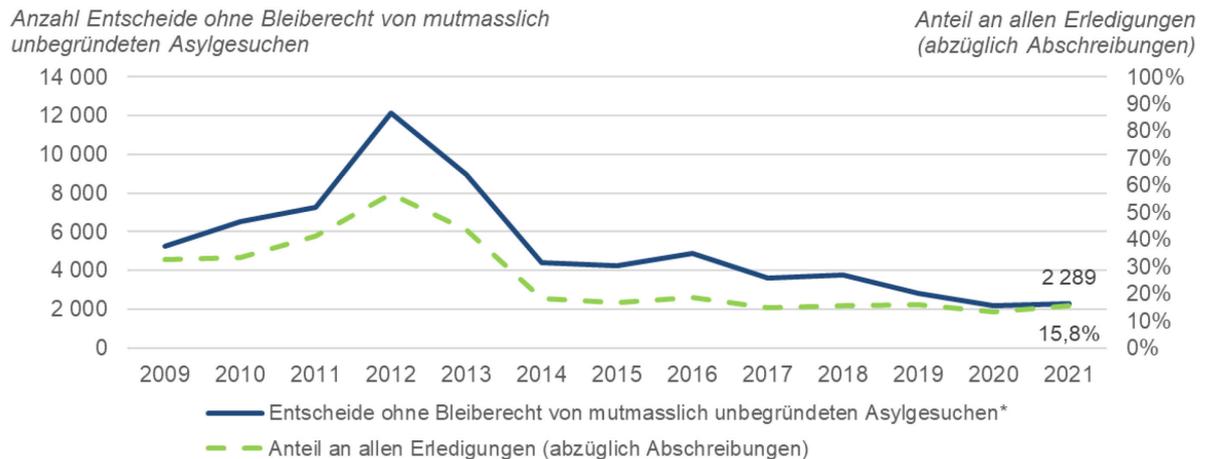
⁹ Schutzquote = $\frac{\text{Asylgewährungen} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA}}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$

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

¹⁰ Vgl. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹¹ Vgl. Anhang 2 der Asylverordnung 1 (SR 142.311)

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



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

Quelle: SEM

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

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 hat das SEM seine Behandlungsstrategie an die neuen Verfahrenstypen angepasst.¹² So geniessen Asylgesuche, die in einem beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren erledigt werden können, bei nicht ausreichenden Ressourcen eine höhere Priorität als Gesuche, bei denen voraussichtlich ein erweitertes Verfahren nötig ist. Gesuche, die vorher in 48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren behandelt wurden, sind nun Teil der beschleunigten Verfahren und werden dementsprechend auch weiterhin mit höchster Priorität behandelt und rasch abgeschlossen. Asylsuchende Personen aus visumsbefreiten Staaten erhalten wie bisher weder Taschengeld noch Rückkehrhilfe und können mit einem Einreiseverbot belegt werden.

Im Jahr 2021 wurden insgesamt 2 289 *mutmasslich* unbegründete Asylgesuche mit einer Ablehnung oder einem NEE ohne Bleiberecht entschieden (2020: 2 168). Der Anteil dieser Gesuche an allen Erledigungen (abzüglich Abschreibungen) betrug im Jahr 2021 15,8 % (2020: 13,3 %).

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

¹² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Einordnung für den Gesamtüberblick: (3) AUSRICHTUNG DES ASYLSYSTEMS AUF SCHUTZBEDÜRFTIGE								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2021	
Optimaler Zustand			Normalzustand			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2021	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 %	60,7 %	+ 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%	15,8 %	+ 1
Gesamtbewertung der Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige								+ 2
<p>* im Sinne eines Planwerts</p> <p><u>Hinweis:</u> Der Wert für den Normalzustand der Schutzquote entspricht der Planungsgrösse der Neustrukturierung des Asylbereichs. Alle übrigen Werte basieren auf historischen Daten sowie dem konkreten Ziel der Neustrukturierung des Asylbereichs, die Anreize für offensichtlich unbegründete Asylgesuche zu senken. Das Delta zwischen 100 % und der Summe aus Schutzquote und dem Anteil der <i>mutmasslich</i> unbegründeten Asylgesuchen entspricht den unbegründeten Asylgesuchen, die allerdings nicht (<i>mutmasslich</i>) unbegründet sind.</p>								

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

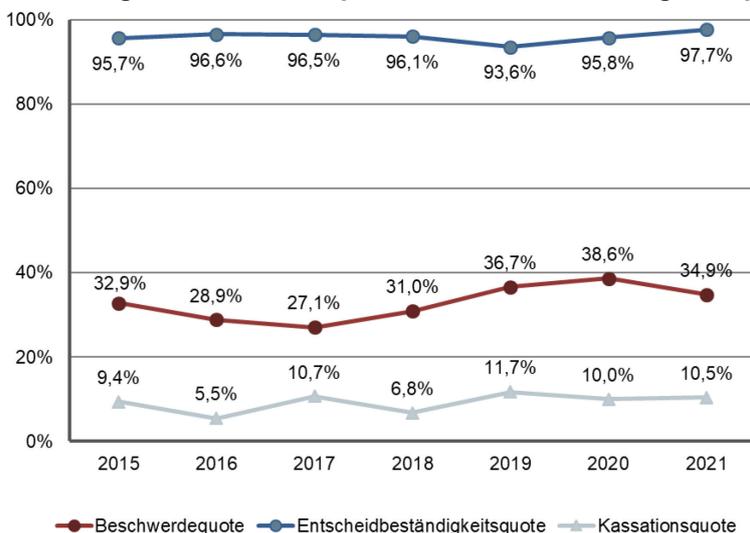
3.4. Beschwerden und Qualität

Die Beschwerdequote kann als Indikator für die Akzeptanz der Asylverfahren und Entscheide herangezogen werden. Die Beschwerdequote misst den Anteil der eingereichten Beschwerden an allen anfechtbaren Verfügungen (d. h. an den Ablehnungen und Nichteintretensentscheiden aus allen Verfahrensarten). Für Fälle, die im Jahr 2021¹³ vom SEM erledigt wurden, lag die Beschwerdequote bei 34,9 % (9 024 anfechtbare Verfügungen, dazu 3 150 Beschwerden).

