



SCHLUSSBERICHT – 10.09.2025 (finale Version)

Analyse des Gesamtsystems Asyl

Im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl

Im Auftrag des tripartiten Ausschusses Strategie (TriAS)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Analyse des Gesamtsystems Asyl
Untertitel: Im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl
Auftraggeber: Tripartiter Ausschuss Strategie
Ort: Bern
Datum: 10.09.2025

Begleitgruppe

Vincenzo Mascioli, Vorsitz (SEM)
Nora Bertschi (GS-EJPD)
Franziska Ehrler (SSV)
Alain Hofer (KKJPD)
Sarah Hurni (SEM)
Laura von Känel (SEM)
Claudia Kratochvil-Hametner (SGV)
Claudio Martell (SEM)
Pascal Schwarz (SEM)
Gaby Szöllösy (SODK)

Projektteam Ecoplan

Heini Sommer
Elvira Hänni
Aline Senn

Analyse Integration

Nicole Gysin, Generalsekretariat KdK
Christof Rissi, Abteilung Integration SEM

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

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

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

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	4
	Abkürzungsverzeichnis	6
	Kurzfassung.....	8
1	Einleitung	23
2	Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz.....	27
3	Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf	38
4	Schutzstatus S: Analyse und Handlungsbedarf	84
5	Irreguläre Migration: Analyse und Handlungsbedarf	99
6	Integration: Analyse und Handlungsbedarf	115
	Literaturverzeichnis	138

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung.....	8
1 Einleitung	23
1.1 Ausgangslage.....	23
1.2 Zielsetzung, Aufgabenstellung und Abgrenzung	23
1.3 Methodisches Vorgehen	25
1.4 Aufbau des Berichts	26
2 Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz.....	27
2.1 Zielsetzungen der Neustrukturierung	27
2.2 Charakteristiken des neuen Asylverfahrens	27
2.2.1 Überblick über das Verfahren	27
2.2.2 Asylregionen und Bundesasylzentren	29
2.2.3 Zuständigkeit für Unterbringung und Betreuung auf der Ebene der Kantone / Gemeinden ...	30
2.2.4 Unterstützende Rolle der Zivilgesellschaft.....	33
2.2.5 Ausblick auf den EU-Migrations- und Asylpakt: Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems	35
2.3 Zielsetzungen der Integrationsagenda.....	35
3 Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf	38
3.1 Asylgesuche	38
3.2 Asylverfahren: Verfahrensarten, Dauer und Fristeinhaltung.....	43
3.2.1 Verteilung der Asylgesuche nach Verfahrensarten	44
3.2.2 Verfahrensdauer	49
3.2.3 Anteil Verfahren innerhalb der Zielvorgabe	52
3.2.4 Erkenntnisse und Handlungsbedarf	56
3.3 Unterbringungsangebot und Belegung	59
3.3.1 Ziele aus der Neustrukturierung.....	59
3.3.2 Unterbringung Ebene Bund.....	59
3.3.3 Unterbringung auf der Ebene Kantone bzw. Städte und Gemeinden.....	61
3.3.4 Schwankungstauglichkeit.....	63
3.3.5 Erkenntnisse und Handlungsbedarf.....	68
3.4 Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige	70
3.5 Beschwerden und Qualität der Asylverfahren.....	75
3.6 Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich	78

3.6.1	Wegweisungsentscheide und Wegweisungsvollzug	78
3.6.2	Vollzugsdauer beim Wegweisungsvollzug	82
4	Schutzstatus S: Analyse und Handlungsbedarf	84
4.1	Erstmalige Anwendung Status S	84
4.2	Gesuchszahlen und Zusammensetzung	86
4.3	Verfahren bis Erteilung Schutzstatus	90
4.4	Unterbringung	92
4.5	Integrationsförderung	94
4.6	Ende Status S	96
5	Irreguläre Migration: Analyse und Handlungsbedarf	99
5.1	Definition	99
5.2	Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufhältigen	100
5.3	Wegweisungsentscheide und Rückführungen im AIG-Bereich	103
5.3.1	Wegweisungsentscheide	103
5.3.2	Rückkehr	105
5.4	Sicherheit	108
5.5	Belastung des Asylsystems durch mutmasslich unbegründete Asylgesuche	110
6	Integration: Analyse und Handlungsbedarf	115
6.1	Sprachförderung	116
6.2	Frühkindliche (Sprach-)Förderung	120
6.3	Ausbildungsfähigkeit	123
6.4	Arbeitsmarktfähigkeit	127
6.5	Gesellschaftliche Teilhabe	134
	Literaturverzeichnis	138

Abkürzungsverzeichnis

AGNA	Arbeitsgruppe Neustrukturierung
AIG	Ausländer und Integrationsgesetz
AS	Amtliche Sammlung
AsylG	Asylgesetz
AsylV	Asylverordnung
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAZ	Bundesasylzentrum
BAZmV	Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion
BAZoV	Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CEFR	Common European Framework of Reference for Languages
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EQPR	Qualifications Passport for Refugees
eMAP	Mesures administrativ et pénales (deutsch : Administrative und strafrechtliche Massnahme)
EU/EFTA	Europäische Union / Europäische Freihandelsassoziation (englisch: European Free Trade Association, EFTA)
FL	Flüchtlinge
fedpol	Bundesamt für Polizei
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GP	Globalpauschale
GS	Generalsekretariat
IAFP	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
IAS	Integrationsagenda Schweiz
inkl.	inklusive
INVOL	Integrationsvorlehre
IP	Integrationspauschale
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
RüA	Rückübernahme-Verfahren
LABB	Längsschnittanalyse zum Bildungsbereich
MNA	Minderjährige Asylsuchende

NEE	Nichteintretensentscheid
NGO	Non-Governmental Organization (deutsch: Nichtregierungsorganisation)
OdA	Organisation der Arbeitswelt
öAV	Öffentliche Arbeitsvermittlung
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGV	Schweizerische Gemeindeverband
SIS	Schengener Informationssystem
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren
SONAS	Sonderstab Asyl
SSV	Schweizerische Städteverband
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte
TriAS	Tripartite Ausschuss Asyl
UMA	Unbegleitete, minderjährige Asylsuchende
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (deutsch: Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
VA	Vorläufig Aufgenommene
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VP	Vorbereitungsphase
VZÄ	Vollzeit-Äquivalente
ZAV	Zwangsanwendungsverordnung
z.B.	zum Beispiel
ZEMIS	Zentrale Migrationsinformationssystem

Kurzfassung

a) Zielsetzung und Abgrenzung

Die Neustrukturierung des Asylbereichs wurde per 1. März 2019 in Kraft gesetzt, zwei Monate darauf folgte per 1. Mai 2019 der Start der Integrationsagenda. Sechs Jahre nach Inkraftsetzung der beiden Erlasse ist für den Lenkungsausschuss¹ «Gesamtstrategie Asyl» eine sorgfältige Analyse angezeigt. Die Analyse soll Stärken und Schwächen aufzeigen und den Handlungsbedarf identifizieren. Sie dient den drei Staatsebenen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden als gemeinsame Grundlage zur Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl.

Die Analyse umfasst die vier Teilaspekte Asyl, Schutzstatus S, irreguläre Migration und Integration. Sie fokussiert auf den Zeitraum 2019 bis 2024. Zur Einordnung der beobachteten Entwicklung wird bei Bedarf auch ein Rückblick bis 2015 vorgenommen.

Die Auswahl und Abgrenzung der untersuchten Themenfelder innerhalb der vier Teilaspekte orientiert sich in erster Linie an den übergeordneten Zielsetzungen gemäss Neustrukturierung und Integrationsagenda. Entsprechend konzentriert sich der Bericht auf die vertiefte Untersuchung jener Themenfelder, die in einem direkten Bezug zu den festgelegten Zielen stehen. Zudem werden gewisse Themenfelder angesichts der ungenügenden Datenlage nicht oder nur am Rande untersucht und auf gewisse Fragestellungen wird in Absprache mit dem tripartiten Ausschuss nicht eingegangen (vgl. dazu Kapitel 1.2c).

b) Zentrale Erkenntnisse und wichtigster Handlungsbedarf

Asylbereich

Die Neustrukturierung des Asylbereichs hat sich bewährt: Obwohl das System keine Zeit erhielt, um einen eingeschwungenen Zustand zu erreichen, konnten die grossen Herausforderungen – ausgelöst durch Corona-Pandemie, den Ukraine-Krieg mit der Aktivierung des Schutzstatus S sowie die hohen Eingänge an Asylgesuchen ab Mitte 2022 – stets gut bewältigt werden. Die Unterbringung und Betreuung war jederzeit – wenn auch unter Inanspruchnahme von Notlösungen – gewährleistet und die Asylverfahren konnten rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden. Die Asylverfahren konnten mit der Neustrukturierung insgesamt deutlich verkürzt werden: 60% bis 80% der Verfahren werden innerhalb der maximalen Aufenthaltsdauer von 140 Tagen in den Bundesasylzentren erstinstanzlich entschieden. Noch kritisch ist die Situation bei den erweiterten Verfahren: Hier liegt die durchschnittliche Verfahrensdauer – als Folge der aufgestauten Pendenzen – mit 240 bis 431 weit über den Zielvorgaben.

Die zentrale Herausforderung ist und bleibt die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit des Systems. Dies betrifft die Unterbringungs- und Personalressourcen (im Verfahrens- und

¹ Der Lenkungsausschuss war bei der Neustrukturierung des Asylbereichs als politisches Steuerungsorgan ins Leben gerufen worden. Er steuert auch die Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl. Dem Lenkungsausschuss gehören die Vertreter und Vertreterinnen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), die Präsidien der kantonalen Konferenzen der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV) an.

Betreuungsbereich) auf allen drei Staatsebenen. Verfügt der Bund über ausreichend Kapazitäten für die Erstunterbringung und die Verfahren, so stärkt das die Resilienz des gesamten Asylsystems, weil die nachgelagerten Staatsebenen ausreichend Vorlaufzeit für die Beschaffung von zusätzlichen Unterbringungs- und Personalressourcen erhalten.

Schutzstatus S

Der Schutzstatus S hat sich zur Bewältigung der sehr grossen Anzahl von Schutzsuchenden aus der Ukraine bewährt. Ohne die Aktivierung des Schutzstatus im März 2022 hätten innerhalb kurzer Zeit rund 40'000 Personen das reguläre Asylverfahren durchlaufen müssen. Dies hätte die Verfahrenskapazitäten beim SEM massiv überlastet und dazu geführt, dass beim hohen Anstieg an «normalen» Asylgesuchen ab Mitte 2022 die Pendenzen wesentlich grösser und die Verfahrensdauern noch bedeutend länger geworden wären.

Der wichtigste Handlungsbedarf besteht in folgenden Bereichen: Es ist zu prüfen, wie der Status S kohärent ins Gesamtsystem Asyl integriert werden kann. Zudem ist eine tragfähige Lösung für die finanzielle Unterstützung der Personen zwischen dem Aufhebungsentscheid des Schutzstatus S und der Rückkehr zu finden. Und im Weiteren ist zu klären, wie mit der voraussichtlich hohen Zahl an Härtefallgesuchen von Personen mit Schutzstatus S umzugehen ist, die ab 2027 von den Kantonen und dem Bund zu bewältigen sein wird.

Irreguläre Migration

Unter das Thema irreguläre Migration fallen sämtliche Personen, welche unrechtmässig in die Schweiz einreisen oder sich unrechtmässig in der Schweiz aufhalten. Ein kleiner Teil davon stellt ein Asylgesuch. Eine besondere Herausforderung bei den irregulär Aufhältigen besteht bei jenen Personen, die ein Asylgesuch stellen, obwohl sie in der Regel über keine asylrechtlich relevanten Fluchtgründe verfügen. Sie belasten einerseits das Asylsystem und andererseits gehören sie oft jener Personengruppe an, die überproportional stark in der Kriminalstatistik auftritt. Teilweise wird das Asylsystem von diesen Personen missbraucht, um vorläufig einer Wegweisung zu entgehen.

Der Handlungsbedarf in diesem Bereich besteht vor allem in der Verminderung von offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen.² Dabei ist darauf zu achten, dass dies nicht zu Lasten der Kantone erfolgt, welche für die irregulär Aufhältigen zuständig sind. Ein weiterer entscheidender Faktor besteht darin, den konsequenten Wegweisungsvollzug – wie ihn die Schweiz seit einigen Jahren betreibt – auch in Zukunft sicherzustellen.

Integrationsagenda

Die Integrationsagenda Schweiz (IAS) zeigt Wirkung: In der Sprachförderung, der Arbeitsmarktintegration und der Bildungsbeteiligung von Geflüchteten konnten in den letzten fünf Jahren deutliche Fortschritte erzielt werden. Auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit wurde gestärkt – die Einbettung der IAS in die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) hat sich bewährt.

² Der Begriff der *offensichtlich unbegründeten Asylgesuche* basiert auf Art. 37b AsylG und wird analog der Rechtsprechung verwendet. So unterscheidet beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht zwischen *unbegründeten* und *offensichtlich unbegründeten* Beschwerden (nach Art. 111 AsylG).

Im Hinblick auf die Gesamtstrategie Asyl ergibt sich in folgenden vier Punkten ein zentraler Handlungsbedarf: Erstens braucht es einen Effort, um mehr junge Erwachsene zu einem Abschluss auf Sekundarstufe II zu führen. Zudem ist hier der bestehende gender gap zu schließen. Auch die Jüngsten unter den Geflüchteten sollten noch vor Eintritt in den Kindergarten gefördert werden, um den Einstieg in die Schule optimal meistern zu können. Zweitens ist die Verbindlichkeit der IAS zu erhöhen, etwa durch eine engere und ausgedehntere Fallführung, verbindliche Standards und gezielte Anreize. Drittens müssen Wirkung und Erfolge der IAS verständlicher kommuniziert werden. Und viertens ist die Kohärenz im Asylsystem zu stärken – etwa durch eine bessere Abstimmung zwischen Unterbringung, Sozialhilfe und Integration ab Einreise. Ziel bleibt die rasche und nachhaltige Integration von VA/FL und Personen mit Status S.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf im Detail

Auf den nachstehenden Seiten werden pro Teilaspekt und Themenfeld die Erkenntnisse aus der Analyse und der identifizierte Handlungsbedarf in Kurzform präsentiert. Für die Herleitung der Erkenntnisse (hell hinterlegt) und des Handlungsbedarfs (mit Pfeil gekennzeichnet und dunkel hinterlegt) verweisen wir auf die Erläuterungen im Haupttext.