Die Beschwerdequote kann das SEM nur teilweise beeinflussen. Der Rückgang der Beschwerdequote gegenüber dem Vorjahr (38,6 %) ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die altrechtlichen Verfahren im Jahr 2021 mit 1,8 % nur noch einen sehr geringen Anteil an den Entscheiden ausmachten (2019: 54 %; 2020: 33,4 %). Bei den altrechtlichen Gesuchen kam es in den vergangenen Jahren zu überdurchschnittlich vielen Beschwerden.

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 09.02.2022)

Die Entscheidbeständigkeitsquote¹⁴ bezeichnet jenen Anteil an allen anfechtbaren Verfügungen des SEM, welche – mit oder ohne Beschwerde – materiell rechtskräftig unverändert bleiben. Sie kann als Indikator für die Qualität der anfechtbaren SEM-Entscheide dienen. Zur Bemessung der Entscheidbeständigkeit werden Jahreskohorten gebildet, die sich jeweils auf das Datum der Erledigungsmeldung der Fälle durch das SEM beziehen. Ausgeschlossen werden bei der Berechnung der Quote jene Fälle, zu denen zum Auswertungszeitpunkt eine Beschwerde eingereicht wurde, die beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) noch hängig war. Für Fälle, die im Jahr 2021¹⁵ vom SEM erledigt wurden, betrug die Entscheidbeständigkeitsquote 97,7 % (9 024 anfechtbare Verfügungen, dazu 3 150 Beschwerden (davon 1 324 beim BVGer hängig und 5 874 Fälle ohne Beschwerde; 174 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

¹³ Stand ZEMIS am 09.02.2022 (gemäss Erfassungsdatum). Bei der Beschwerdequote handelt es sich um definitive Daten, da die Beschwerdefrist nach 30 Tagen abläuft.

¹⁴ $Entscheidbeständigkeitsquote = 100\% - \left(\frac{Gutheissungen\ und\ Kassationen}{Beschwerdefähige\ Verfügungen\ -\ beim\ BVGer\ hängige\ Beschwerden} \right) * 100\%$

¹⁵ Stand ZEMIS am 09.02.2022 (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 2021

Jahreskohorte 2021 gerechnet werden muss. Trotz dieses Vorbehalts deutet der sich abzeichnende Anstieg der Entscheidbeständigkeitsquote im Jahr 2021 gegenüber den Vorjahren in der Tendenz auf eine qualitative Verbesserung der SEM-Entscheidung hin.

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 2021 10,5 % (3 031 Erledigungen des BVGer (ohne Abzüge), davon 317 Kassationen). Eine hohe Kassationsquote ist ein Zeichen dafür, dass die Rechtsvertretung und Beratung vor allem in berechtigten Fällen Beschwerde erhebt und ihre Rolle somit korrekt wahrnehmen kann. Bei den vom Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2019 an das SEM zurückgewiesenen Fällen betrafen die identifizierten Qualitätsdefizite vor allem die Abklärung des medizinischen Sachverhalts bei Dublin-Fällen sowie die Falltriage in das beschleunigte und das erweiterte Verfahren. Die Klärung dieser prozessualen Fragen trägt dazu bei, dass sich die praktischen Abläufe bei der Anwendung des revidierten Asylgesetzes verbessern und die Rechtssicherheit steigt.

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

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

Einordnung für den Gesamtüberblick: (4) BESCHWERDEN UND QUALITÄT								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2021	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2021	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 %	34,9 %	- 3
Qualität der Asylverfahren*: Entscheidbeständigkeitsquote (Gewichtung: 75 %)								
97,5 % (+/- 0,5 %)	96,5 % (+/- 0,5 %)	95,5 % (+/- 0,5 %)	94,5 % (+/- 0,5 %)	93,5 % (+/- 0,5 %)	92,5 % (+/- 0,5 %)	< 92 % oder > 99 %	97,7 %	+ 3
				98,25 % (+/- 0,25 %)	98,75 % (+/- 0,25 %)			
Gesamtbewertung zu Beschwerden und Qualität								+ 1,5
* im Sinne eines Zielwerts								
Hinweis: Bei der Beschwerdequote werden im Bewertungsraster die Erfahrungswerte aus Regel- und Testbetrieb angesetzt. Grundlage der Bewertungsskala zur Entscheidbeständigkeitsquote sind die Erfahrungswerte der Jahre 2015 bis 2020. Eine hohe Beständigkeitsquote der Entscheide des SEM ist ein wichtiges Indiz für eine gute Entscheidungsqualität. Eine Beständigkeitsquote von 100% wäre jedoch kritisch, weil dies auf eine zu nachlässige Asyl- und Wegweisungspraxis des SEM deuten würde. Der Umschlagpunkt liegt schätzungsweise bei 98 %. Weil die Qualität der Asylverfahren deutlich stärker durch die Behördenpraxis beeinflusst werden kann als die Beschwerdequote, wird diese im Indexwert (mit 75 %) stärker gewichtet.								

** Schwellenwerte (z.B. Beschwerdequote von exakt 18.0 %) werden jeweils der besseren Bewertungskategorie zugeordnet (im Bsp. + 1).

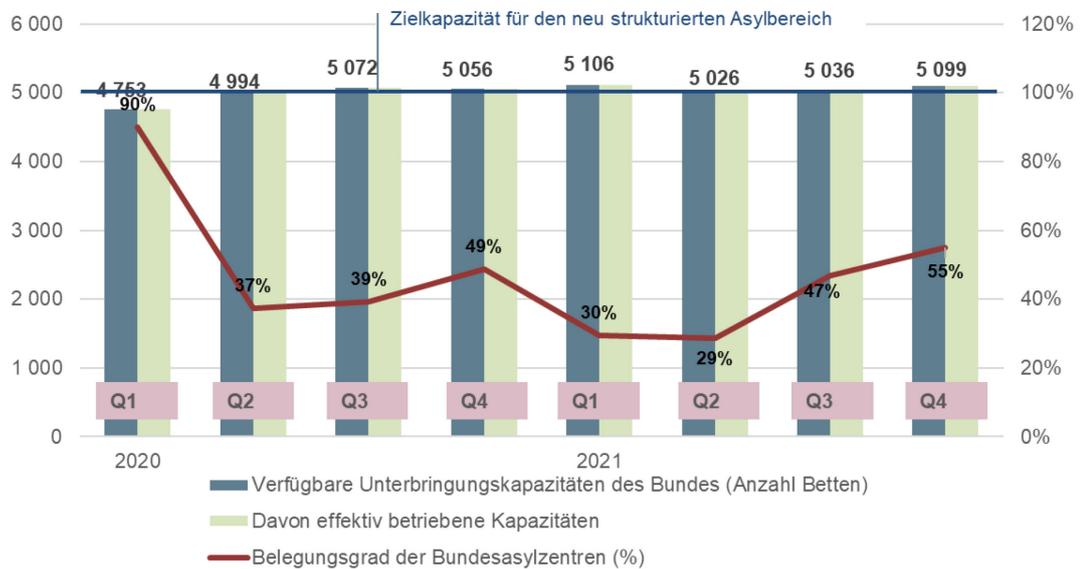
3.5. Belegungsgrad der Bundesasylzentren

Im vierten Quartal 2021 verfügte der Bund über 5 099 Unterbringungsplätze in den Bundesasylzentren (BAZ), was insgesamt etwa der angestrebten Kapazität für den neu strukturierten Asylbereich (5 000 Plätze) entspricht.

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

Covid-19-bedingt konnten die Unterbringungskapazitäten nur zu rund 50-60 % belegt werden. Die ausgewiesene durchschnittliche Kapazitätsauslastung von 40 % entspricht unter Pandemiebedingungen nahezu einer sehr starken Auslastung.

Abbildung 7: Kapazitäten und Belegungsgrad der Bundesasylzentren (quartalsweise)



Quelle: SEM

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Einordnung für den Gesamtüberblick: (5) BELEGUNGSGRAD DER BUNDESASYLZENTREN								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2021	
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 2021	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 %	40,0 % im Jahresdurchschnitt ¹⁶	- 2

* 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).

¹⁶ Die Bewertungsskala wurde aus Gründen der Kontinuität und Vergleichbarkeit nicht an die Covid-19-Bedingungen angepasst. Der Belegungsgrad der Bundesasylzentren, der mit 54 % eine Bewertung von -2 erhält, entspricht unter Pandemiebedingungen jedoch nahezu einer faktischen Vollaustattung.

3.6. Nothilfebezug

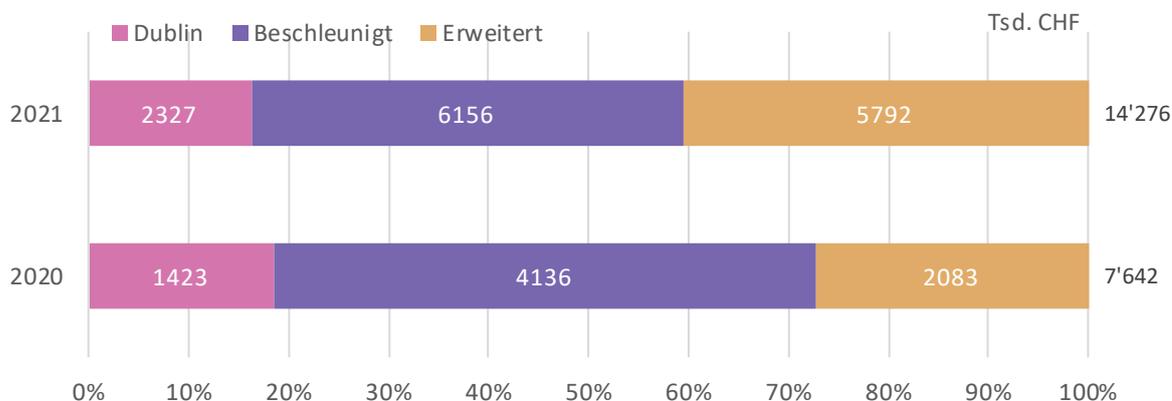
Gleichzeitig mit der per 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision wurde ein neues Pauschalsystem für die Abgeltung der Nothilfekosten eingeführt. Seit dem 1. März 2019 richtet der Bund den Kantonen für allfällige Nothilfekosten je nach durchlaufenem Asylverfahren drei unterschiedlich hohe Pauschalen 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 400 Franken;
- für Personen, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 2 516 Franken;
- für Personen, die ein erweitertes Verfahren durchlaufen haben oder deren vorläufige Aufnahme aufgehoben worden ist, erhalten die Kantone 6 006 Franken.

Detaillierte Analysen wurden im Bericht «*Monitoring Sozialhilfestopp Berichtsperiode 2021 | neurechtliche Fälle*»²⁰ vorgenommen. Die untenstehenden Ausführungen basieren auf diesem Bericht.

Vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2021 bezogen insgesamt 2 685 Personen in den Kantonen Nothilfe. Im gleichen Zeitraum wurden 9 327 Entscheide rechtskräftig. Dies entspricht einer Bezugsquote von 29 %. Die Bezugsdauer liegt bei 146 Tagen.