Asylbereich

Entwicklung der Asylgesuche

- Grosse, auch unterjährige Schwankungen
- Asylsystem ist seit Einführung der Neustrukturierung dauernd in «Extremsituation» (Covid-Pandemie, Schutzstatus S, starker Anstieg Asylgesuche ab Mitte 2022), in der Folge wurde 2023 auch Resettlement-Programm sistiert
- Grosse Zusatzbelastung mit Aktivierung Schutzstatus S: Auf allen drei Staatsebenen mussten ohne zeitlichen Vorlauf umfangreiche Unterbringungs- und Betreuungskapazitäten aufgebaut werden
- Personen mit Bleiberecht und Schutzstatus S können auf den Staatsebenen unterschiedliche Belastungen zur Folge haben:
 - Bund: Kurzfristige «Spitzen»-Belastungen
 - Kantone / Gemeinden: (vorübergehende) Erhöhung des Gesamtbestandes führt zu langandauernder Zusatzbelastung der Regelstruktur, Unterbringung und Betreuung

➔ Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit ist zentral für das Asylsystem (vgl. unter Schwankungstauglichkeit)

Asylverfahren: Verfahrensarten, Dauer und Fristeinhaltung

Verteilung der Asylgesuche

- **Verteilung der Asylgesuche**
 - Organisation in Verfahrenstypen hat sich bewährt
 - Anteil erweiterte Verfahren (30%) unter Planungsvorgabe (40%) / beschleunigte Verfahren (>40%) weit über Planungsvorgabe (20%) → beides ist – bei Einhaltung der Verfahrensdauern – entlastend für Kantone und Gemeinden
 - Massive Zunahme bei Rückübernahmeverfahren (RüA) (3% auf 10%) und Abschreibungen (9% auf 16%) → Rahmenbedingungen haben sich gegenüber ursprünglichen Planungsannahmen verändert

➔ Planwerte zur Verteilung der Fälle überprüfen

➔ RüA und Abschreibungen als Verfahrenskategorien aufnehmen

➔ bei RüA prüfen, ob zusätzliches Bleiberecht in Schweiz sinnvoll ist, wenn bereits ein Bleiberecht in einem EU-/EFTA-Staat besteht

- Zahl der Erledigungen grösser als Zahl der Asylgesuche

➔ Unterbringungs- und Personalressourcen an Erledigungen orientieren, nicht an Zahl der Asylgesuche

- **Verfahrensdauer und Anteil Verfahren innerhalb der Zielvorgaben**

- Dublin-Verfahren: Zielwert (60 Tage bis erstinstanzlichen Entscheid) meist eingehalten
- Beschleunigte Verfahren: mit 70 - 80 Tagen deutlich über Zielwert (40 Tage), aber unproblematisch (da innerhalb Bleibefrist im BAZ von 140 Tagen)
- Erweiterte Verfahren: Verfahrensdauer mit 240 - 431 Tagen weit über Zielwert (90 Tage) → Situation kritisch: erhöhter Unterbringungsbedarf auf allen 3 Staatsebenen, Probleme für Integration und Vollzug Wegweisung

- ➔ Prüfen, ob nach Zuweisung in Kanton, sofort mit Integrationsmassnahmen (noch vor Asylentscheid) zu beginnen ist
- ➔ Prozessabläufe unter Einhaltung der Qualität der Verfahren auf Optimierungspotenzial prüfen, in der Folge evtl. Zielwerte anpassen
- ➔ Bei Festlegung der Behandlungsstrategie für die Priorisierung der Asylgesuche einen verstärkten Einbezug der Kantone prüfen

- Vorzeitige Kantonsaustritte (Ende 2023 und 2024) mit Pendenzenaufbau: grosse Belastung für Kantone und Gemeinden in Unterbringung und Integration

- ➔ Rascher Abbau der Pendenzen durch den Bund sicherstellen

Unterbringungsangebot und Belegung

- Asylsystem funktioniert auch in Zeiten grösster Belastung, Unterbringung und Betreuung waren – mit Inanspruchnahme von Notlösungen – jederzeit gewährleistet
 - Bund baute bei Bedarf Kapazitäten vor allem mittels temporärer Unterkünfte massiv aus (bis zu 11'100 Plätze), heutige Unterbringungsstrukturen sind stark fragmentiert, was effizienten Betrieb erschwert
 - Bund hat bisher erst 3'340 Plätze in permanenten BAZ, statt 5'000 gemäss Plangrösse Neustrukturierung
 - Bund kommt als erste Zuständigkeitsinstanz für Asylgesuchsverfahren und Unterbringung besondere Rolle zu, kann mit ausreichend Unterbringungs- und Personalreserven die Resilienz des gesamten Asylsystems stärken
 - Für Kantone und Gemeinden stellt Bereitstellung langfristiger und integrationsgeeigneter Unterbringungsplätze angesichts der zum Teil beschränkten Wohnungsangebote eine besondere Herausforderung dar

- Asylverfahren konnten rechtsstaatlich durchgeführt werden, jedoch lange Verfahrensdauern im erweiterten Verfahren (> 1 Jahr) → Belastung für Kantone / Gemeinden bei der Unterbringung und Integration

- ➔ Generell: Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit (vgl. nachstehenden Punkt)

Sicherstellung Schwankungstauglichkeit

Ebene Bund

- ➔ Sicherstellen der 5'000 Plätze in BAZ ohne Unterschreiten der Mindestkapazitäten pro BAZ-Typ und unter Beachtung des zeitlichen Ablaufs des Plangenehmigungsverfahrens im Rahmen des Sachplans Asyl
- ➔ Prüfen der Planungsannahme von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr unter Berücksichtigung unterjähriger Schwankungen
- ➔ Vertiefte Überprüfung der Berechnungen des Stufenmodells → bei Validierung der Ergebnisse klären, wie zusätzlicher Bettenbedarf und Personalbedarf bereitgestellt werden können
- ➔ Aufbau gemeinsames Planungstools mit Kantonen zur möglichst verlässlichen Prognose der Kantonsaustritte

Ebene Kantone bzw. Städte und Gemeinden

- ➔ Bekanntgabe der Unterbringungskapazitäten (total verfügbare und freie, quartalsweise)

- Prüfen, ob Notfallplanung besteht und aktuell ist; bei Bedarf ergänzen und aktualisieren
- Massnahmen prüfen, wie bei ausserordentlicher Zunahme von Asylgesuchen rasch auf zusätzliche Unterkünfte zugegriffen werden kann
- Aufbau eines eigenen Stufenmodells (für grössere Kantone), um Platz- und Personalbedarf gemäss Austrittsprognosen des Bundes abschätzen zu können

Übergang Staatsebenen / Zusammenarbeit

- Aktualisierung der Eckwerte zur Notfallplanung mit klaren, quantitativen Vorgaben und Definition verbindlicher Prozesse und Zuständigkeiten in den verschiedenen Lagen
- Prüfen, ob sich zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, die bestehende Personal- und Unterbringungskapazitäten zum Teil gemeinsam nutzen lassen, um Engpässen besser begegnen zu können und vorzeitige Kantonsaustritte wie auch Zuweisungsstopps einzelner Kantone vermeiden zu können
- Prüfen, wie auch unter starker Belastung des Asylsystems ein (allenfalls) reduziertes Resettlement-Programm weitergeführt werden kann

Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

- **Schutzquote**
 - Liegt mit 54% - 60% über Planungswerten (50%) der AGNA
 - Bei erweiterten Verfahren: 62% - 72% (tiefe 44% im Jahr 2024 evtl. Effekt der vorzeitigen Kantonsaustritte Ende 2022 / 2023)
 - Anreize zur Vermeidung mutmasslich unbegründeter Asylgesuche³ funktionieren grundsätzlich
 - **Anzahl mutmasslich unbegründeter Gesuche**
 - Der Anteil der mutmasslich unbegründeten Asylgesuche hat sich in den letzten zwei Jahren deutlich erhöht (von 20% auf 30%)
- Prüfen, mit welchen Massnahmen die Zahl unbegründeter Gesuche reduziert werden kann

Beschwerden und Qualität der Asylverfahren

- **Beschwerdequote**
 - Unentgeltlicher Rechtsschutz hat sich bewährt
 - Vergütung mit Fallpauschalen gibt keinen Anreiz für aussichtslose Beschwerden
 - **Entscheidbeständigkeitsquote**
 - Kurz nach Einführung der Neustrukturierung knapp unter Zielwert (>95.5%), seither darüber
- Insgesamt kein Handlungsbedarf

Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich

- **Ausreisen und Rückführungen**
 - Ab 2021 jährlich Zunahme bei Wegweisungsentscheiden und vollzogenen Wegweisungen
 - Statistische Grundlagen für Ermittlung einer kohortenbasierten Ausreisequote sind unzureichend und müssen weiterentwickelt werden.

³ Zur Definition der «mutmasslich unbegründeten Asylgesuche» vgl. die Erläuterungen in Fussnote 91, S. 74.

- ➔ SEM, BAZG und Kantone müssen erforderliche Datengrundlagen schaffen, damit kohortenbasierte Ausreisquote berechnet werden kann
- ➔ Prüfen, mit welchen Massnahmen sich Anzahl der freiwilligen und zwangsweisen Rückführungen zusätzlich erhöhen lässt
- ➔ Klären wie mit Personen umzugehen ist, die ausreisepflichtig sind, aber dennoch nicht zurückgeführt werden können

- **Vollzugsdauer beim Wegweisungsvollzug**

- Dauer Papierbeschaffung (2024: 207 Tage) und Dauer Ausreiseorganisation nach erfolgter Papierbeschaffung (2024: 67 Tage) zeigen sehr positive Entwicklung und liegen um rund die Hälfte unter den Vorgaben

- ➔ Bemühungen für verbesserte Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten sind fortzusetzen

Schutzstatus S

• Erstmalige Anwendung

- Einbezug aller Akteure über SONAS sinnvoll → in künftigen Krisen erstrebenswert
- Einsatz Evaluationsgruppe Schutzstatus S gewinnbringend
- Konzeptionell nicht ausreichend ins Gesamtsystem Asyl eingebettet

→ Kohärente Integration des Status S ins Gesamtsystem Asyl ist zu prüfen

→ Bedarf an zusätzlichen Evaluationen klären, um zentrale Lehren aus der erstmaligen und inzwischen dreijährigen Anwendung zu ziehen

• Verfahren bis Erteilung Schutzstatus S

- Anfängliche akuten Herausforderungen sind gelöst
- Tendenz zur verstärkten Einzelfallprüfung, da komplexere Profile und zur Vermeidung «missbräuchlicher» Gesuche = ressourcenintensiv -> Pendenzenstand höher

→ Prioritätensetzung bzw. Einsatz von zusätzlichem Personal im Verfahrensbereich ist zu prüfen

• Unterbringung

- Überlastung und Überlauf der Personen aus BAZ in Kantone, Städte und Gemeinden darf nicht wieder passieren
- Private Unterbringungen waren anfänglich für ausreichende Unterbringungskapazitäten systemrelevant. Ohne die private Unterbringung hätten zahlreiche Schutzsuchende keine Unterkunft erhalten. Der Aufwand der Kantone für Administration und Beratung war erheblich.
- Keine generelle Ausweitung der privaten Unterbringung, aber als ergänzende Unterbringungsform in unvorhergesehenen Notlagen zweckmässig

→ Siehe Schwankungstauglichkeit im Asylbereich

• Integrationsförderung

- Dual-Intent-Grundsatz im Spannungsverhältnis zwischen Rückkehrorientierung und Integration zweckmässig
- Förderung der Integration im Rahmen des Programm S hat sich bewährt
- Überlastung und Überlauf der Personen aus BAZ in Kantone, Städte und Gemeinden darf nicht wieder passieren
- Schritte zur besseren Verankerung der Integrationsförderung sind S aufgegleist
- Hohe Reisetätigkeit führt zu An- und Anmeldungen, sowie No-Shows bei Integrationsmassnahmen

→ Höhere Verbindlichkeit bei Integrationsmassnahmen (aus Kapitel «Ende Status S»)

• Ende Status S

- Hohe Reisetätigkeit aufgrund Reisefreiheit im Schengenraum grundsätzlich nicht problematisch, bei längeren Abwesenheiten erfolgt eine Aufhebung (Motion Würth/Paganini, 24.3022/24.3035)
- Basisszenario in Aufhebungskonzept ist nicht mehr aktuell, könnte aber Grossteils auf aktuelle Situation übertragen werden
- Nothilfepauschale und -strukturen des Asylsystems sind für Personen mit aufgehobenem Status S nicht geeignet

- Personen mit 5 Jahren Schutzstatus erhalten eine Aufenthaltsbewilligung bis zur generellen Aufhebung des Schutzstatus S
 - Voraussichtlich historisch hohe Zahl an Härtefallverfahren ab 2027 könnte reguläre Strukturen von Bund und Kantonen überfordern
-
- ➔ Tragfähige Lösung für die finanzielle Unterstützung der Personen zwischen dem Aufhebungsentscheid des Schutzstatus S und der Rückkehr
 - ➔ Klärung der Rechtsstellung, wenn nach fünf Jahren der Status S noch nicht aufgehoben ist
 - ➔ Lösung zum Umgang mit der voraussichtlich hohen Zahl an Härtefallgesuchen, die ab 2027 von den Kantonen und dem Bund zu bewältigen sein wird und der möglichen Heterogenität in der kantonalen Umsetzung der Bearbeitung der Härtefallgesuchen

Irreguläre Migration

Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufhältigen

- Zehntausende Aufgriffe durch das BAZG, tatsächliches Ausmass bleibt schwierig abzuschätzen. Bei der grossen Mehrheit der Personen handelt es sich um Transitmigration, die die Schweiz nicht als Zielland hat. → irreguläre Migration ist relevant
- Handlungsbedarf in Form zusätzlicher / verstärkter Kontrollen muss von politischen Entscheidungsgremien beurteilt werden. Zu beachten:
 - Binnengrenzkontrollen sind nur in Ausnahmesituationen zulässig, Massnahme müsste in beschlossene Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems eingebettet sein
 - Zusätzlicher Personalbedarf bei Bund und kantonalen Polizeiorganen
 - Volkswirtschaftliche Kosten bei (täglich) verzögertem Grenzverkehr

Wegweisungsentscheide und Rückführungen im AIG-Bereich

- **Wegweisungsentscheide**
 - Vergangene Datenlage über Anzahl ausgestellter Wegweisungsentscheide unsicher
 - Prüfen, ob bereits erfolgte Umstellung auf eMap bei der Erfassung der Wegweisungsentscheide die gewünschte Verbesserung bringt
 - Handhabung der Wegweisungsentscheide in den Kantonen unterschiedlich
 - Prüfen, ob Vereinheitlichung anzustreben ist
 - Heutige Regelung bezüglich Zuständigkeit des Wegweisungsentscheids zwischen den Kantonen beinhaltet möglicherweise Fehlanreize
 - Regelung bezüglich Fehlanreize prüfen und bei Bedarf anpassen
- **Rückkehr**
 - Schweiz gehört im europäischen Quervergleich mit den skandinavischen Ländern zu den erfolgreichsten
 - Prüfen, mit welchen zusätzlichen Massnahmen die Vollzüge gesteigert und beschleunigt werden können
 - Prüfen, weshalb Vollzugsstufen 1 bis 4 im Asyl- und AIG-Bereich unterschiedlich häufig zum Tragen kommen und ob sich daraus konkrete Massnahmen für den Asyl- oder AIG-Bereich ergeben

Sicherheit

- Anzahl Beschuldigte⁴ (von Straftaten) ist in der Gruppe der Asylbevölkerung hoch, höher bei Personen im laufenden Asylverfahren und besonders hoch bei Personen aus nordafrikanischen Staaten
 - Sicherheitsgefühl der Bevölkerung betroffen, erhebliche Aufwände bei kantonalen und kommunalen Polizei
- Prüfen, welche weiteren Massnahmen möglich sind, um Kriminalität von Personen im Asylbereich zu vermindern

⁴ Vgl. hierzu auch die Erläuterungen in Fussnote 152, S. 108.

Belastung des Asylsystems durch mutmasslich unbegründete Asylgesuche

- Anteil mutmasslich unbegründeter Asylgesuche steigt seit 2020, liegt 2024 bei 29% (inkl. Abschreibungen) → Inanspruchnahme von Ressourcen, die für die Behandlung der begründeten Asylgesuche fehlen
- ➔ Prüfen, mit welchen Massnahmen sich die Asylstrukturen vor mutmasslich unbegründeter Asylgesuchen besser schützen lassen
- ➔ Dabei sind die zum Teil korrespondierenden Gefässe zwischen Asylbereich und irregulärer Migration zu beachten

Integration

Genereller Handlungsbedarf

- ➔ Der Integrationsprozess für Personen mit Bleibeperspektive soll frühestmöglich einsetzen.
- ➔ Es braucht gezieltere und wirksamere Integrationsmassnahmen, die auch schwer erreichbare Gruppen einbeziehen. Dabei sind Anreize oder Teilnahmeverpflichtungen zu prüfen und die Vereinbarkeit mit familiären Aufgaben sicherzustellen.
- ➔ Die Koordination von Unterbringung, Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung ist weiter zu verbessern.

Sprachförderung

Die Sprachförderung von Geflüchteten funktioniert gut, rund 3 von 4 Geflüchteten erreichen das im Rahmen der IAS gesteckte Sprachförderziel – im internationalen Vergleich ein Spitzenwert.

- Der Anteil der mit Sprachkursen erreichten über 16-jährigen VA/FL lag in den Jahren 2020-23 jeweils um die 70%.
 - Bei der ersten nach IAS-Standards geförderten Kohorte (2020) erreichen 77% der Geflüchteten nach drei Jahren mindestens den Sprachstand A1.
 - 2020-23 sind viele Analphabetinnen und Analphabeten in die Schweiz geflüchtet (zwischen 11% und 23% der VA/FL), deren Sprachförderung stellt eine besondere Herausforderung dar.
 - Spardruck und das Ziel einer schnellen (statt nachhaltigen) Arbeitsmarktintegration bergen das Risiko, dass Geflüchtete in den Arbeitsmarkt eintreten, bevor sie über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen. Dies kann eine prekäre Beschäftigung langfristig verfestigen und die dauerhafte Ablösung aus der Sozialhilfe sowie die soziale Integration erschweren.
- ➔ Es ist zu klären, welche Gruppen von Geflüchteten das IAS-Ziel aus welchen Gründen nicht erreichen – und welche Massnahmen erforderlich sind, um dem entgegenzuwirken. Dabei müssen geschlechtsspezifische Unterschiede berücksichtigt werden.
 - ➔ Es ist zu prüfen, wie die Sprachförderung als längerfristiger und bildungsorientierter Prozess gestaltet werden kann, der über das Erreichen von Basiskompetenzen hinausgeht und stärker an individuellen Bildungs- und Arbeitszielen ausgerichtet ist.

Frühkindliche (Sprach-) Förderung

Im Hinblick auf die IAS-Zielerreichung kann Folgendes festgehalten werden:

- Mit der Einführung der IAS ist es gelungen, die Integration von Kindern im Alter von 0-4 Jahren stärker in den Fokus zu nehmen. Die Anzahl Kinder, die an einer Massnahme zur frühkindlichen Sprachförderung teilgenommen hat, ist gestiegen.
 - Es ist davon auszugehen, dass diejenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die ein sog. Besuchs-Obligatorium eingeführt haben, das IAS-Ziel erreichen.
 - Gesamtschweizerisch nehmen allerdings weniger als 50% der Kinder an einer Massnahme teil – dabei handelt es sich zudem oftmals um Angebote, deren Effizienz im Hinblick auf die Sprachförderung unklar ist. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross.
- ➔ Obwohl der wissenschaftlich belegte Nutzen früher Förderung für Chancengerechtigkeit – etwa im schulischen Kontext – unbestritten ist, bleibt der Zugang zu qualitativ hochwertigen Angeboten der

familienexternen Kinderbetreuung für viele geflüchtete Familien unzureichend. Es ist zu prüfen, wie bestehende Barrieren – insbesondere fehlende Kita-Betreuungsplätze sowie finanzielle Hürden – wirksam abgebaut werden können.

- ➔ Um das Potenzial frühkindlicher Förderung besser auszuschöpfen, sollte geprüft werden, wie verbindliche Vorgaben formuliert und eine Verankerung entsprechender Massnahmen in den Regelstrukturen erreicht werden können.

Ausbildungsfähigkeit

Die Zahl der jugendlichen Geflüchteten, die eine Ausbildung auf Stufe Sek II machen, konnte markant gesteigert werden.

- Der Anteil der erreichten Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat deutlich zugenommen von rund 40% im Jahr 2020 auf über 65% im Jahr 2023.
- Von den 2020 eingereisten VA/FL befinden sich zwei Jahre nach der Einreise bereits 48 % in einer Ausbildung auf Sekundarstufe II oder in einem Vorbereitungsangebot – gegenüber der Einreisekohorte 2013 hat sich der Anteil nahezu verdoppelt.
- Es zeigt sich sowohl ein Alters- wie auch ein Gender-Gap: Im Gegensatz zu Jugendlichen gelingt es weniger gut, junge Erwachsene in eine Berufsausbildung zu integrieren. Geflüchtete Frauen besuchen deutlich seltener ein Ausbildungsangebot auf Sekundarstufe II als Männer.
- Es arbeiten viele junge Erwachsene im Tieflohnssektor, anstatt eine Ausbildung zu machen, da sie oft gegenüber ihren im Herkunftsland lebenden Angehörigen finanzielle Verpflichtungen haben.
- ➔ Es braucht Ausbildungsmodelle, die mit den familiären und finanziellen Realitäten junger Geflüchteter vereinbar sind. Der Zugang zu Bildung muss gezielt gefördert werden, insbesondere auch für junge Frauen.
- ➔ Zu prüfen ist, wie das Absolvieren einer Ausbildung auf Sekundarstufe II verbindlicher angestrebt und strukturell besser unterstützt werden kann – etwa durch geeignete Anreizsysteme, Betreuungselemente oder flexible Ausbildungsformate
- ➔ Die individuelle Begleitung während der Ausbildung und beim Eintritt in den Arbeitsmarkt sollte intensiviert werden.
- ➔ Es muss geklärt werden, wie Unternehmen über das Potenzial junger Geflüchteter informiert und für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen sensibilisiert werden können.

Arbeitsmarktfähigkeit

Seit Einführung der IAS treten VA/FL deutlicher rascher und in grösserer Zahl in den Schweizer Arbeitsmarkt ein. Das IAS-Ziel einer Erwerbstätigenquote von 50% sollte nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen werden. Im internationalen Vergleich gelingt die langfristige Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in der Schweiz insgesamt sehr gut (Rang 2 der OECD-Länder).

- Es ist ein klarer Anstieg bei der Teilnahme an arbeitsmarktorientierten Integrationsmassnahmen zu beobachten: Der Anteil der erreichten Personen stieg von 26% (2020) auf über 46% (2023), hat sich also mehr als verdoppelt.
- Von den 2020 eingereisten VA/FL sind nach vier Jahren bereits 45% erwerbstätig. Im Vergleich zur Kohorte 2016 sind dies gut 10 Prozentpunkte mehr. Die neueren Kohorten 2021, 2022 und 2023 bestätigen diesen Trend.

- Besonders bemerkenswert ist dies angesichts der Tatsache, dass viele VA/FL weniger als sechs Jahre Schulbildung und kaum Arbeitserfahrung mitbringen.
 - Es sind allerdings grosse alters- und geschlechterspezifische Unterschiede zu beobachten: Bei den im Jahr 2020 Eingereisten sind vier Jahre nach Einreise 21% der Frauen und 61% der Männer erwerbstätig, dieser Gender-Gap wurde in jüngster Zeit tendenziell sogar grösser. Vier Jahre nach der Einreise waren über 60 % der 16- bis 25-Jährigen erwerbstätig, aber nur 30 % der über 45-Jährigen.
 - Beschäftigung und Einkommen von VA/FL sind oft prekär: Nur rund ein Drittel der 2016 Eingereisten war im 6. und 7. Jahr durchgehend erwerbstätig, 74 % der 2020 Eingereisten verdienten nach drei Jahren weniger als CHF 3'000.- im Monat.
 - Geflüchtete können sich seit Einführung der IAS rascher aus der Sozialhilfe ablösen.
- ➔ Für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration braucht es Förderansätze direkt am Arbeitsplatz («training on the job» und «supported employment») sowie eine ganzheitliche und längerfristige Begleitung – nicht nur beim Einstieg, sondern auch zur Sicherung des Arbeitsplatzes und weiterer Qualifizierung.
- ➔ Wichtig sind gezielte Massnahmen, um den Gender-Gap und den Alters-Gap zu verringern.
- ➔ Um langfristige Dequalifizierung zu vermeiden, braucht es flexiblere Wege zur Anerkennung von Qualifikationen und einen raschen Zugang zu qualifikationsnaher Beschäftigung. Es muss geprüft werden, wie nicht formal erworbene Kompetenzen von Geflüchteten systematischer erfasst und bestehende Abschlüsse anerkannt werden können.
- ➔ Gute Anstellungsbedingungen, betriebsinterne oder branchenspezifische Förderangebote (Sprachkurse, Mentoring etc.) und die Offenheit der Arbeitgebenden sind entscheidend für die Arbeitsmarktintegration. Deshalb sollte die Wirtschaft stärker in die Umsetzung der IAS einbezogen werden.
- ➔ Für den beruflichen Aufstieg sind vielfach bessere Sprachkenntnisse nötig. Der Zugang zu weiterführenden Sprachkursen ab Niveau B1/B2 ist zu fördern.

Gesellschaftliche Teilhabe

Im Hinblick auf die IAS-Zielerreichung kann Folgendes festgehalten werden:

- Seit Einführung der IAS hat sich die Zahl der VA/FL, die an Massnahmen zur sozialen Integration teilnehmen, stark erhöht: Zwischen 2020 und 2023 stieg sie von 1'839 auf 6'050 – der Anteil wuchs von knapp 11 % auf 24 %.
- Die BFS-Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» zeigt, dass die Bevölkerung zwar mehrheitlich offen gegenüber Diversität ist; seit 2020 nehmen fremdenfeindliche Einstellungen jedoch tendenziell zu.
- Weder der Bund noch die Kantone verfügen – mit wenigen Ausnahmen – über eine Strategie zur Umsetzung dieses IAS-Ziels. Die Zuständigkeiten sind oft unklar oder zersplittert, einzelne Projekte und lokale Initiativen setzen nur punktuell an und entfalten deshalb beschränkt Wirkung. Die Potenziale der Zivilgesellschaft (z. B. Vereinsleben, Nachbarschaftshilfe, Freiwilligenarbeit), der Wirtschaft (z.B. Mentoring im Betrieb) und der Geflüchteten werden nicht systematisch genutzt.
- Eine Nachhaltige Integration gelingt nur, wenn Geflüchtete auch sozial und kulturell eingebunden sind und nicht diskriminiert werden.
- Geflüchtete sind häufig mit Traumata und psychosozialen Belastungen konfrontiert, was ihre Teilnahme an Integrationsmassnahmen erschwert.

- Es ist zu prüfen, wie Geflüchtete stärker in die Planung und Umsetzung von Integrationsmassnahmen einbezogen werden können.
- Es braucht niederschwellige, zielgruppengerechte psychosoziale Angebote, um Isolation und Belastungen frühzeitig zu begegnen.
- Es ist ein Monitoring zur gesellschaftlichen Teilhabe aufzubauen, um relevante Entwicklungen und Herausforderungen frühzeitig erkennen zu können.
- Zudem braucht es konkrete Ansätze, um rassistische Strukturen im Alltag zu bekämpfen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen zweier nationaler Asyl Konferenzen (21. Januar 2013 und 28. März 2014) haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden den Eckwerten der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren zugestimmt und die Gesamtplanung für die Umsetzung dieser Vorlage festgelegt.

An seiner Schlussabstimmung vom 25. September 2015 hat das Parlament die Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren gutgeheissen (AS 2016 3101). Diese wurde in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 von 66,8% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und von allen Kantonen angenommen.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs wurde per 1. März 2019 in Kraft gesetzt, zwei Monate darauf folgte per 1. Mai 2019 der Start der Integrationsagenda. Sechs Jahre nach Inkraftsetzung der beiden Erlasse ist für den Lenkungsausschuss⁵ «Gesamtstrategie Asyl» eine sorgfältige Analyse angezeigt.

1.2 Zielsetzung, Aufgabenstellung und Abgrenzung

a) Zielsetzung

Ziel der Analyse ist, für die drei Staatsebenen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden eine gemeinsame Einschätzung zu Stärken und Schwächen – im Sinne von was hat sich bewährt und wo haben sich neue Fragestellungen ergeben – sowie zum Handlungsbedarf im Asyl-, Migrations- und Integrationsbereich seit der Umsetzung der Neustrukturierung zu schaffen. Auf dieser Grundlage sollen anschliessend die übergeordnete Strategie finalisiert und ein Umsetzungsplan mit Massnahmen zur Optimierung des Asylsystems entwickelt werden.

b) Aufgabenstellung

Die Analyse fokussiert auf die Teilaspekte Asylbereich, Schutzstatus S, irreguläre Migration und Integration. Sie umfasst den Zeitraum März 2019⁶ bis Ende 2024 und deckt damit die folgenden, aus asylpolitischer Sicht, besonders markanten Ereignisse ab:

- Einführung der Neustrukturierung und Integrationsagenda im Frühling 2019

⁵ Der Lenkungsausschuss war bei der Neustrukturierung des Asylbereichs als politisches Steuerungsorgan ins Leben gerufen worden. Er steuert auch die Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl. Dem Lenkungsausschuss gehören die Vertreter und Vertreterinnen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), die Präsidien der kantonalen Konferenzen der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV) an.

⁶ Im Integrationsbereich ab dem Zeitpunkt der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (1. Januar 2020).

- Corona-Pandemie ab Februar / März 2020 bis Februar 2022⁷
- Erstmalige Aktivierung des Schutzstatus S infolge des Ukraine-Kriegs per März 2022
- Allgemein starker Anstieg der Asylgesuche ab Mitte 2022

Im Rahmen der Analyse werden die folgenden Fragestellungen beleuchtet:

- Entwicklung im Zeitablauf
- Stärken und Erfolge
- Identifizieren von Schwerpunkten mit Handlungsbedarf

c) Abgrenzung

Gemäss dem erteilten Mandat konzentriert sich die vorliegende Analyse in den vier Teilaspekten Asylbereich, Schutzstatus S, irreguläre Migration und Integration in erster Linie auf die Erreichung der übergeordneten Ziele, wie sie in der Neustrukturierung des Asylbereichs und der Integrationsagenda festgelegt sind. Daneben stehen auch die Zusammenarbeit und die Schnittstellen zwischen den drei Staatsebenen im Fokus der Untersuchung. Der Bericht erhebt dementsprechend nicht den Anspruch, eine umfassende Analyse sämtlicher Themenfelder über den gesamten Asyl-, Migrations- und Integrationsaspekt zu leisten.

Vielmehr werden in den vier Teilaspekten ausgewählte Themenfelder vertieft untersucht, andere nur am Rande beleuchtet (z.B. in Form von kurzen Exkursen) und auf gewisse Fragestellungen wird nicht eingegangen (z.B. Finanzen bzw. Deckungsgrad der Bundesabgeltungen [z.B. Global-, Nothilfe- und Integrationspauschale]⁸, Qualität der Unterbringung und Betreuung im Asylbereich auf allen drei Staatsebenen, Unterbringung von besonders renitenten Asylsuchenden, Umgang mit unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden [MNA] oder vulnerablen Personen, Organisation und Sicherstellung der Gesundheitsversorgung, Bildung und Beschulung in der Regelstruktur, Partizipation der Flüchtlinge an der Organisation ihrer Alltags).

Die für die Analyse gewählte Abgrenzung stellt kein Präjudiz für die Gesamtstrategie dar. Es wird dort zu entscheiden sein, welche (zusätzlichen) Themenfelder in welcher Bearbeitungstiefe einfließen sollen.

⁷ Zur Abgrenzung der Zeitperiode der Covid-Pandemie wird von folgenden Daten ausgegangen: 18. Februar 2020 (Bundesrat verbietet alle Veranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen in der Schweiz) bzw. 16. März 2020 (Bundesrat beschliesst Anwendung der Notstandsgesetze [z.B. in Bars Restaurants und Diskotheken dürfen sich maximal 50 Personen aufhalten]) bis 22. März 2021 (die Einschränkungen für Treffen im Familien- und Freundeskreis werden weitgehend aufgehoben) bzw. bis 16. Februar 2022 (Bundesrat hebt die Corona-Schutzmassnahmen weitgehend auf).

⁸ Der Deckungsgrad der Globalpauschalen wird zurzeit in einem separaten Projekt in Zusammenarbeit zwischen SEM, BFS und den Kantonen analysiert. Die Überprüfung der Entwicklung der Nothilfekosten erfolgt unter Einbezug der SODK und der KKJPD seit über 20 Jahren im Rahmen des Monitorings Sozialhilfestopp.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die Erarbeitung des Berichts erfolgte in drei Phasen:

a) Phase 1: Initialisierung und Konzept

In der Phase 1 (Februar 2025) haben der tripartite Ausschuss Strategie (TriAS)⁹ und Ecoplan anlässlich einer Sitzung die Aufgabenstellung, das Auftragsverständnis und das methodische Vorgehen diskutiert und verabschiedet. In der Folge hat das SEM zu den Teilaspekten Asylbereich, Schutzstatus S und irreguläre Migration in rund 20 Inputpapieren verschiedene Unterlagen zu einzelnen Themenfeldern zuhanden von Ecoplan aufbereitet.¹⁰ Ebenfalls hat das SEM per Ende März Ecoplan mit einer Liste der zu sichtenden Dokumente bedient.

b) Phase 2: Durchführung der Analyse

Anfang April 2025 hat Ecoplan die inhaltlichen Arbeiten aufgenommen und in einem ersten Schritt über 80 Dokumente gesichtet. Auf Basis dieser Dokumente hat Ecoplan zu den drei Teilaspekten Asylbereich, Schutzstatus S und irreguläre Migration je ein Inputpapier erstellt und diese in fünf bilateralen Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertreter von SEM, KKJPD, SGV, SODK und SSV diskutiert. In den bilateralen Gesprächen ging es um eine Rückmeldung zur generellen Stossrichtung der Analyse, zu den bis zu diesem Zeitpunkt abgehandelten Themenfeldern sowie zu den Erkenntnissen und zum identifizierten Handlungsbedarf.

Nach den bilateralen Gesprächen wurde unter Einarbeitung der Rückmeldungen ein erster Teilentwurf des Analyseberichts mit den vorliegenden Kapiteln 3 bis 5 erstellt.

c) Phase 3: Validierung der Ergebnisse

Der Teilentwurf floss in den Workshop 1 ein, der Anfang Mai 2025 stattfand. Nebst den Mitgliedern des TriAS nahmen am Workshop auch je eine Vertreterin des UNHCR sowie der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) teil. Im Workshop wurden die Erkenntnisse und der Handlungsbedarf in den einzelnen Themenfelder der Kapitel 3 bis 5 diskutiert und soweit wie möglich bereinigt. Ebenfalls diskutiert wurde die inhaltliche Abgrenzung des Berichts und die Frage, welche Ergänzungen vorzunehmen sind.

Mit den Erkenntnissen aus Workshop 1 wurde eine erste, vollständige Berichtsversion erstellt. Der Berichtsentwurf wurde in Workshop 2 Mitte Juni 2025 mit den Mitgliedern des TriAS diskutiert und bereinigt. Basierend darauf wurde per Ende Juni 2025 der finale Schlussbericht erstellt.

⁹ Der TriAS setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Generalsekretariat (GS) SODK, GS KKJPD, Direktion SSV und Direktion SGV, GS-EJPD und Direktion SEM zusammen. Er untersteht dem Lenkungsausschuss (vgl. Fussnote 5) und begleitet die Arbeiten der Gesamtstrategie Asyl auf der Ebene Führung.

¹⁰ Der Teilaspekt Integration (Kapitel 6) wurde vom Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erstellt.