Abbildung 8: Nothilfekosten nach Verfahren in den Jahren 2020 und 2021



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

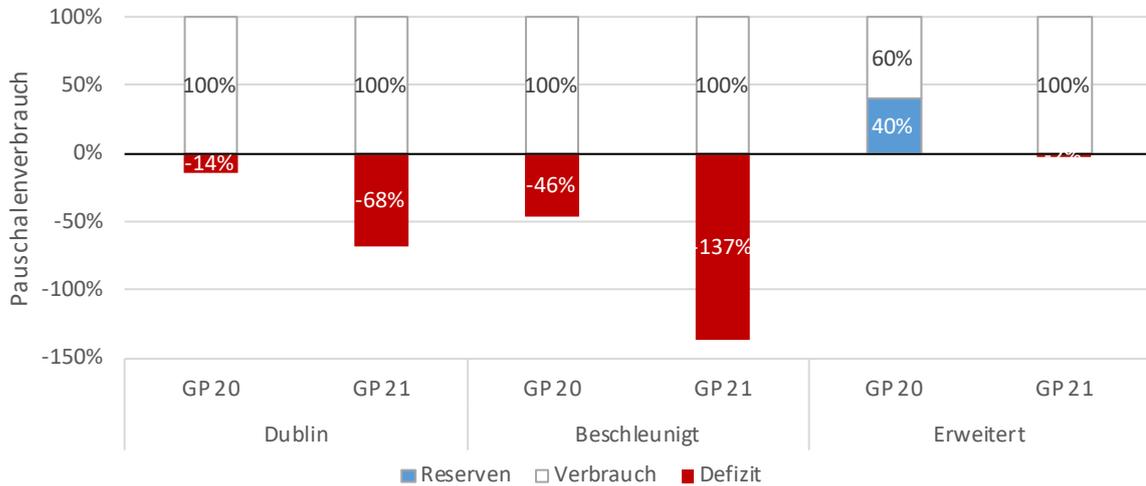
¹⁹ Die Bezugsdauer und die Bezugsquote pro Verfahren können dem Bewertungsraster entnommen werden.

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Seit dem 1. März 2019 wurden im Rahmen des neurechtlichen Systems Nothilfepauschalen in der Höhe von 14,64 Millionen Franken ausbezahlt – dem gegenüber stehen Nothilfekosten von 22,60 Millionen Franken. Alle drei Verfahren weisen einen negativen Saldo auf; im Dublin-Verfahren beträgt das Defizit 1,6 Millionen Franken, im beschleunigten Verfahren beträgt das Defizit 6,2 Millionen Franken und im erweiterten Verfahren beträgt das Defizit 189 000 Franken. Insgesamt resultiert über alle Verfahren ein Defizit von 7,96 Millionen Franken.

Abbildung 9: Pauschalverbrauch in Prozenten in den Jahren 2020 und 2021



Bei den beschleunigten Verfahren wurden zwischen dem 1. März 2019 und dem 31. Dezember 2021 vergleichsweise die meisten Reserven verbraucht. Es ist zudem festzuhalten, dass kantonale Unterschiede existieren.

Die Nothilfepauschalen werden im Rahmen des automatischen Anpassungsmechanismus per 1. Januar 2023 wie folgt erhöht:

- Dublin-Verfahren von 400 Franken auf 495 Franken
- Beschleunigtes Verfahren von 2 516 Franken auf 3 887 Franken
- Erweitertes Verfahren von 6 006 Franken auf 6 755 Franken

Einordnung für den Gesamtüberblick: (6) NOTHILFEBEZUG								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**							ERGEBNIS IM JAHR 2021	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2021	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Dublin-Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 (Bezugsquote von 10% * Bezugsdauer von 80 Tagen = 8,0)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 23.8 %	- 2
Beschleunigtes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 bzw. von der angepassten Pauschale (Bezugsquote von 37 % * Bezugsdauer von 136 Tagen = 50,32)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 54.5 %	- 3
Erweitertes Verfahren: Abweichung vom Normalzustand gemäss Art. 29 AsylV 2 (Bezugsquote von 66 % * Bezugsdauer von 182 Tagen = 120,1)*								
< - 25 %	- 15 % bis - 25 %	- 5 % bis - 15 %	- 5 % bis + 5 %	+ 5 % bis + 15 %	+ 15 % bis + 25 %	> + 25 %	+ 12.5 %	- 1
Gewichtung der drei Verfahren gemäss Subventionsvolumen								- 2
* im Sinne eines Zielwerts Hinweis: 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.								

** 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.

Gesamthaft ist die Zahl der Ausreisen nach Asylverfahren im Jahr 2021 trotz der anhaltenden Covid-19-Pandemie auf 7'938 Personen gestiegen (+ 12,3 % gegenüber dem Vorjahr). Dabei präsentierte sich die Lage bei den Ausreisen je nach Zielstaat sehr unterschiedlich und die Voraussetzungen im Bereich der Rückkehr waren aufgrund der Covid-19-Pandemie weiterhin herausfordernd: Einreisebeschränkungen und ausserordentliche Grenzregelungen in den Zielstaaten sowie ein teilweise reduzierter internationaler Flugverkehr hatten grossen Einfluss auf die Organisation der Ausreisen. Bei den Ausreisen kann somit insgesamt noch nicht von einer Normalisierung der Lage gesprochen werden. Bei der Identifikation und Papierbeschaffung verbesserte sich hingegen die Situation. Konsulate und Botschaften nahmen ihren Betrieb grösstenteils wieder auf und zentrale Befragungen durch ausländische Delegationen konnten trotz eines organisatorischen Mehraufwands grundsätzlich wieder durchgeführt werden. Bei den Abgängen und Vollzugsmeldungen nach Nationen waren die drei wichtigsten Länder im Jahr 2021 Algerien, Marokko und Afghanistan.

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der unkontrollierten Abreisen mit 3 385 im Jahr 2021 stabil auf hohem Niveau (2020: 3 340). Dies ist neben der Covid-19-Pandemie die primäre Ursache für die weiterhin tiefe Ausreisequote²² von 17,1 % (2020: 15,6 %), bei welcher definitionsgemäss ausschliesslich kontrollierte Ausreisen angerechnet werden. Seit Umsetzung der neuen Asylverfahren führt die Chancenberatung als Teil des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren dazu, dass die Asylsuchenden den Ausgang des Asylverfahrens bzw. die Aussichtslosigkeit bei unbegründeten Asylgesuchen besser und frühzeitiger einschätzen können. Zudem wissen die Gesuchstellenden, wann ihnen in etwa der definitive Entscheid eröffnet werden wird, denn sie werden mit einem vorgängigen Entscheidentwurf um Stellungnahme gebeten. Diese Vorinformationen können zu unkontrollierten Ausreisen führen.

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im Rückkehrbereich will das SEM die Zusammenarbeit mit den Kantonen beim Wegweisungsvollzug weiter verstärken. Hierzu bauten das SEM und die Kantone ein verstärktes Case Management für schwierige Einzelfälle auf. Ein entsprechendes Pilotprojekt wurde 2021 abgeschlossen und das Case Management in die ordentlichen Strukturen des Bundes und der Kantone überführt.

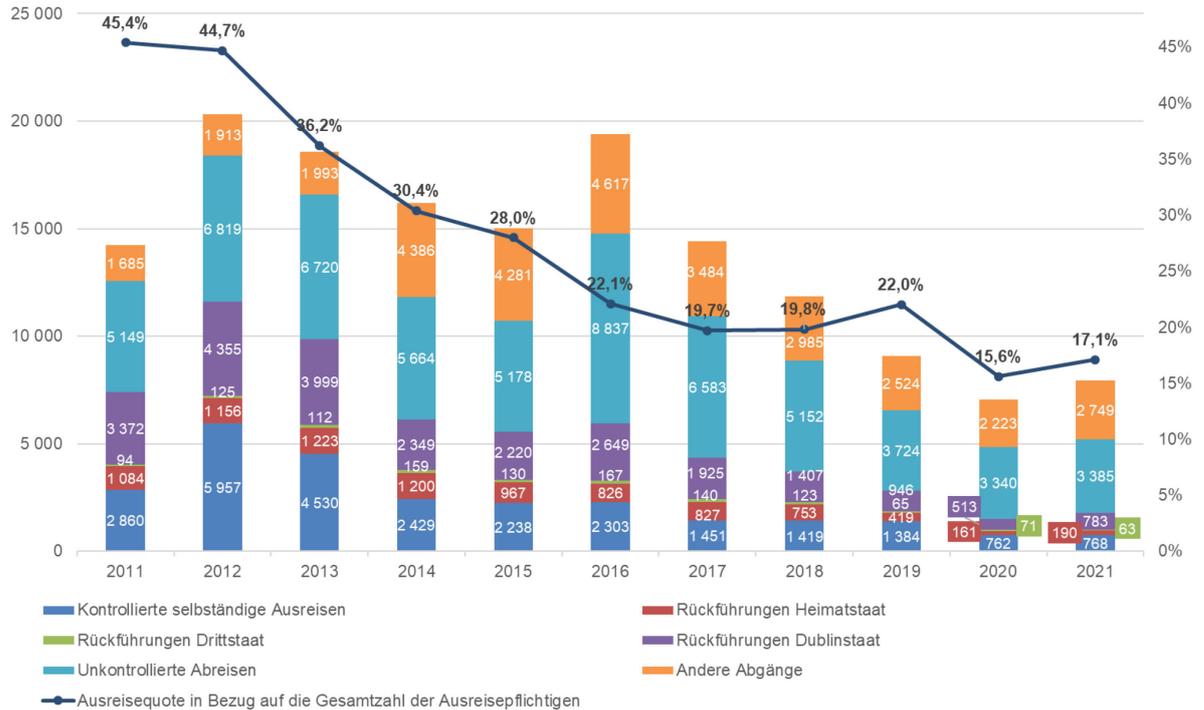
Weil es im Frühjahr 2021 immer häufiger vorgekommen ist, dass ausreisepflichtige Personen die Durchführung eines Covid-19-Tests verweigerten, um damit den Vollzug der Wegweisung zu verhindern, hatte der Bundesrat dem Parlament die Einführung einer Gesetzesbestimmung betreffend Covid-19-Tests bei der Ausschaffung (Artikel 72 AIG) beantragt. Das Parlament hat der dringlichen Gesetzesänderung in der Herbstsession zugestimmt. Seit Oktober 2021 sind ausreisepflichtige Personen deshalb dazu verpflichtet, sich einem Covid-19-Test zu unterziehen. Diese Verpflichtung kann auch zwangsweise durchgesetzt werden.

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.

²² Die hier betrachtete Ausreisequote entspricht dem Anteil der innerhalb von 6 Monaten kontrolliert ausgereisten Personen im Referenzjahr (d. h. freiwillig Ausreisende und Zurückgeführte) an der Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen (mit rechtskräftig abgelehnten Asylgesuchen) und der Ausreisewilligen.