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt gegliedert

- In Kapitel 2 werden die Ziele und wesentlichen Elemente der Neustrukturierung des Asylbereichs sowie der Integrationsagenda vorgestellt.
- Die Kapitel 3 bis 6 enthalten pro Teilaspekt (Asylbereich, Schutzstatus S, irreguläre Migration und Integration) die vorgenommene Analyse. Präsentiert wird jeweils für ausgewählte Themenfelder die Entwicklung während der untersuchten Zeitperiode 2019 bis 2024, die daraus gewonnene Erkenntnisse sowie den identifizierten Handlungsbedarf.

2 Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz

2.1 Zielsetzungen der Neustrukturierung

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs wurden die folgenden übergeordneten Ziele angestrebt:¹¹

- Asylverfahren werden rasch und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt;
- Schutzbedürftigen Personen erhalten weiterhin den notwendigen Schutz und sie sollen so rasch als möglich in der Schweiz integrieren können;
- Asylsuchende haben weniger Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen
- Die Glaubwürdigkeit des Asylbereiches wird nachhaltig gestärkt;
- Der Vollzug von Wegweisungsentscheiden erfolgt konsequent;
- Die Unterbringungsstrukturen sind grossräumig und effizient organisiert

2.2 Charakteristiken des neuen Asylverfahrens

2.2.1 Überblick über das Verfahren

Um die Asylverfahren rasch und rechtsstaatlich korrekt durchführen zu können, folgen sie einem strikten Ablauf und sind zeitlich über alle Stufen getaktet (vgl. folgende Abbildung):¹²

- **Vorbereitungsphase:** Sämtliche Asylsuchenden werden innerhalb von 72 Stunden nach Einreichung ihres Gesuchs einem Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion zugewiesen, das der Bund in einer der sechs Asylregionen (vgl. nachstehenden Abschnitt) betreibt. Im Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion (BAZmV) erfolgen innert 10 bzw. 21 Arbeitstagen die Vorabklärungen, die zur Durchführung des eigentlichen Asylverfahrens notwendig sind.¹³
- **Dublin-Verfahren:** Hat ein Asylsuchender bereits vorgängig in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt (oder ist dort irregulär in den Schengen-Raum eingereist), wird ein sogenanntes Dublin-Verfahren eröffnet. Die Rückführung in den zuständigen Dublin-Staat erfolgt, sofern dieser der Rückübernahme zugestimmt hat. Im Gegensatz zu früher wird in

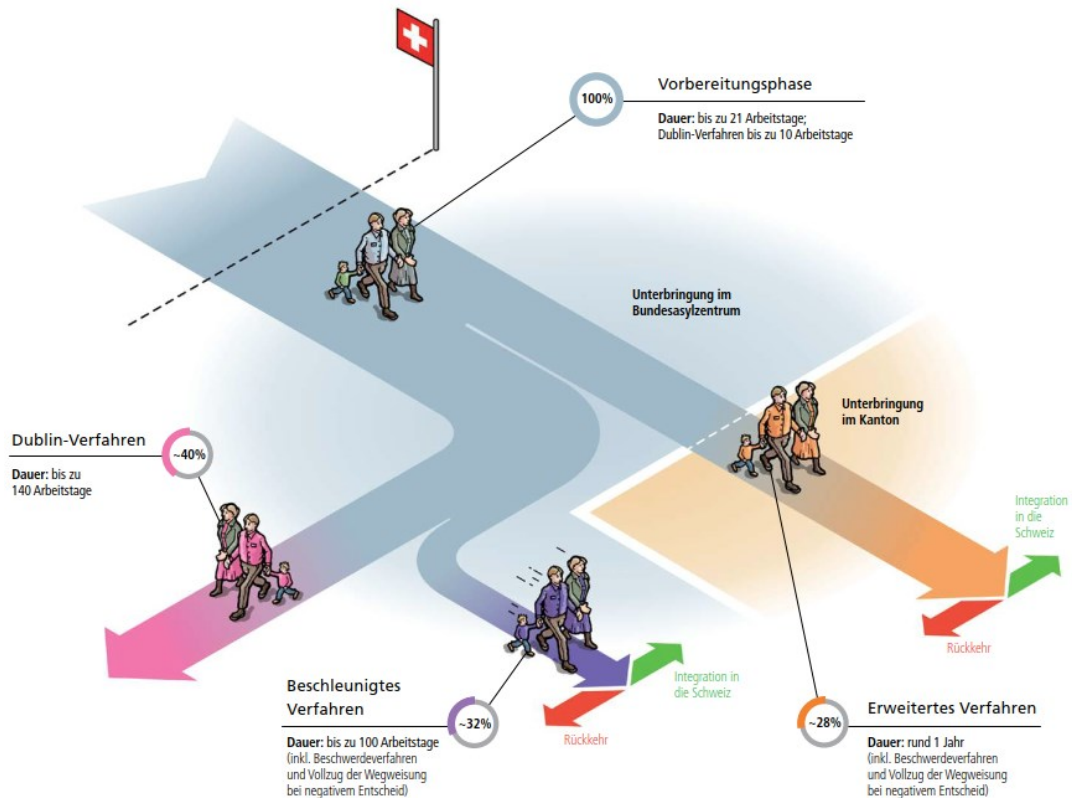
¹¹ Vgl. Ecoplan (2014) bzw. Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs (AGNA) (2014), Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, Schlussbericht. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern folgender Institutionen zusammen: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), Kantonale Sozialdirektoren und Sozialdirektoren (SODK), Staatssekretariat für Migration (SEM), Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband (SSV), kantonale Migrationsämter, kantonale Sozialämter, kantonale Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren, Fachverband der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden (VKM), Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, Stadtrat Zürich.

¹² Weitgehend übernommen aus Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD); Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018)

¹³ 10 Arbeitstage für Dublin-Verfahren, 21 Arbeitstage für beschleunigte Verfahren und erweiterte Verfahren

solchen Fällen auf eine Kantonszuweisung verzichtet. Wenn immer möglich erfolgt die Rückführung direkt ab Bundesasylzentrum. Kann das Dublin-Verfahren nicht vollzogen werden, erfolgt der Übertritt in ein beschleunigtes Verfahren oder ein erweitertes Verfahren.

Abbildung 2-1: Asylverfahren gemäss Neustrukturierung



Quelle: Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJP)D; Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018)

- **Beschleunigtes Verfahren:** Nach dem Abschluss der Vorbereitungsphase wird in einem kurzen und strukturierten Ablauf die Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt. Wenn die Faktenlage klar ist, wird im beschleunigten Verfahren innert 8 Arbeitstagen ein erstinstanzlicher Asylentscheid direkt im Bundesasylzentrum gefällt. Resultiert ein positiver Asylentscheid oder eine vorläufige Aufnahme, erfolgt anschliessend eine bevölkerungsproportionale Kantonszuweisung. Bei einem negativen Entscheid wird so rasch als möglich die Wegweisung direkt ab Bundesasylzentrum vollzogen. Die maximale, gesamte Aufenthaltsdauer in Bundesasylzentren beträgt 140 Tage.¹⁴ Lässt sich die Wegweisung nicht innerhalb dieser Frist vollziehen bzw. ist die Abreise zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar, wird die ausreisepflichtige Person aus dem Bundesasylzentrum ausgeschlossen und in den zuständigen Kanton überwiesen. Zuständig für den Wegweisungsvollzug ist in einem solchen Fall

¹⁴ Der Aufenthalt von 140 Tagen im BAZ kann nur dann angemessen verlängert werden, wenn dadurch das Asylverfahren rasch abgeschlossen oder der Vollzug der Wegweisung erfolgen kann.

der Standortkanton des Bundesasylzentrums, dort können abgewiesene Asylsuchende bei Bedarf auch Nothilfe beziehen. Der Standortkanton erhält für seine Vollzugsaufgabe eine Kompensation.

- **Erweitertes Verfahren:** Sind nach der Anhörung zu den Asylgründen zusätzliche Abklärungen notwendig, wird ein erweitertes Asylverfahren durchgeführt. Der Bund weist die betroffenen Asylsuchenden einem Kanton zu, der während der weiteren Abklärungen durch das SEM ihre Unterbringung und Betreuung übernimmt. Ziel ist es, dass im erweiterten Verfahren ein erstinstanzlicher Entscheid rund zwei Monate nach Kantonszuweisung vorliegt. Der Zuweisungskanton bleibt sowohl bei einem positiven als auch bei einem negativen Asylentscheid für die weiteren Schritte (Integration oder Vollzug der Wegweisung) zuständig.

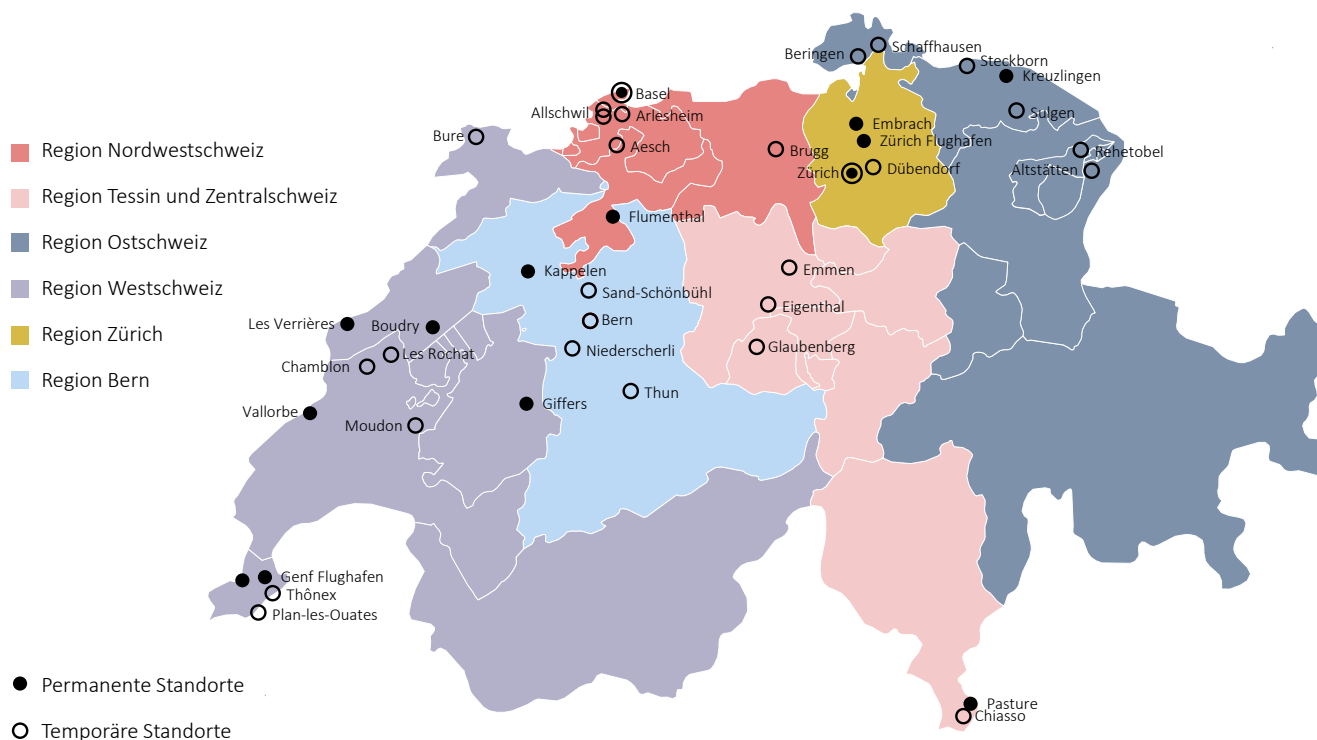
2.2.2 Asylregionen und Bundesasylzentren

Die angestrebte Beschleunigung und rechtsstaatlich korrekte Durchführung der Asylverfahren erfordern, dass die asylsuchenden Personen für die Vorbereitungsphase und soweit möglich auch bis zum erstinstanzlichen Entscheid zentral untergebracht sind. Um auf das neue System umsteigen zu können, wird die Schweiz in sechs Asylregionen (vgl. Abbildung 2-2) unterteilt und in jeder Region werden zwei bis fünf Bundesasylzentren (BAZ) realisiert: Jeweils ein BAZ, in welchem die Asylverfahren durchgeführt werden (BAZmV), sowie mindestens ein Bundesasylzentrum, das der Unterbringung von Personen dient, welche auf den Asylentscheid warten oder die Schweiz verlassen müssen (BAZoV). Zudem werden schweizweit zwei Besondere Zentren (BesoZ) zur Unterbringung von Asylsuchenden betrieben werden, welche die öffentliche Ruhe und Ordnung oder den Betrieb des Zentrums stören.¹⁵

Der aktuelle Umsetzungsstand ist aus der folgenden Abbildung ersichtlich. In allen sechs Regionen sind mindestens zwei BAZ in Betrieb. Zum Teil handelt es sich dabei jedoch um temporäre Einrichtungen, insbesondere in den Regionen Ostschweiz sowie Tessin und Zentralschweiz fehlt bisher ein zweites permanentes BAZ. Auf die Zahl der permanent und temporär verfügbaren Plätze werden wir in Kapitel 3.3.2 ausführlicher eingehen.

¹⁵ Um die betrieblichen Abläufe so effizient wie möglich zu gestalten und die Schwankungstauglichkeit sicherzustellen, müssen die Kategorien der BAZ jedoch durchlässig sein. Deshalb unterscheidet das neue Asylgesetz nicht zwischen Bundesasylzentren mit und ohne Verfahrensfunktion. Separat geregelt werden nur BesoZ.

Abbildung 2-2: Die sechs Asylregionen mit den Bundesasylzentren (BAZ)
(Stand: 4. Juni 2025)



Quelle: SEM

2.2.3 Zuständigkeit für Unterbringung und Betreuung auf der Ebene der Kantone / Gemeinden

Die nachstehende Abbildung 2-3 gibt einen Überblick über die Organisation und Zuständigkeit für Unterkunft und Betreuung auf der Ebene Kanton / Gemeinden während der 5- bzw. 7-jährigen Auszahlungsperiode der Globalpauschalen des Bundes.¹⁶ Die Darstellung zeigt, dass auf der Kantons- und Gemeindeebene eine grosse Vielfalt von Organisationsstrukturen besteht:¹⁷

- In einigen Kantonen (AI, BE, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SH¹⁸, TI, UR, VD, VS, ZG) ist der Kanton während der gesamten Auszahlungsperiode der Globalpauschalen für die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden, FL und VA zuständig.¹⁹ Verschiedene

¹⁶ Der Bund entschädigt die Kantone für die Unterbringung und Betreuung von FL und VA in den ersten 5 bzw. 7 Jahren mit sogenannten Globalpauschalen. Die Kantone können die Globalpauschalen ganz oder teilweise an die Gemeinden oder an Dritte weitergeben, wenn sie diese mit der Ausrichtung der Sozialhilfe beauftragt haben.

¹⁷ Die Zusammenstellung basiert auf einer Erhebung der SODK aus dem Jahr 2025 im Zusammenhang mit dem Projekt «Deckungsgradanalyse der Globalpauschalen», welches gemeinsam von SODK und SEM durchgeführt wird. Für den Kanton NW liegen keine Angaben zur Organisationsstruktur auf der kantonalen bzw. kommunalen Ebene vor.

¹⁸ Gemäss den Bestimmungen des kantonalen Sozialhilfegesetzes obliegt die Zuständigkeit für die Asyl- und Flüchtlingsbetreuung zwar formal bei den Gemeinden. Im Rahmen der Neustrukturierung haben die Gemeinden jedoch die Asyl- und Flüchtlingsbetreuung an das kantonale Sozialamt delegiert.

¹⁹ In LU dauert die Zuständigkeit des Kantons über die Auszahlungsperiode des Bundes hinweg. Erst 10 Jahre nach Einreise geht die Zuständigkeit für allfällige Sozialhilfeleistungen an die Gemeinden über.

Kantone delegieren die Aufgaben über Leistungsaufträge vollständig oder teilweise an Dritte (z.B. BE²⁰, BS, FR, NE, TI, UR, VD, ZG). Häufig aber nicht immer kommt bei diesen Kantonen²¹ bei der Unterbringung und Betreuung auch ein Zwei-Phasen-System zur Anwendung (vgl. nachfolgende Ausführungen).

- In verschiedenen Kantonen (AR, BL, SO²², SZ, TG²², ZH) ist mit dem Zwei-Phasen-System auch ein Wechsel der Zuständigkeit verbunden: In der ersten Phase der Aufnahme ist der Kanton zuständig für die Unterbringung und Betreuung und verwendet hierzu oft Kollektivunterkünfte²³. In einer zweiten Phase erfolgt dann der Übergang der Zuständigkeit an die Gemeinden. Ab diesem Zeitpunkt werden die asylsuchenden Personen meist in individuellen Wohnräumen untergebracht.²⁴ In einigen Kantonen gibt es dabei die Regelungen, dass der Austritt in die Gemeinden erst nach einem positiven Asylentscheid erfolgt und zuvor die Asylsuchenden in den Kollektivunterkünften verbleiben.²⁵
- In einer weiteren Kategorie von Kantonen (AG, GR, SG) ist die Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden abhängig vom Status der Person (Asylsuchende, VA, FL, Schutzstatus S) oder von der Personengruppe (z.B. MNA).

Nach Ablauf der 5- bzw. 7-jährigen Auszahlungsperiode der Globalpauschale geht in mehreren Kantonen die Zuständigkeit für die Sozialhilfe im Asylbereich auf die Städte und Gemeinden über (in der Abbildung nicht dargestellt). Zusätzlich zu jenen Kantonen, in denen die Städte und Gemeinden bereits während der Auszahlungsperiode der Globalpauschale für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig sind.

²⁰ BE arbeitet mit regionalen Partnern zusammen.

²¹ So kennen z.B. die Kantone GE, OW und UR kein Zwei-Phasen-System.

²² Ausgenommen von der kommunalen Zuständigkeit in der zweiten Phase sind die MNA, welche in der Zuständigkeit des Kantons verbleiben.

²³ Unter Kollektivunterkünften werden in der Regel Unterbringungsstrukturen ab 20 Personen verstanden.

²⁴ Auch in dieser Kategorie von Kantonen bzw. Gemeinden, wird die Erbringung der Leistung häufig an Dritte delegiert bzw. mit Leistungsverträgen gearbeitet.

²⁵ Je nach Situation auf dem Wohnungsmarkt müssen auch nach dem Übergang in die Gemeinden die Personen vereinzelt noch in kommunalen Kollektivunterkünften untergebracht werden.

Abbildung 2-3 Organisation der Unterbringung und Betreuung auf der Ebene Kanton / Gemeinden während 5- bzw. 7-jährigen Auszahlungsperiode der Globalpauschalen des Bundes

5- bzw. 7-jährige Auszahlungsperioden der Globalpauschale		
Kt.	Phase 1 (vor Asylentscheid, meist Unterbringung in Kollektivunterkünften)	Phase 2 (nach Asylentscheid, meist individuelle Wohnformen)
AG		- Kanton: N, MNA, Ausreisepflichtige - Gemeinden: B, F, S - Dabei teilw. Vergabe an Dritte
AI	Kein 2-Phasen-System, durchgehend kantonale Zuständigkeit	
AR		- Kanton: MNA (Vergabe an Dritte) - Gemeinden: N, F (vorläufig Aufgenommene), S - Dritte im Auftrag der Gemeinden: B, F (vorläufig aufgenommene Flüchtlinge)
BE		
BL		
BS		
FR		
GE	Kein 2-Phasen-System, durchgehend kantonale Zuständigkeit	
GL		
GR		- Kanton: N, F - Gemeinden (sobald eigene Wohnung vorhanden): B, F mit FL
JU	Vergabe an Dritte durch Kanton	Vergabe an Dritte durch Kanton
LU		
NE		
NW	Kein 2-Phasen-System, durchgehend kantonale Zuständigkeit	
OW	Kein 2-Phasen-System, durchgehend kantonale Zuständigkeit	
SG	- Kanton: erweitertes Verfahren + Nothilfe - Gemeinden (via TISG): beschleunigtes Verfahren (wenn positiv) + MNA	- Kanton: Nothilfe (Personen mit Negativentscheid) - Gemeinden (via TISG): Personen mit Bleiberecht (MNA, VA, FL)
SH ¹		
SO		Ausser MNA (bleiben beim Kanton)
SZ		
TG		Ausser MNA (bleiben beim Kanton)
TI		
UR	Kein 2-Phasen-System, durchgehend kantonale Zuständigkeit	
VD		
VS		
ZG		
ZH		

1: Gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz ist die Zuständigkeit eigentlich bei den Gemeinden, aber im Rahmen der Neustrukturierung Asyl haben die Gemeinden die Aufgabe an das kantonale Sozialamt delegiert.

	Kantonale Zuständigkeit
	Kommunale Zuständigkeit
	Geteilte Zuständigkeit je nach Status der asylsuchenden Person

Legende: N=Asylsuchende (N-Ausweis); B = Anerkannte Flüchtlinge (Asylgewährung mit B-Ausweis); F= vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (F-Ausweis); F mit FL = Anerkannte Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme als Flüchtling (F-Ausweis); MNA = Minderjährige Asylsuchende; TISG = Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen

Exkurs: Die wichtigsten Ausweistypen in der Schweiz für Ausländerinnen und Ausländer

Die nachstehende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten Ausweistypen für Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz und zeigt auf, welche Rechte und Gültigkeitsdauer mit den verschiedenen Ausweistypen bzw. dem Status Asylsuchend, Flüchtling, vorläufige Aufnahmen verbunden ist.

Abbildung 2-4: Ausweistypen in der Schweiz für Ausländer

Bezeichnung Ausweistyp	Beschreibung	Gültigkeitsdauer
Asylsuchende Ausweis N	Für Personen im Asylverfahren. Keine freie Wahl des Wohnorts und eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt.	Während des Asylverfahrens
Aufenthaltsbewilligung Ausweis B	Für EU/EFTA-Bürger und Drittstaatenangehörige mit längerem Aufenthalt (meist > 1 Jahr), z. B. durch Arbeitsvertrag oder Familiennachzug.	5 Jahre (EU/EFTA), 1 Jahr (Drittstaaten)
Aufenthaltsbewilligung für anerkannte Flüchtlinge Ausweis B (Flüchtlingsstatus)	Wird an Personen vergeben, deren Asylgesuch angenommen wurde. Sie gelten als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention.	1 Jahr, in der Regel automatisch verlängerbar
Niederlassungsbewilligung Ausweis C	Für dauerhaft in der Schweiz lebende Personen. Freie Wohnsitzwahl und uneingeschränkte Arbeitsaufnahme möglich.	Unbefristet (mit periodischer Kontrolle)
Vorläufig Aufgenommene, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge Ausweis F	Für Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, aber bei denen eine Rückkehr (z. B. wegen Krieg) nicht möglich oder zumutbar ist.	1 Jahr, verlängerbar
Kurzaufenthaltsbewilligung Ausweis L	Für befristete Aufenthalte unter einem Jahr (z. B. Arbeitsverträge < 1 Jahr).	Bis 12 Monate, verlängerbar
Grenzgängerbewilligung Ausweis G	Für Personen mit Wohnsitz im Ausland, die in der Schweiz arbeiten (Grenzgänger).	5 Jahre (EU/EFTA), 1 Jahr (Drittstaaten)
Schutzstatus (z. B. Ukraine-Flüchtlinge) Ausweis S	Für Gruppen von Geflüchteten, z. B. im Fall von Kriegen, ohne individuelles Asylverfahren.	1 Jahr, verlängerbar

2.2.4 Unterstützende Rolle der Zivilgesellschaft

Der Zivilgesellschaft kommt im gesamten Asylbereich eine bedeutende und vielfältige Rolle zu. Nicht nur, aber vor allem in Krisen mit grosser Zunahme von Asylsuchenden – wie etwa infolge der vom Krieg betroffenen Bevölkerung in der Ukraine – ist sie ein Akteur, der schnell, flexibel und oft ergänzend zum staatlichen Handeln wichtige Aufgaben wahrnehmen kann. Namentlich zu erwähnen sind unter anderem die folgenden Leistungen:

- Erste Hilfe & Soforthilfe
 - Bereitstellung von Notunterkünften in der Schweiz, Sachspenden (Kleidung, Hygienartikel, Essen)
 - Verpflegung, medizinische Hilfe, psychologische Betreuung
 - Krisenreaktion durch Freiwillige: Rascher Aufbau von Unterstützungsnetzwerken (z. B. bei der Ankunft Geflüchteter an Bahnhöfen oder in Zentren)
- Koordination und Zusammenarbeit
 - Vernetzung von freiwilligen Helfer:innen mit NGOs, Gemeinden und Behörden
 - Koordination von Spendenaktionen, Hilfstransporten und Unterkünften
 - Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (z. B. UNHCR) bei der Weiterleitung von Informationen und Ressourcen
- Unterbringung in Privathaushalten und/oder Vermittlung von Unterkünften (Wohnungen, Ferienhäuser)
 - Insbesondere bei der Ukraine-Krise 2022: Zehntausende Schweizer Haushalte nahmen Geflüchtete auf – vermittelt etwa durch Organisationen wie: lokale Plattformen, Kirchgemeinden, Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Campax
- Sprach- und Integrationsangebote
 - Spontane Organisation von Sprachkursen, interkulturellen Begegnungen und Freizeitaktivitäten
 - Hilfe beim Einstieg in Schule, Ausbildung und Arbeitsmarkt
- Beratung
 - Erstberatung bei Ankunft in der Schweiz (allgemeine Fragen zum Asylsystem)
 - Aufklärung über Rechte und Pflichten, Begleitung im Asylverfahren
 - Schutz für besonders gefährdete Personen (z. B. unbegleitete Minderjährige, Frauen, LGBTQ+-Personen)

Nebst diesen Leistungen bei Flüchtlingskrisen nimmt die Zivilgesellschaft auch in anderen Flüchtlingsbereichen eine bedeutende und vielfältige anwaltschaftliche Rolle ein (z.B. Unterstützung und Integration von Geflüchteten, Rechtsberatung und Menschenrechtsarbeit, Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung, Einflussnahme und Lobbying, Kontrolle staatlichen Handelns).

Der Einsatz der Zivilgesellschaft wird oft über NGOs, Kirchen oder Behörden koordiniert. Sie mobilisieren, betreuen und beraten die vielen Freiwilligen bei ihrem Einsatz, bilden sie weiter und vermitteln ihnen die für ihren Einsatz notwendigen Fachkenntnisse. Eine ganz besondere und zentrale Rolle kommt dabei den Diaspora-Organisationen zu. Sie können die Geflüchteten in ihrer Sprache beraten und begleiten und kennen ihre Probleme und Sorgen aus eigener Erfahrung, was Vertrauen schafft. Umso wichtiger ist es, dass NGOs und Behörden diese Kontakte in- und ausserhalb von Krisen pflegen.

2.2.5 Ausblick auf den EU-Migrations- und Asylpakt: Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems

Im Mai 2024 verabschiedete die EU mit dem Migrations- und Asylpakt (EU-Pakt) eine umfassende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Über harmonisierte und effiziente Asyl- und Wegweisungsverfahren und ein gestärktes Dublin-System soll die irreguläre Migration nach Europa von Personen, die keinen Schutz benötigen, in Zukunft verringert, und die Sekundärmigration im Schengen Raum reduziert werden. Andererseits soll Schutz rasch gewährt werden, wenn dieser gebraucht wird. Mit der Reform soll ausserdem die Verantwortung gerechter auf die EU-Staaten verteilt werden, um künftig Überlastungen der Aufnahmestrukturen vorzubeugen.

Die zwei grundlegend neuen Elemente der Reform – rasche Verfahren an den Aussengrenzen des Schengen-Raums bei geringer Aussicht auf Schutz **und** der Solidaritätsmechanismus – sind für die Schweiz als an Schengen und Dublin assoziierter Staat nicht bindend. Fünf der zehn Rechtstexte sind für die Schweiz hingegen ganz oder teilweise verbindlich. Darin werden gewisse Dublin-Zuständigkeitsregeln neu geregelt, wobei der Grundsatz der Zuständigkeit des Erstasylstaats beibehalten wird. Die Eurodac-Datenbank wird um weitere Daten und Personenkategorien erweitert. Zudem muss die Schweiz mit dem EU-Pakt ein neues Überprüfungsverfahren (Screening) für Personen einführen, welche irregulär in den Schengen-Raum eingereist sind. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. März 2025 die Botschaft zu den entsprechenden Änderungen des nationalen Rechts zuhanden des Parlaments verabschiedet. Zeitgleich hat er sich im Grundsatz und unter Berücksichtigung der nationalen und europäischen Asyllage für eine freiwillige Beteiligung am Solidaritätsmechanismus ausgesprochen. Er hat die Verwaltung beauftragt aufzuzeigen, wie eine solche konkret aussehen könnte.

Die neuen Rechtsnormen sollen sowohl in der Schweiz als auch in der EU ab Juni 2026 gelten. Werden die Ziele der Reform erreicht, kann dies zu einem Rückgang der irregulären Migration in die Schweiz führen. Allerdings hängt die Wirksamkeit der neuen Bestimmungen von verschiedenen Faktoren ab und ist vor der effektiven Umsetzung schwer zu antizipieren. Die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen und Standards und deren direkte und indirekte Auswirkungen auf die Schweiz müssen bei der Erarbeitung der Gesamtstrategie berücksichtigt werden.

2.3 Zielsetzungen der Integrationsagenda²⁶

Um Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen nachhaltig und rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren und deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren, haben sich Bund und Kantone im Jahr 2018 auf die gemeinsame Integrationsagenda Schweiz (IAS) geeinigt. Demnach soll die Integrationsförderung von Geflüchteten früher einsetzen²⁷, intensiviert

²⁶ Input erstellt durch Nicole Gysin (Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen [KdK]) und Christof Rissi (Abteilung Integration SEM).

²⁷ Die Kantone können die Integrationspauschale (IP) gemäss Art. 15 Abs. 5 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) auch für die Förderung der Sprache und Bildung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren einsetzen.

und als gut koordinierter Gesamtprozess von einer durchgehenden Fallführung begleitet werden. Die Integrationsmassnahmen sollen bedarfsgerecht und zielgruppenspezifisch ausgerichtet sein und sowohl die berufliche wie auch gesellschaftliche Integration umfassen. Definiert wurde ein auf sieben Jahre angelegter, idealtypischer Erstintegrationsprozess mit den folgenden Kernelementen, die von allen Kantonen umgesetzt werden müssen:

1. Erstinformation und Abklärung individueller Integrationsförderbedarf
2. Individuelle und professionelle Beratung und Begleitung während des ganzen Erstintegrationsprozesses (sog. durchgehende Fallführung)
3. Sprachförderung gemäss individuellem Bedarf
4. Gezielte Massnahmen zur Erlangung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit
5. Massnahmen zur sozialen Integration

Bund und Kantone haben sich zudem auf gemeinsame Wirkungsziele in den Bereichen (frühe) Sprachförderung, Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit sowie soziale Integration verständigt (vgl. nachfolgend Kapitel 6). Diese Ziele sind für alle Kantone verbindlich²⁸ und werden in einem gemeinsamen Monitoring regelmässig überprüft.

Um die Asylsozialhilfe und die Integrationsförderung besser aufeinander abzustimmen und einen Anreiz zur Berufsbildung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu setzen, einigten sich Bund und Kantone auf zusätzliche Anpassungen im Finanzierungssystem des Asylbereichs.²⁹ Diese wurden auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt³⁰ und haben zum Ziel, Fehlanreize gegen die Berufsbildung zu beseitigen und dem IAS-Prinzip «Arbeit durch Bildung» Rechnung zu tragen.

Schliesslich haben Bund und Kantone sich im Hinblick auf das durch den Bund mittels Global- und Integrationspauschale mitfinanzierte Gesamtsystem auf das folgende übergeordnete Ziel geeinigt: «Es gilt die vorhandenen Ressourcen besser einzusetzen und das gesamte Unterstützungssystem im Asylbereich von der Sozialhilfe, über die Integrationsförderung bis hin zu den weiteren betroffenen Regelstrukturen kohärent, koordiniert und möglichst widerspruchsfrei auf eine rasche und nachhaltige Integration von VA/FL auszurichten. Ziel ist, dass möglichst viele VA/FL ein von der Sozialhilfe unabhängiges und selbstbestimmtes Leben führen können.»³¹ Diese Ziel verlangt ein abgestimmtes Vorgehen aller staatlichen Akteure – von der Erstaufnahme in Kollektivunterkünften bis hin zur Betreuung und Begleitung in den ersten Jahren des eigenständigen Wohnens. Im Zentrum stehen Sprachförderung, Bildung,

²⁸ Art. 14a VIntA legt die Leistungen fest, welche die Kantone im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz erfüllen müssen. Dazu gehört beispielsweise die Sicherstellung einer durchgehenden Fallführung.

²⁹ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/ias-tp1-finanzierungssystem.pdf.download.pdf/ias-tp1-finanzierungssystem-d.pdf>.

³⁰ Eingeführt wurden u.an. folgende Neuerungen: Die Kantone erhalten für 18- bis 24-jährige VA/FL fix eine Globalpauschale– unabhängig von Erwerbstätigkeit oder Ausbildung. Für 25- bis 60-Jährige wird bei Einkommen bis 600 Franken keine Pauschale mehr abgezogen. Diese beiden Anpassungen gelten auch für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (Status S).

³¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/ias-tp1-finanzierungssystem.pdf.download.pdf/ias-tp1-finanzierungssystem-d.pdf>, S. 98.

Arbeitsmarktintegration und gesellschaftliche Teilhabe als Schlüssel zu einer nachhaltigen Integration und einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz.