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Abbildung 10: Abgänge aus Asylprozess und aus Rückkehrunterstützung nach Asylverfahren



Quelle: SEM

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

Einordnung für den Gesamtüberblick: (7) AUSREISEQUOTE*								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK**						ERGEBNIS IM JAHR 2021		
Optimaler Zustand			Normalzustand*		Kritischer Zustand		Wert im Jahr 2021	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	17,1 %	- 2

* im Sinne eines Zielwerts

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

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

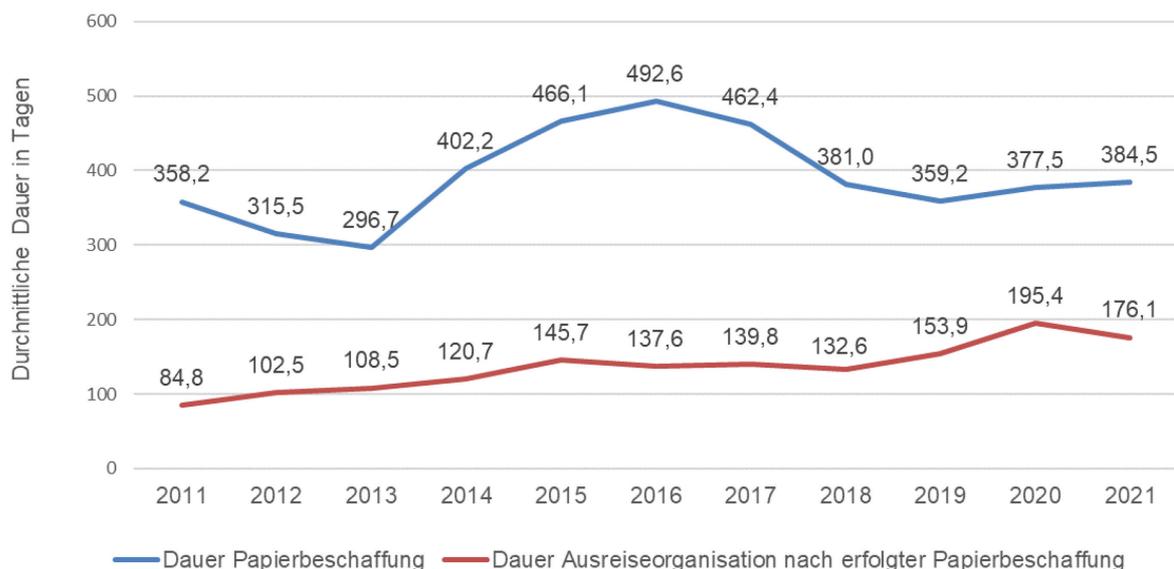
3.8. Vollzugsdauer

Im Jahr 2021 nahm die Dauer der Papierbeschaffung im Vergleich zum Vorjahr um 7 Tage bzw. 1,9 % zu. Die durchschnittliche Dauer bei der Ausreiseorganisation reduzierte sich im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 19,3 Tage bzw. 9,9 %. Betrachtet wurden dabei alle Abgangsarten.

Hauptgrund für die Erhöhung der Dauer der Papierbeschaffung war die Covid-19-Pandemie, auch wenn sich die Situation bei der Identifikation und Papierbeschaffung wieder verbessert hatte. Konsulate und Botschaften hatten ihren Betrieb grösstenteils wiederaufgenommen und zentrale Befragungen durch ausländische Delegationen konnten trotz des organisatorischen Mehraufwands grundsätzlich wieder durchgeführt werden. Auch bei Ländern, bei denen aufgrund der Covid-19-Pandemie zeitweise keine Ausreisen möglich waren, konnten zahlreiche Personen identifiziert werden. Weil einige Herkunftsstaaten für identifizierte Personen jedoch erst dann Reisepapiere ausstellen, wenn ein Flug für die Ausreise organisiert werden kann, hatten die ausserordentlichen Grenzregelungen bei den entsprechenden Staaten Auswirkungen auf die Dauer der Papierbeschaffung. Gründe für die Abnahme der Dauer bei der Ausreiseorganisation sind die weitgehende Wiederaufnahme von Flugverbindungen in viele Herkunftsstaaten.

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 65 Staaten ein Abkommen im Rückkehrbereich abschliessen. Mit vielen Herkunftsstaaten funktioniert die Rückkehrzusammenarbeit aber auch ohne Abkommen reibungslos. Mit gewissen Herkunftsstaaten bestehen jedoch nach wie vor Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, was sich in höheren Pendenzenzahlen bei der Rückkehrunterstützung widerspiegelt.

Abbildung 11: Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation



Quelle: SEM

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Papierbeschaffung. Hingegen fiel die Bearbeitungsdauer bei den altrechtlichen Fällen auch im Jahr 2021 relativ hoch aus. Sie lag bei 319 Tagen (Vorjahr: 183 Tage). Der Grund dafür liegt beim Einreichen von Beschwerden. In diesen Fällen warten die Kantone die entsprechenden Beschwerdeverfahren und die Rechtskraft der Asylentscheide ab, bevor sie ein Gesuch um Rückkehrunterstützung einreichen.

Bei den erweiterten Verfahren und beim Vollzugsprozess (Identifikation bzw. Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation) ist eine Beschleunigungswirkung nur dann gegeben, wenn das SEM die Rückkehrunterstützung selbst einleitet. Das SEM hat deshalb mit den Kantonen Anpassungen der Prozesse geprüft, damit das SEM auch in allen Fällen aus dem erweiterten Verfahren von sich aus die Rückkehrunterstützung einleiten kann. Die entsprechenden Prozessanpassungen werden im April 2022 umgesetzt.

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

Einordnung für den Gesamtüberblick: (8) VOLLZUGSDAUER								
BEWERTUNGSRASTER FÜR GESAMTÜBERBLICK							ERGEBNIS IM JAHR 2021	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert im Jahr 2021	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	384,5 Tage	+ 1
Dauer der Ausreiseorganisation* (Gewichtung: 75 %)								
< 76 Tage	76-100 Tage	101-125 Tage	126-150 Tage	151-175 Tage	176-200 Tage	> 200 Tage	176,1 Tage	- 2
Gesamtbewertung der Vollzugsdauer								- 1,25
* im Sinne eines Zielwerts								
Hinweis: Die Vollzugsdauer wird bereits im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als Indikator geführt. Die Definition der Zielvorgaben erfolgte analog zum IAFP basierend auf historischen Daten und Erfahrungswerten. Sie stellen ehrgeizige, aber dennoch realistische und erreichbare Ziele dar. Die Dauer der Ausreiseorganisation ist weitaus weniger stark von externen Faktoren (Kooperationsbereitschaft der heimatischen Behörden) abhängig als die Papierbeschaffung. Bund und Kantone können in diesem Bereich stärker Einfluss nehmen, weshalb die Ausreiseorganisation stärker (75 %) als die Papierbeschaffung (25 %) gewichtet wird.								

3.9. Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen

Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen²³ und anerkannten Flüchtlinge (d. h. ohne Asylsuchende) steigt seit dem Jahr 2016 an und erreichte Ende des Jahres 2021 mit 43,7 % einen neuen Höchstwert in der hier betrachteten Periode ab dem Jahr 2010.²⁴ Seit dem Jahr 2013 konnte die Zahl der *erwerbstätigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 6 600 auf rund 27 700 Personen gesteigert werden. Dies kann als Hinweis auf die Wirksamkeit der verstärkten Massnahmen von Bund und Kantonen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gewertet werden. Es scheint, dass die über die Zeit zunehmenden Erwerbschancen, in Kombination mit der längeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer, die erschwerten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt infolge der Covid-19-Pandemie bisher ausgleichen konnten. Im gleichen Zeitraum ist der Bestand der *erwerbsfähigen* vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 20 300 auf rund 63 400 Personen gestiegen. Ende 2021 waren damit rund 35 700 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. Mittelfristig soll die Beurteilung der Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen durch ein umfassendes Monitoring verbessert werden. Das Gesamtkonzept zum Monitoring Integrationsagenda Schweiz wurde 2020 verabschiedet. 2019 und 2020 bereits durchgeführt wurden Erhebungen von ausgewählten Wirkungs-, Leistungs- und Kontext-Kennzahlen bei den Kantonen.²⁵ Sobald das Monitoring Integrationsagenda Schweiz vorliegt, können dessen Kerninformationen in das Monitoring Asylsystem übertragen werden.

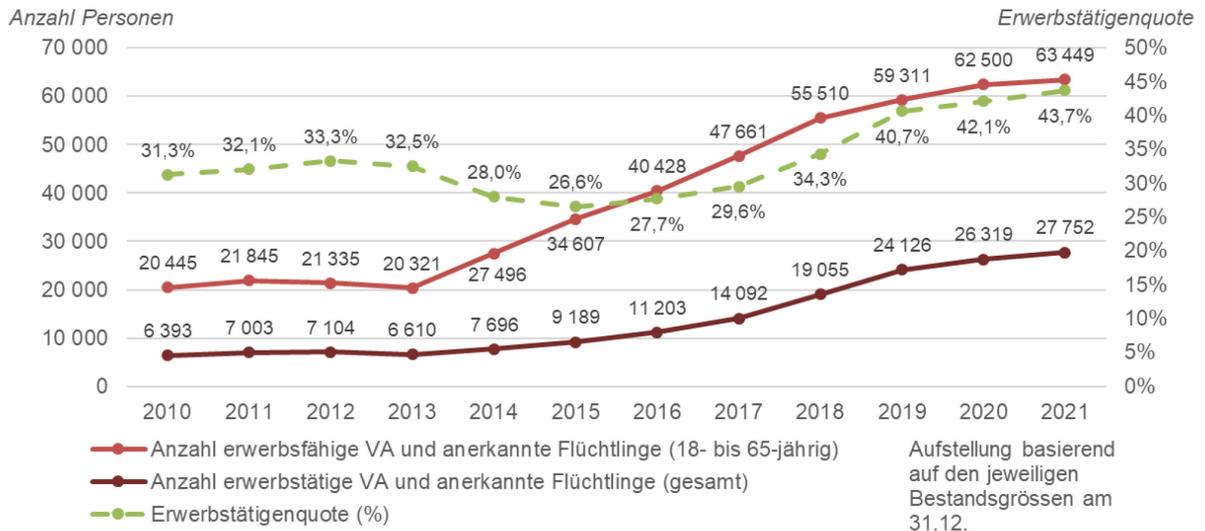
Mit Blick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs kann mittelfristig erwartet werden, dass sich die Erwerbsintegration von Personen aus dem Asylbereich im Zuge der Verfahrensbeschleunigung weiter verbessert. Der Effekt auf die Erwerbsintegration dürfte umso stärker ausfallen, desto mehr die Kantone,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

²³ Die Gruppe der vorläufig Aufgenommenen umfasst bei allen Auswertungen zur Erwerbsintegration im Rahmen dieses Monitoring-Berichts jeweils auch die Teilgruppe der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge.

²⁴ 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.

²⁵ Vgl. Raster für Kennzahlen KIP/IAS 2020: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/ias-kennzahlenraster-d.xlsx.download.xlsx/ias-kennzahlenraster-d.xlsx>