3 Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf

3.1 Asylgesuche

a) Ziele aus der Neustrukturierung

In der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) wurde für die Schweiz von einer Planungsgrösse von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr ausgegangen. Auf die Festlegung einer expliziten Zielgrösse wurde demgegenüber verzichtet, da es sich um eine vorrangig exogen bestimmte Grösse (Kriege, Konflikte) handelt.

b) Ausgangslage

Die nachstehende Abbildung 3-1 zeigt die Entwicklung der jährlichen Asylgesuchszahlen zwischen 2015 und 2024. Ebenfalls dargestellt sind die Erledigungen nach den verschiedenen Kategorien (Asylgewährung als Flüchtling [FL], vorläufige Aufnahme [VA], Ablehnung / Nichteintretensentscheid (NEE) in einem Dublin-Verfahren ohne VA und Abschreibungen).

Der Kurvenverlauf zu den Asylgesuchen zeigt sehr deutlich die grossen jährlichen Schwankungen. Nach rund 40'000 Gesuchen im Jahr 2015 gingen die Gesuche bis ins Jahr 2019 auf knapp 14'300 zurück. Vor allem bedingt durch die Corona-Pandemie³² nahm die Gesuchszahl im Jahr 2020 nochmals ab und erreichte im betrachteten Zeitraum mit rund 11'000 Gesuchen einen vorübergehenden Tiefstwert. Ab Mitte 2022 fand eine grosse Zunahme an Asylsuchenden statt, so dass der Jahreswert auf über 24'500 Gesuche stieg. In diesem Wert ist der – ab März 2022 – gleichzeitig anhaltende Anstieg von Schutzsuchenden aus der Ukraine (knapp 75'000 Gesuche³³) nicht enthalten. Auch im Jahr 2023 musste eine weitere Zunahme von Asylgesuchen auf über 30'000 verzeichnet werden.³⁴ Um der starken Belastung des Asylsystems Rechnung zu tragen, hat das EJPD im April 2023 auf Empfehlung des Sonderstabs Asyl (SONAS) und in Absprache mit den Kantonen beschlossen, dass Resettlement-Programm³⁵ zu sistieren, obwohl das Programm in breiten Kreisen auf eine grundsätzlich positive Haltung stösst.

³² Zur zeitlichen Abgrenzung der Corona-Pandemie vgl. Fussnote 7, S. 8.

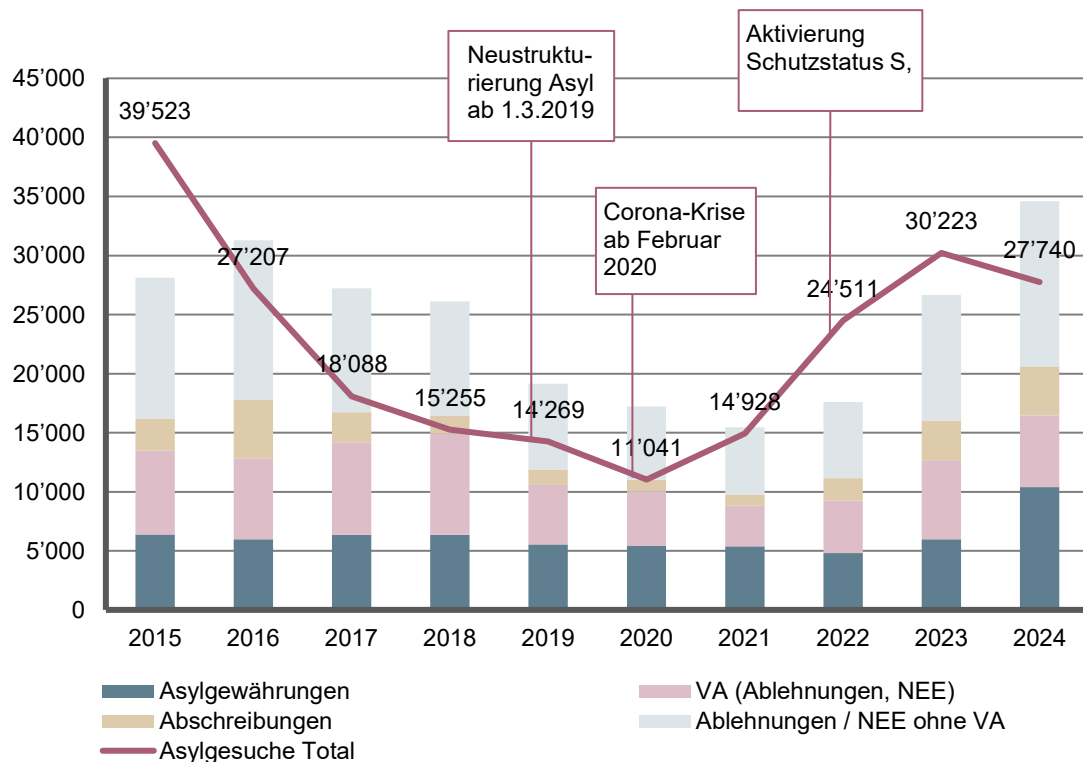
³³ Zum Verlauf der Anzahl Schutzsuchender aus der Ukraine nach dem Jahr 2022 vgl. Kapitel 4.2, S. 72.

³⁴ Ab Juli 2023 hat das SEM bei der Anerkennung von weiblichen afghanischen Asylgesuchen eine Praxisänderung vorgenommen. Afghaninnen, deren Asylgesuch in der Vergangenheit abgelehnt wurden und die über vorläufige Aufnahme in der Schweiz verfügten, konnten vor dem Hintergrund der Praxisänderung beim SEM ein erneutes Asylgesuch einreichen. Davon machten in den Jahren 2023/2024 rund 4'000 Afghaninnen Gebrauch, was sich in der Gesamtzahl der Asylgesuche bemerkbar machte.

³⁵ Resettlement bezeichnet die dauerhafte Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Personen in einem Drittstaat, der ihnen vollen Flüchtlingsschutz gewährt und ihnen die Möglichkeit bietet, sich im Land zu integrieren. Die Schweiz hat seit der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention im Jahr 1955 regelmässig Flüchtlingsgruppen aufgenommen. In den Jahren 2015 bis 2023 wurden unter dem Titel „Resettlement“ pro Jahr zwischen 400 bis 1'000 Flüchtlinge aufgenommen. Seit 2019 verabschiedet der Bundesrat alle zwei Jahre ein Resettlement-Programm innerhalb der Bandbreite von 1'500 bis 2'000 Flüchtlingen.

Im Jahr 2024 konnte – nach drei Jahren mit grossem Wachstum – erstmals wieder ein leichter Rückgang bei den Asylgesuchen verzeichnet werden. Mit 27'700 Asylgesuchen blieb die Zahl aber auf einem hohen Niveau. Zudem stellten im gleichen Jahr rund 17'000 Personen ein Gesuch um Schutzstatus S. Insgesamt sind das fast 45'000 Menschen, die um Schutz ersuchten und damit mehr als auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise im Jahr 2015.

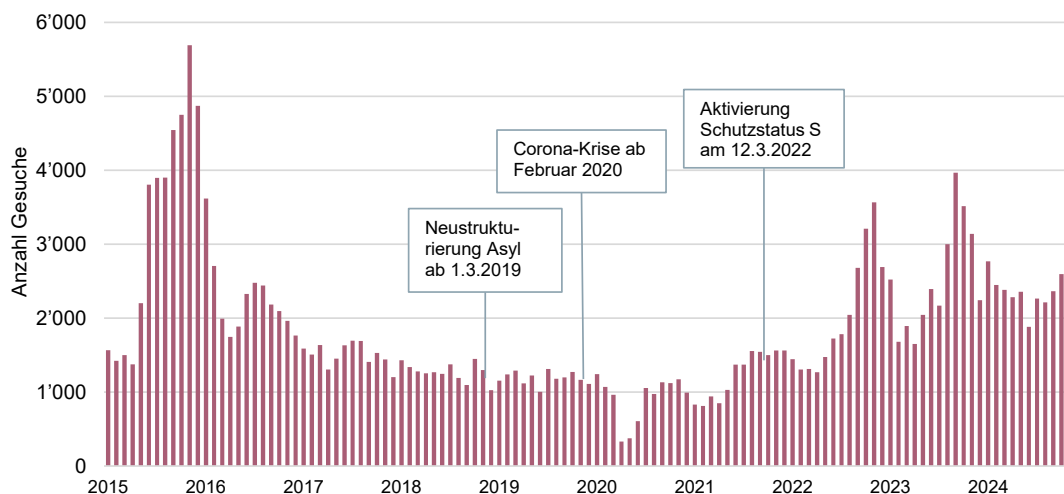
Abbildung 3-1: Entwicklung der Asylgesuche³⁶ und Erledigungen



Quelle: SEM Asylstatistik

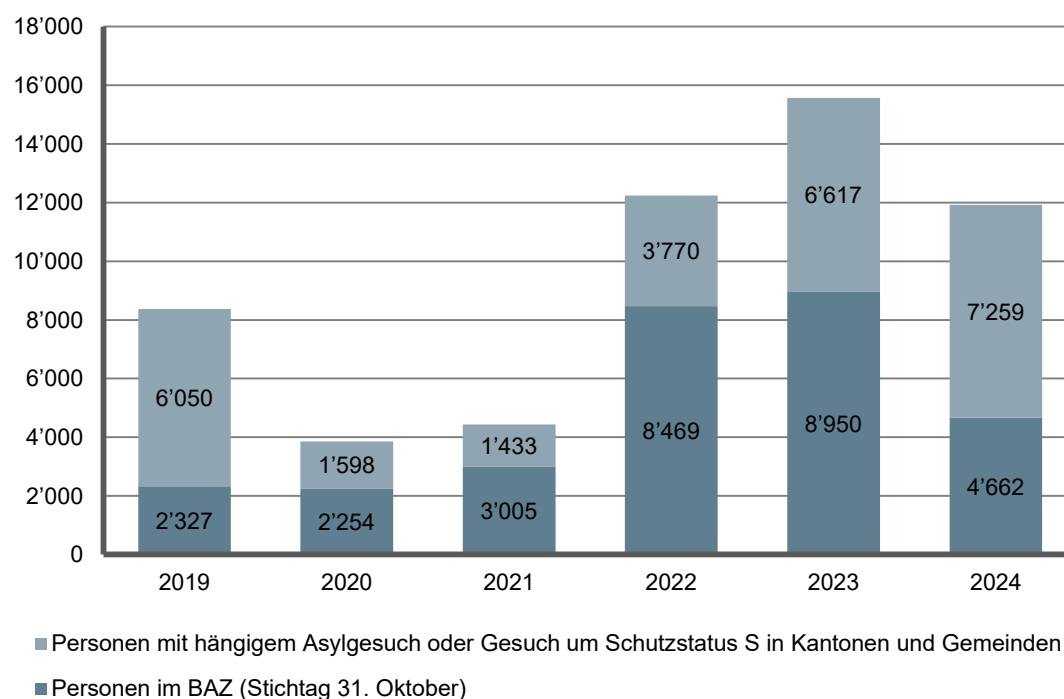
Die Anzahl Asylgesuche variiert wie erläutert über die Jahre stark. Unterschiede von mehr als 10'000 Gesuchen innerhalb von ein bis zwei Jahren sind keine Ausnahme. Dies ohne erkennbare Regelmässigkeit oder Muster, hingegen beeinflusst durch nicht hervorsehbare externe Ereignisse. Nebst der Entwicklung der Jahreseingänge sind für die Bereitstellung der erforderlichen Unterbringungs- und Betreuungskapazitäten bzw. die Schwankungstauglichkeit des gesamten Asylsystems vor allem auch die unterjährigen Schwankungen wichtig. Der Eingang an Asylgesuche weicht in Spitzenmonaten teilweise stark vom Jahresdurchschnitt ab (sehr ungleichmässige unterjährige Verteilung der Asylgesuche, so z.B. bis zu 40% aller Eintritte eines gesamten Jahres innerhalb von 3 Monaten). Zudem zeigen sich wiederkehrende saisonale Schwankungen mit deutlich höheren Anläufen im Sommer oder Herbst.

³⁶ Primär- und Sekundärge-suche.

Abbildung 3-2: Entwicklung der Asylgesuche im Monatsverlauf

Quelle: SEM Asylstatistik

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Bestandeszahlen für Personen mit einem hängigen Asylgesuch oder Gesuch um Schutzstatus S.

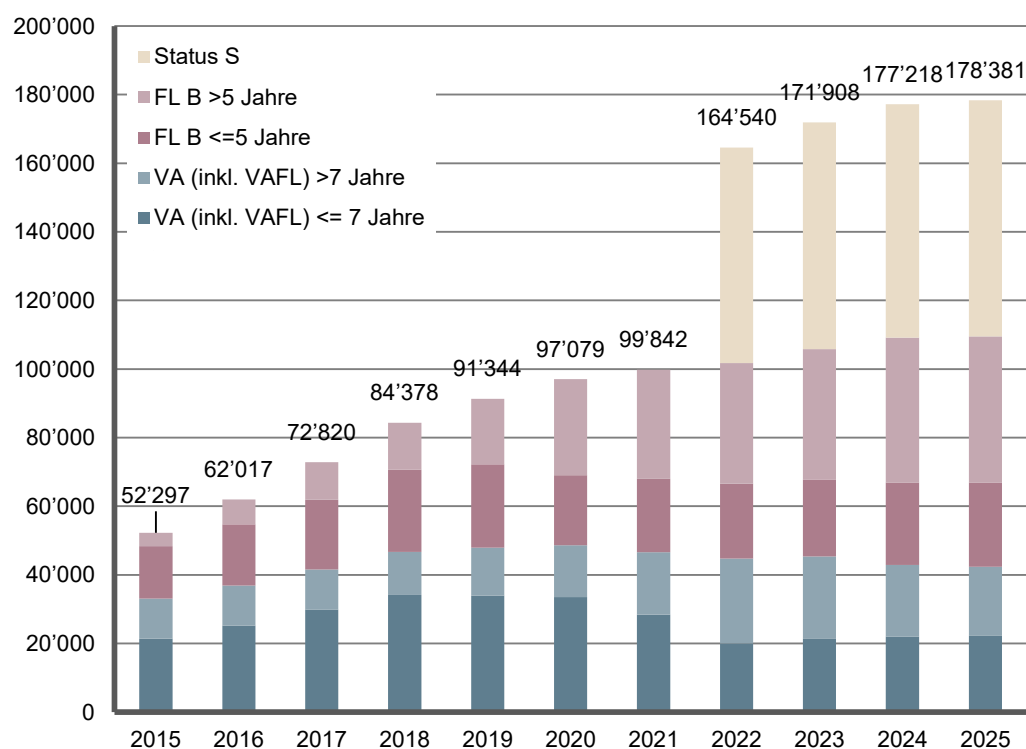
Abbildung 3-3: Bestände von Personen mit hängigem Asylgesuch oder Gesuchen um Schutzstatus S (im BAZ oder in den Kantonen und Gemeinden)

Quelle: SEM Sonderauswertung

Deutlich zu erkennen ist, dass in den Jahren 2022 bis 2024 die Zahl der hängigen Gesuche stark zugenommen hat. Im Jahr 2024 befinden sich – nach 2019 – mit einem Anteil von 61% erstmals wieder mehr Personen mit hängigen Gesuchen in den Kantonen und Gemeinden als in den BAZ. Dies hängt einerseits mit dem Pendenzenaufbau bei den Asylgesuchen im erweiterten Verfahren und andererseits auch mit den vorzeitigen Kantonsaustritten Ende 2022 zusammen.³⁷

Nebst der Unterbringung und Betreuung von Personen mit hängigen Gesuchen sind aber die Kantone und Gemeinden vor allem durch die Aufnahme der Flüchtlinge (FL) und vorläufig Aufgenommenen (VA) gefordert. Die Entwicklung der diesbezüglichen Bestandeszahlen ist in der nachstehenden Abbildung dargestellt. Um ein Gesamtbild zu erhalten, sind in der Abbildung auch Personen mit Schutzstatus S abgebildet sowie FL und VA mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als 5 bzw. 7 Jahren in der Schweiz enthalten.³⁸

Abbildung 3-4: Bestände von Personen mit erledigtem Gesuch in den Kantonen und Gemeinden, VA, FL und S (ohne N)



Quelle: SEM Asylstatistik

³⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen im Exkurs «Vorzeitige Austritte aus den BAZ» auf S. 47.

³⁸ Wie bereits erwähnt entschädigt der Bund die Kantone für die Unterbringung und Betreuung von FL und VA in den ersten 5 bzw. 7 Jahren mit sogenannten Globalpauschalen. Die Kantone können die Globalpauschalen ganz oder teilweise an die Gemeinden oder an Dritte weitergeben, wenn sie diese mit der Ausrichtung der Sozialhilfe beauftragt haben.

Die Zahlen belegen, welche Leistungen auf der kantonalen und kommunalen Ebene zu erbringen sind: Im Vergleich zur Anzahl Personen mit hängigen Asylgesuchen – bei deren Unterbringung sich Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam beteiligen – stemmen die Kantone und Gemeinden bei den FL und VA – abgesehen von der finanziellen Unterstützung durch den Bund – allein einen Unterbringungsbedarf, der um ein Vielfaches höher liegt. Hinzu kommen seit dem Jahr 2022 die Personen mit Schutzstatus S, welche den Unterbringungsbedarf nochmals um 60% bis 80% erhöht haben.

Selbstverständlich gilt es zu beachten, dass sich die Personen mit fortschreitender Integration und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oftmals aus der Sozialhilfe lösen. Sie sind dann für den Bestand Asyl nicht mehr relevant. In diesem Sinne lässt sich nicht abschliessend bzw. verallgemeinernd beantworten, wie lange Personen insbesondere aus den Kategorien «>5 Jahre» respektive «>7Jahre» den Kantonen bzw. Gemeinden noch Kosten verursachen.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Aus den vorangehenden Ausführungen ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Generell ist der Asylbereich durch enorme Schwankungen innerhalb eines Jahres und zwischen den Jahren gekennzeichnet.
- Bei der Einführung der Neustrukturierung im Jahr 2019 lagen die jährlichen Asylgesuchszahlen deutlich unter dem Planungswert von 24'000 Gesuchen, was den Übergang in die neuen Verfahren und in die teilweise geänderten Zuständigkeiten (z.B. sind die Standortkantone für alle Wegweisungsvollzüge ab den Bundesasylzentren [BAZ] zuständig) erleichtert hat.
- Danach war das System aber eigentlich dauernd mit „Extremsituationen“ konfrontiert: Corona-Pandemie ab Februar 2020 mit grossen Einschränkungen für die Unterbringungskapazität in den BAZ³⁹, Aktivierung Schutzstatus S im März 2022, starker Anstieg der Asylgesuche ab Mitte 2022. Das System hatte damit nie die Möglichkeit, einen „eingeschwungenen“ Zustand zu erreichen, um z.B. die Abläufe und Prozesse sowie die Zuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen, Städten/Gemeinden in Ruhe zu optimieren. Vielmehr musste es immer wieder sehr kurzfristig in einen „Krisenmodus“ wechseln, um die stets neuen Anforderungen bewältigen zu können. In der Folge wurde im Jahr 2023 auch das Resettlement-Programm sistiert.
- Für die Kantone und Gemeinden stellte insbesondere die Bewältigung der grossen Anzahl von Schutzsuchenden aus der Ukraine eine grosse, zusätzliche Belastung dar: Auf allen drei Staatsebenen mussten innert kürzester Zeit Unterbringung- und Betreuungskapazitäten ohne zeitlichen Vorlauf aufgebaut werden (vgl. detailliertere Ausführungen in Abschnitt 4.4 zur Unterbringung der Personen mit Schutzstatus S).
- Bei der Analyse der Asylgesuchszahlen und des damit verbundenen Unterbringungs- und Betreuungsbedarfs darf nicht ausschliesslich auf die Jahreszahlen abgestützt werden. Es sind zwingend auch die unterjährigen, monatlichen Schwankungen zu beachten, da sich

³⁹ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.3

diese unmittelbar auf die Belegung der Unterbringungskapazitäten, den Personalbedarf für den Verfahrensbereich sowie die Verfahrensdauern auswirken. Die grossen, kurzfristigen Schwankungen stellen für die Schwankungstauglichkeit des Systems die grösste Herausforderung dar.⁴⁰

- In Bezug auf die Belastung der Kantone und Gemeinden gilt es zudem zu beachten, dass die Personen mit Bleiberecht oder Schutzstatus S – im Unterschied zur Situation in den Bundesstrukturen – zu einer länger andauernden Erhöhung des Gesamtbestands führen. Mit dem Unterbringungsbedarf verschärft sich – vor allem in urbanen Kantonen – die bereits bestehende Knappheit an Wohnraum. Nebst den Asylgesuchszahlen gilt es deshalb stets auch die Bestandeszahlen mitzuberücksichtigen.

Fazit: Der Schwankungstauglichkeit des Systems kommt sowohl bezüglich Unterbringungskapazitäten wie auch erforderlichen Personalressourcen grösste Bedeutung zu. Auf diese Thematik werden wir in Kapitel 3.3.4 ausführlich eingehen, wollen jedoch die dazugehörigen Aspekte von Verfahrenstyp (Gesuchsmix) und Verfahrensdauer (Kapitel 3.2) sowie Unterbringungsangebot und Belegung (Kapitel 3.3.2) vorgängig erläutern.

3.2 Asylverfahren: Verfahrensarten, Dauer und Fristeinhaltung

Das vorliegende Kapitel ist wie folgt gegliedert:

- Im Unterkapitel 3.2.1 wird auf die Verteilung der Asylgesuche nach Verfahrensart eingegangen. Dazu werden einerseits die angenommenen Planwerte bei der Konzeption der Neustrukturierung vorgestellt (Abschnitt a) und andererseits wird aufgezeigt, wie sich die heutige Situation tatsächlich (Abschnitt b) präsentiert.
- Im Unterkapitel 3.2.2 liegt der Fokus auf der durchschnittlichen Verfahrensdauer. Wiederum werden hierzu die Zielwerte (Abschnitt a) und die aktuelle Situation (Abschnitt b) präsentiert.
- Das Unterkapitel 3.2.3 stellt eine Ergänzung zur Betrachtung der durchschnittlichen Verfahrensdauer dar, indem zusätzlich die zeitliche Streuung der Verfahrensdauer betrachtet wird.
- Im abschliessenden Unterkapitel 3.2.4 werden die Erkenntnisse aus der Analyse der Asylverfahren zusammengefasst und aufgezeigt, welcher Handlungsbedarf sich daraus ergibt.⁴¹

⁴⁰ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.3. Nebst den monatlichen Schwankungen, die den Unterbringungsbedarf massgeblich beeinflussen ist zudem zu beachten, dass nicht alle Asylsuchenden in allen Infrastrukturen untergebracht werden können. So werden z.B. Frauen, Familien und UMAs wenn möglich nicht in unterirdischen Zivilschutzanlagen untergebracht. Ebenso sind z.B. der medizinische Bedarf der Asylsuchenden oder der Schulungsbedarf für Kinder bei der Zuweisung auf die einzelnen Unterbringungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.

⁴¹ Wir verzichten bewusst, pro Unterkapitel eine separate Zusammenstellung des Handlungsbedarfs abzuleiten. Nach unserer Einschätzung braucht es hierzu eine Gesamtschau unter Berücksichtigung der Verteilung der Asylverfahren auf die verschiedenen Verfahrenstypen, deren durchschnittlichen Dauer wie auch der zeitlichen Streuung der Verfahrensdauer (Anteil Fälle mit bzw. ohne Fristeinhaltung).

3.2.1 Verteilung der Asylgesuche nach Verfahrensarten

a) Ziele aus der Neustrukturierung

Bei der Planung der Neustrukturierung des Asylbereichs im Jahr 2014 ging man bezüglich der Zusammensetzung der Asylgesuche davon aus, dass rund 40% im Dublin-Verfahren, 20% im beschleunigten und 40% im erweiterten Verfahren bearbeitet werden. Unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte aus dem Testbetrieb in den Jahren 2014-2017 wurden diese Planungswerte neu festgelegt, was bei den beschleunigten und erweiterten Verfahren zu einer signifikanten Änderung führte:

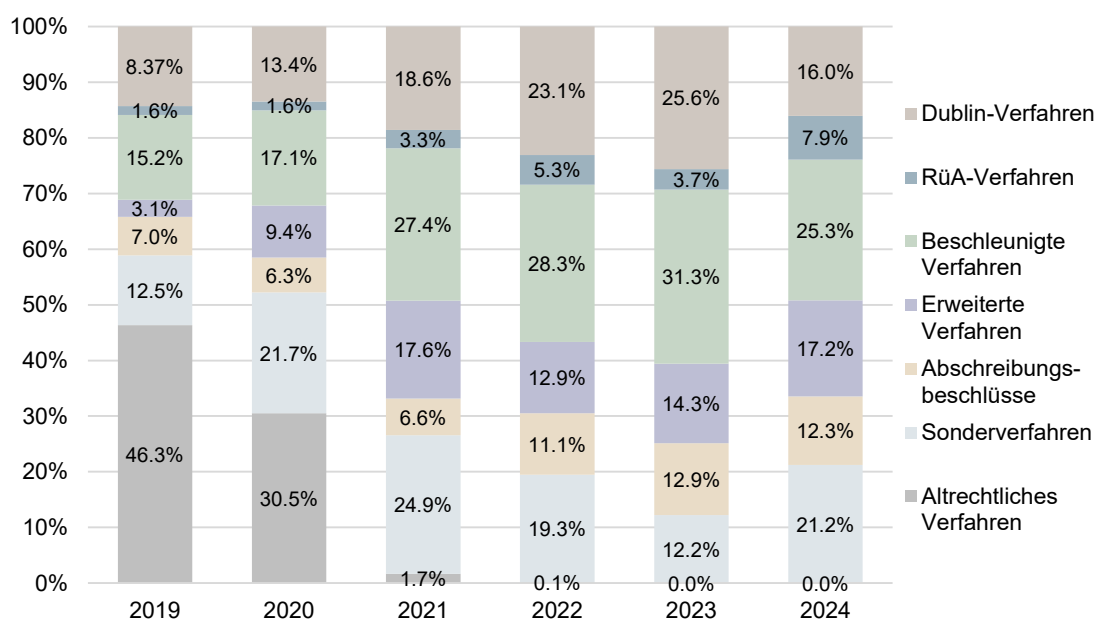
- Dublin Verfahren: 40%
- Beschleunigte Verfahren: 32%
- Erweiterte Verfahren: 28%

Nicht explizit modelliert wurden damals alle übrigen Verfahrensarten (wie z.B. Mehrfachgesuche, Geburten, Rückübernahmeverfahren, Abschreibungsbeschlüsse usw.), sondern die Planung für die Erledigung der Asylgesuche fokussierte auf die Verteilung der sogenannten neu-rechtlichen Fälle (ab 1. März 2019) nach den neu konzipierten Verfahrensarten „Dublin“, „erweitert“ und „beschleunigt“.

b) Ausgangslage

Die nachstehende Abbildung zeigt jedoch, dass sich bereits zu Beginn der Neustrukturierung die Zusammensetzung der Entscheide nach Verfahrensart weitaus differenzierter präsentierte:

Abbildung 3-5: Zusammensetzung der erstinstanzlichen Entscheide nach Verfahrensart



Quelle: SEM Spezialauswertung

- Im Jahr 2019 (bzw. 2020) mussten rund 50% (bzw. gut 31%) der Entscheide noch unter dem altrechtlichen Verfahren getroffen werden – für Asylgesuche, die vor dem 1. März 2019 eingereicht wurden. Auf die Dublin-, beschleunigten und erweiterten Verfahren entfielen in diesen beiden Jahren nur knapp 33% (2019) bzw. 40% (2020) aller Entscheide.
- In den Folgejahren haben sich die Anteile dieser drei Verfahrensarten zwar erhöht, sie liegen zwischen 71% im Jahr 2023 und 59% im Jahr 2024. Jedoch ist ebenso deutlich zu erkennen, dass sich die Rahmenbedingungen seit Einführung der Neustrukturierung verändert haben. Namentlich wurden die Abschreibungsbeschlüsse⁴², die Rückübernahmeverfahren⁴³ (RüA) und die Sonderverfahren⁴⁴ zu signifikanten Grössen, die zusammen bis zu 41% (Jahr 2024) der Erledigungen ausmachen.

Exkurs: Entwicklung der Abschreibungen

In der Abbildung 3-6 werden für die Jahre 2022 bis 2024 für alle **Erledigungen ohne Bleiberecht** die Art der Entscheide bzw. der Beschlüsse⁴⁵ ausgewiesen:

- Die beiden jeweils linken Säulen zeigen die Anzahl Nichteintretensentscheide (NEE), differenziert NEE bei Rückübernahmeverfahren und NEE bei Dublin-Verfahren. Auch hier zeigt sich bei den RüA ohne Bleiberecht eine markante Zunahme wie sie bereits im Haupttext für alle RüA (mit und ohne Bleiberecht) erwähnt wurde. Sowohl bei negativ entschiedenen RüA als auch bei den NEE Dublin handelt es sich um Wegweisungen, die von den Kantonen zu vollziehen sind.
- Ebenfalls von den Kantonen zu vollziehen sind die Wegweisungen, die sich bei der Ablehnung eines Asylgesuchs ohne vorläufige Aufnahme im beschleunigten oder erweiterten Verfahren ergeben (dritte Säule von links).
- Die drei rechten, grauen Säulen zeigen, dass die Zahl der Abschreibungsbeschlüsse seit 2022 stark zugenommen hat, allerdings tiefer liegt als z.B. im Jahr 2016.⁴⁶ Bei einem grossen Teil der Abschreibungen ohne Wegweisungsentscheide (dunkelgraue Säule) handelt es sich um Personen, die ihr Asylgesuch zurückgezogen haben, weil sie sich für eine freiwillige Rückkehr in den Heimatstaat entscheiden haben. Die Abschreibungen mit anschliessender Dublin-Wegweisung sind bisher im Monitoring Asyl mit Blick auf die Verfahrensdauer nicht enthalten. Alle Asylverfahren mit

⁴² Vgl. dazu den nachfolgenden Exkurs zur Entwicklung der Abschreibungen.

⁴³ Die Rückübernahmeverfahren betreffen Personen, die bereits in einem anderen EU-EFTA-Staat ein Bleiberecht erhalten haben und in der Schweiz erneut ein Asylgesuch stellen. Für eine Erläuterung der Thematik vgl. den nachstehenden Exkurs «Sekundärmigration» auf S. 5.

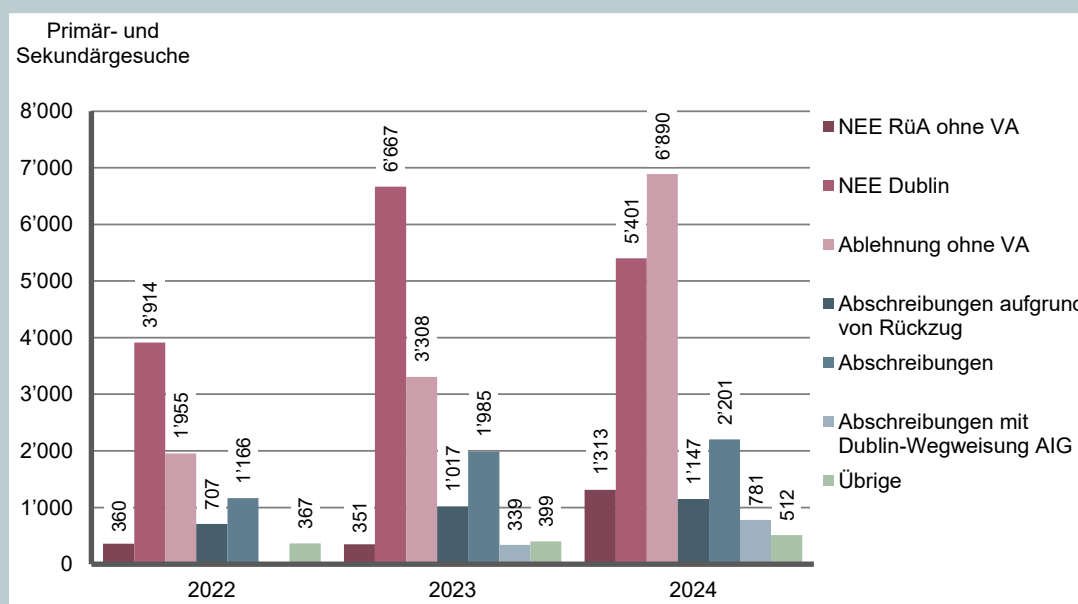
⁴⁴ Sonderverfahren umfassen Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche sowie Familienasyl (Geburten) und Familiennachzug.

⁴⁵ Bei Abschreibungen wird rechtlich ein formloser Beschluss und nicht ein anfechtbarer Entscheid getroffen. Gegen formlose Abschreibungsbeschlüsse gibt es entsprechend auch keine ergreifbaren Rechtsmittel. Allerdings können die betroffenen Personen jederzeit ein Gesuch um Wiederaufnahme stellen. Sofern dem Gesuch um Wiederaufnahme nicht entsprochen wird, kann dagegen Beschwerde geführt werden.

⁴⁶ Zu Abschreibungen kommt es vor allem bei unkontrollierten Abreisen oder bei willentlichem Nichterscheinen an Verfahrensterminen. Abschreibungen führen – im Unterschied zu negativen Asylentscheiden oder einem NEE Dublin – dazu, dass es sich bei der betroffenen Person sofort nach dem Abschreibungsbeschluss nicht mehr um eine asylsuchende Person handelt. Sie hat damit keinen Anspruch mehr auf eine Unterkunft in einem BAZ und ist auch nicht mehr krankenversichert. Im Vergleich dazu hat die gesuchstellende Person bei einem negativen Asylentscheid oder einem NEE Dublin weiterhin Anspruch auf Unterkunft und Nothilfe im BAZ bis zu 140 Tagen und anschliessend auf Nothilfe im Kanton. Zudem läuft für sie weiterhin die Krankenversicherung während den 140 Tagen im BAZ und später in der Nothilfe.