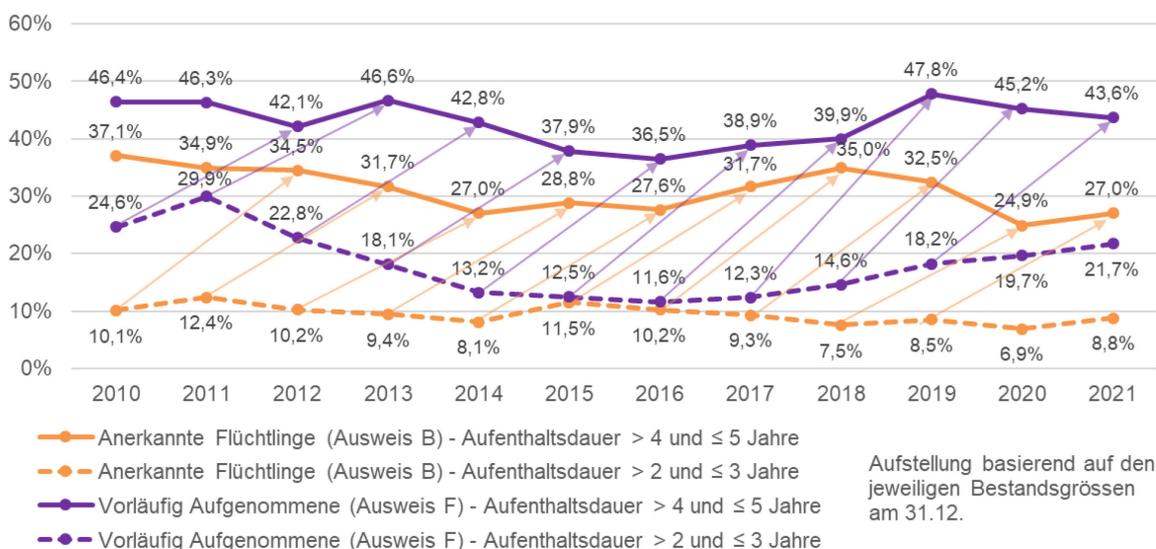
Abbildung 12: Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung (B-Ausweis) (ohne Asylsuchende mit N-Ausweis)



Quelle: SEM (Hinweis: Die 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 2021 betrug die Erwerbstätigenquote der anerkannten Flüchtlinge mit dreijährigem Aufenthalt 8,8 %, die der anerkannten Flüchtlinge mit fünfjährigem Aufenthalt 27,0 %. Vorläufig Aufgenommene mit dreijährigem Aufenthalt wiesen eine Erwerbstätigenquote von 21,7 % auf; bei fünfjährigem Aufenthalt lag die Erwerbstätigenquote bei 43,6 %.

Abbildung 13: Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung in ihrem dritten und fünften Aufenthaltsjahr in der Schweiz²⁶



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

²⁶ 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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

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 2020 bei vorläufig Aufgenommenen 81,9 %, bei Personen, denen Asyl gewährt wurde, sowie vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 84,2 %. 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.²⁷

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 2021	
Optimaler Zustand			Normalzustand*			Kritischer Zustand	Wert Ende des Jahres 2021	Bewertung gemäss Raster
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Erwerbstätigenquote* der vorläufig Aufgenommenen im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 47 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	43,6 %	+ 1
Erwerbstätigenquote* der anerkannten Flüchtlinge mit Asylgewährung im fünften Aufenthaltsjahr (Gewichtung: 53 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	27,0 %	- 3
Gesamtbewertung der Erwerbstätigenquote								- 1,1
* 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).

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.

²⁷ 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.

Dreizehn Standortkantone von BAZ konnten im erweiterten Verfahren ihre Kompensationen nicht ausschöpfen und erhielten zu viele Zuweisungen. Dementsprechend erhielten einige andere Kantone zu wenige Zuweisungen. Diese Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Werten bei Kantonszuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren (Kategorie W) sind auf verschiedene Effekte zurückzuführen: So lagen auch im Jahr 2021 die Fallzahlen leicht unter den im Jahr 2014 bei der Konzeption des neuen Kompensations- und Verteilmodells angenommenen Werten in einer Bandbreite von 15 000 bis 29 000 Gesuchen in den BAZ. Insbesondere bei Kantonen mit einem relativ tiefen Anteil am Verteilschlüssel und hohen Kompensationen aufgrund eines BAZ und/oder Vollzügen von Wegweisungen übersteigen die Kompensationen die Zuweisungen im erweiterten Verfahren und können daher nicht vollständig ausgeschöpft werden. Zudem wurde im Modell von 2014 nicht berücksichtigt, dass es sogenannte zwingende Zuweisungen in einen bestimmten Kanton gibt, z. B. wegen Familienzusammenführung oder weil ein Entscheid mit Wegweisungsvollzug beim Austritt aus dem BAZ noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Solche zwingenden Zuweisungen sind nicht planbar und können bei kleinen und mittleren Kantonen grössere Abweichungen verursachen, die in der Folge kaum mehr ausgeglichen werden können. Bei Kantonen mit einem kleinen Anteil am Verteilschlüssel führen die geringen Fallzahlen dazu, dass eine geringe Abweichung in absoluten Zahlen eine grosse relative Abweichung zur Folge hat.

Das SEM hat daher per Ende 2021 erneut einen Übertrag der Abweichungen in das Folgejahr vorgenommen. So ist sichergestellt, dass alle Kantone ihre Kompensationen ausschöpfen können – wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt. Weiter erarbeitet das SEM Lösungsvarianten zur Verbesserung der Situation, wobei die Arbeiten wegen Ressourcenengpässen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zwischenzeitlich ins Stocken gerieten. Die Vorgaben aufgrund des komplexen Kompensations- und Verteilsystems stellen eine Herausforderung dar. Die erarbeiteten Lösungsvorschläge werden – vorbehaltlich ausserordentlicher Entwicklungen – der Arbeitsgruppe Kompensationsmodell der Kantone unterbreitet und aufgrund von deren Rückmeldung gegebenenfalls angepasst sowie finalisiert. Die definitive Variantenwahl und der Entscheid zur Umsetzung erfolgt anschliessend von der AGNA oder durch ein anderes geeignetes Gremium.

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

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

Monitoring Asylsystem: Bericht 2021

Die durchgeführte Simulation des Kompensationsmodells veranschaulicht, dass das Modell grundsätzlich die beabsichtigte Wirkung entfalten kann. Die Analyse und Bewertung der effektiven Wirkung des Kompensationsmodells in der Praxis werden erst vorgenommen werden, wenn sich das neue System eingeschwungen hat und eine ausreichende Datengrundlage vorliegt.