Abschreibungsbeschluss nehmen Platzkapazitäten und Ressourcen in den BAZ in Anspruch und belasten ausserdem die Institutionen aller drei Staatsebenen. Aus Sicht der Kantone ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass bei Abschreibungen – im Unterschied zu negativen Asylentscheiden mit Wegweisungsentscheid – keine Nothilfepauschalen ausgerichtet werden.⁴⁷ Das SEM weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Nothilfebezugsquote bei Abschreibungen etwa 10mal tiefer ist im Vergleich zu Personen, deren Asylgesuch mit einem rechtskräftig negativen Entscheid abgeschlossen wurde.⁴⁸

Abbildung 3-6: Alle Erledigungen von Primärgesuchen⁴⁹ ohne Bleiberecht nach Art des Entscheides bzw. Beschlusses



Quelle: SEM Spezialauswertung

⁴⁷ Mit dem formlosen Abschreibungsbeschluss liegt keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG vor. Der Abschreibungsbeschluss ist weder auf Rechtswirkungen ausgerichtet noch werden mit ihm erzwingbare Rechte oder Pflichten statuiert. Er kann deshalb weder angefochten werden noch in Rechtskraft erwachsen. Nothilfepauschalen werden ausbezahlt, wenn ein rechtskräftiger Wegweisungsentscheid vorliegt und eine Ausreisefrist angesetzt worden ist. Das ist bei Abschreibungen nicht der Fall.

⁴⁸ Über die Zeitperiode 2019 – 2024 beläuft sich die Nothilfebezugsquote bei den Abschreibungen auf 1.9%. In der gleichen Zeitperiode liegt die Nothilfebezugsquote bei Personen mit rechtskräftig negativem Asylentscheid ohne VA bei 18%.

⁴⁹ Die Fokussierung auf die Primärgesuche erfolgt, weil sich die Personen zur Behandlung der Asylgesuche (normalerweise) mindestens bis zur maximalen Frist von 140 Tagen im BAZ befinden und erst anschliessend den Kantonen zugewiesen werden. Demgegenüber ist bei den anderen Gesuchen (Sekundär- und Mehrfachgesuche, Familienzusammenführung) in den meisten Fällen davon auszugehen, dass sich die entsprechenden Gesuchsteller bereits in der Zuständigkeit eines Kantons befinden.

Exkurs: Sekundärmigration von Asylsuchenden mit bereits bestehendem Schutzstatus⁵⁰ in einem EU-Land

In den EU-EFTA-Staaten werden Personen, die bereits in einem anderen EU-EFTA-Staat ein Bleiberecht erhalten haben (also als Flüchtlinge anerkannt wurden oder subsidiärer Schutz gewährt wurde), bei der erneuten Einreichung eines Asylgesuchs grundsätzlich in jenen Staat weggewiesen, der als erster das Bleiberecht erteilt hat. Dabei handelt es sich bei den EU-EFTA-Staaten jeweils um sichere Drittstaaten nach Art. 6a Abs. 2 AsylG.

Entsprechend wird in der Schweiz für Personen mit Bleiberecht in einem anderen EU-EFTA-Staat im Rahmen des Asylverfahrens ein Rückübernahmeverfahren durchgeführt, wenn sie in der Schweiz nochmals ein Asylgesuch stellen. Im Rahmen dieses Asylverfahrens wird zwar in der Regel auf das Asylgesuch mangels Rechtsschutzinteresses nicht eingetreten, dennoch werden auch allfällige Wegweisungshindernisse in diesem EU/EFTA-Staat geprüft. Im Jahr 2024 hat das SEM für insgesamt 2'652 Personen ein Rückübernahmeverfahren mit einem EU-Staat durchgeführt. Davon wurden 1'317 Personen in den entsprechenden Staat weggewiesen und 1'335 erhielten in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme, da nach geltender Rechtsprechung eine Wegweisung in diesen EU-Staat in bestimmten Konstellationen unzumutbar ist (in der Regel handelt es sich um Personen, die in Griechenland bereits über Schutz verfügen; gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann die gesetzlich vorgesehene Legalvermutung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs, wie sie für EU-/EFTA-Staaten gilt, im Falle von Griechenland nicht in jedem Fall aufrechterhalten werden).

Im Jahr 2024 erhielten insgesamt 6'063 Personen ein Bleiberecht als VA, der Anteil aus Rückübernahmeverfahren beläuft sich somit auf 22%.

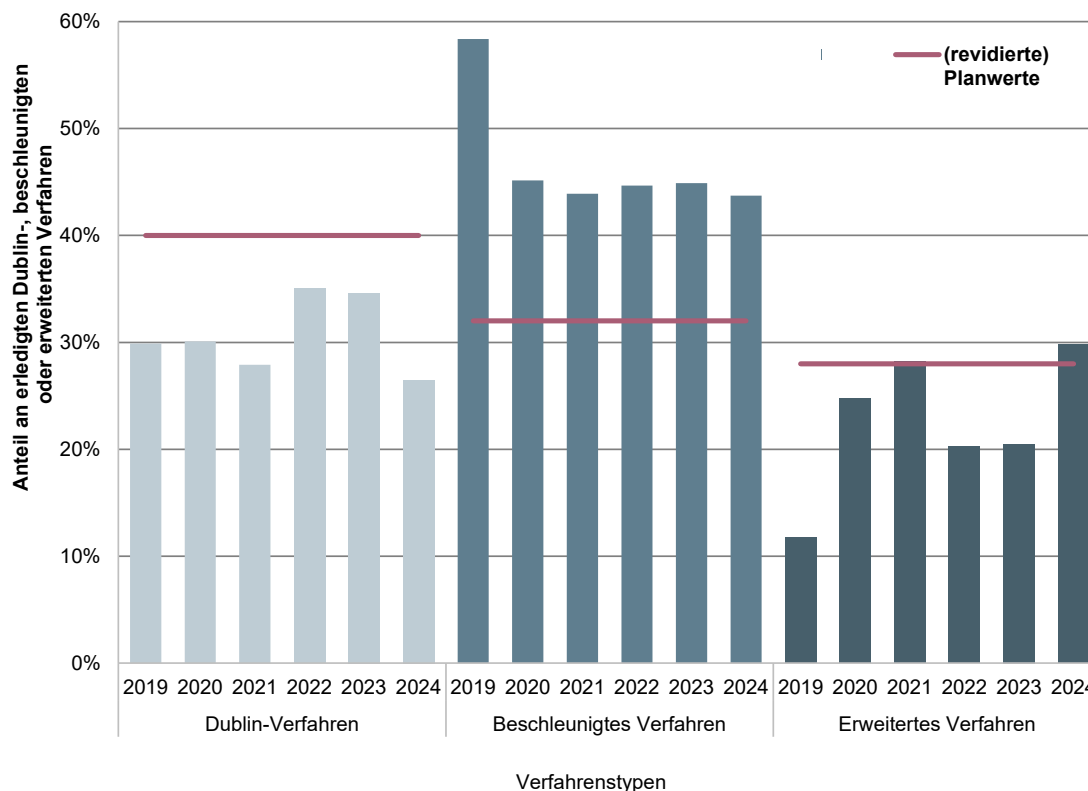
Die Kategorie der Rückübernahmeverfahren war bis 2019 eine zu vernachlässigende Verfahrenskategorie. Die wenigen RüA-Fälle waren zudem jeweils ohne Bleiberecht. In den letzten Jahren ist der Anteil dieser Fälle jedoch auf 7.9% angestiegen.⁵¹ Da die anteilmässig zunehmenden RüA-Verfahren im Monitoring Asylsystem abgebildet werden mussten, wurden sie bis zum Monitoring-Bericht 2020 dem Dublin-Verfahren zugeschlagen, seit dem Monitoring-Bericht 2021 werden sie separat geführt, auch in Bezug auf die Verfahrensdauern. In beiden Verfahren steht zwar grundsätzlich im Vordergrund, die betroffenen Personen in einen zuständigen EU-/EFTA-Staat wegzuweisen. Jedoch unterscheidet sich das RüA-Verfahren wesentlich vom Dublin-Verfahren sowohl in Bezug auf Verfahrensdauer wie auch Schutzquote.

Um einen direkten Vergleich mit den (revidierten) Planungswerten aus Abschnitt a) vornehmen zu können, wird in der folgenden Abbildung die Verteilung der Entscheide ausschliesslich für jene Fälle dargestellt, die in einem Dublin-, beschleunigten oder erweiterten Verfahren durchgeführt wurden (also nicht für sämtliche Entscheide wie in Abbildung 3-5, S. 44).

⁵⁰ Unter Schutzstatus wird hier Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz verstanden.

⁵¹ Die Zunahme von Personen mit einem bereits in einem anderen EU-EFTA-Staat erhaltenen Bleiberecht folgt in gewisser Weise einer „natürlichen“ Entwicklung: Je mehr Zeit seit der Vereinbarung des Dublin-Systems verstreicht, desto mehr Personen haben in der Zwischenzeit ein Bleiberecht in einem EU-EFTA-Staat erhalten.

Abbildung 3-7: Verteilung der erstinstanzlichen Entscheide innerhalb der Verfahrenstypen «Dublin», «beschleunigt» und «erweitert»



Quelle: Spezialauswertung SEM

Die Abbildung lässt sich wie folgt interpretieren:

- Der Anteil der Dublin-Verfahren schwankt. Im Jahr 2024 nahm er mit gut 27% einen Tiefstwert ein und lag damit deutlich unter der ursprünglichen Annahme von 40%.
- Bei den beschleunigten Verfahren liegen die Anteile mit rund 50% oder mehr in allen Jahren deutlich über dem Planungswert (32%). Aus Sicht der Kantone ist der hohe Anteil von Fällen, die im beschleunigten Verfahren entschieden werden können, sicherlich vorteilhaft. Bei einem negativen Asylentscheid kann der Wegweisungsvollzug rasch angegangen werden und bei einem positiven Entscheid mit Bleiberecht kann rasch mit der Integration der Person gestartet werden.
- Der Anteil der erweiterten Verfahren liegt in mit Werten von 17% bis 30% mehrheitlich unter dem Planungswert von 28%. Die Tatsache, dass den Kantonen im Durchschnitt weniger Fälle im erweiterten Verfahren zugewiesen werden, als vorgesehen war, ist ebenfalls positiv zu beurteilen. Ein geringerer Anteil entlastet – ceteris paribus – die Kantone sowohl im Bereich der Unterbringung und Betreuung in Kollektivunterkünften als auch bei der Integration

von Personen mit einem noch unsicheren Ausgang ihres Asylgesuches.⁵² Die Befürchtung einzelner Kantone lässt sich damit nicht bestätigen, dass das SEM versucht sein könnte, einen möglichst hohen Anteil der Asylgesuche im erweiterten Verfahren zu behandeln, um seine eigenen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen möglichst zu entlasten.

3.2.2 Verfahrensdauer

a) Ziele aus der Neustrukturierung

Für die Dauer von Dublin-, beschleunigten und erweiterten Verfahren bis zum Vorliegen des erstinstanzlichen Entscheids wurden auf Basis der Neustrukturierung im Monitoring Asylsystem folgende Zielwerte vorgegeben – dies basierend auf den gesetzlichen Ordnungsfristen:

- Dublin-Verfahren: < 60 Tage
- Beschleunigte Verfahren: < 40 Tage
- Erweiterte Verfahren: < 90 Tage

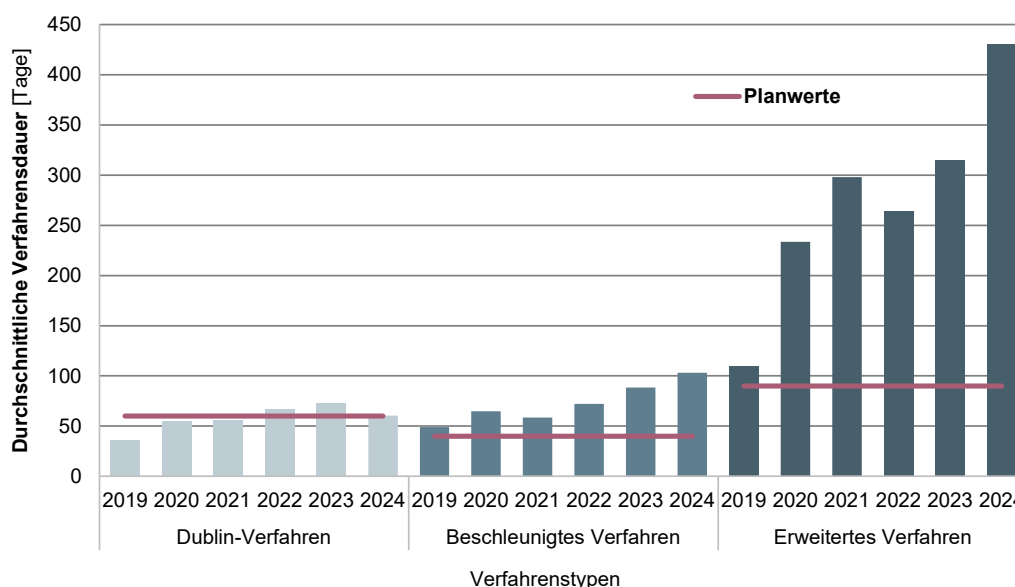
Für die übrigen Verfahrensarten (RüA, Abschreibungsbeschlüsse, Sonderverfahren) wurden keine expliziten Fristen festgelegt.

b) Ausgangslage

In der Abbildung 3-8 werden für die Jahre 2019 bis 2024 die durchschnittlichen Verfahrensdauern nach Verfahrensart ausgewiesen.

⁵² Selbstverständlich hängt die Belastung der Kantone auch davon ab, wie hoch die Schutzquote bei den erweiterten Fällen ist und wie lange das Verfahren bis zum erstinstanzlichen Entscheid dauert. Kann der erstinstanzliche Entscheid nicht innerhalb von 140 Tagen im BAZ getroffen werden, müssen die Kantone auch Fälle aus dem erweiterten Verfahren übernehmen, die schlussendlich einen negativen Entscheid erhalten, was nicht der Fall ist, wenn die angestrebte Verfahrensdauer von 90 Tagen eingehalten wird.

Abbildung 3-8: Durchschnittliche Verfahrensdauern bei Dublin-, beschleunigten und erweiterten Verfahren bis zum erstinstanzlichen Entscheid⁵³



Quelle: Spezialauswertung SEM

Die Auswertung zur durchschnittlichen Verfahrensdauer lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei den Dublin-Verfahren konnte der Zielwert (< 60 Tage) – mit Ausnahme von 2023 – bisher meist knapp eingehalten werden. Wichtig ist, dass die allermeisten Dublin-Verfahren innerhalb der 140-tägigen Aufenthaltsdauer in den BAZ erstinstanzlich erledigt werden konnten und erst mit dem Wegweisungsentscheid an die Standortkantone zugeteilt wurden (vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.2.3, S. 30)
- Bei den beschleunigten Verfahren hat sich die durchschnittliche Verfahrensdauer seit Einführung der Neustrukturierung von 49 Tagen im Jahr 2019 auf 103 Tage im Jahr 2024 verlängert. Der Zielwert (< 40 Tage) wurde in allen Jahren überschritten. Jedoch konnten die Verfahren innerhalb der 140-tägigen Aufenthaltsdauer in den BAZ abgeschlossen werden, so dass für keine Fälle ohne erstinstanzlichen Entscheid ein Kantonsaustritt erfolgen musste.
- Besonders gross sind die Überschreitungen bei den erweiterten Verfahren. Hier belaufen sich z.B. die Werte für das Jahr 2023 auf 315 Tage und für 2024 auf 431 Tage, was weit über der Zielvorgabe von < 90 Tagen liegt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ab März 2022 aufgrund des Kriegs in der Ukraine mit dem entsprechenden Hochschnellen der

⁵³ Die ausgewiesene Verfahrensdauer bezieht sich auf den Zeitbedarf bis zum erstinstanzlichen Entscheid. Hängige Rekursverfahren z.B. beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sind in den ausgewiesenen Zahlen nicht enthalten.

Zudem gilt es zu beachten, dass mit dem Auf- und Abbau von Pendenzen die durchschnittlichen Verfahrensdauern gewissen Verzerrungen unterliegen kann: Werden beispielsweise bei hohem Gesuchseingang im Jahr t die komplexen Fälle zurückgestellt führt dies in der Tendenz zu einer Verminderung der durchschnittlichen Verfahrensdauer im gleichen Jahr (da nur «einfache» Fälle behandelt werden) und beim Abbau der Pendenzen im Jahr t+x aufgrund der Komplexität der Fälle umgekehrt zu einer Verlängerung der Durchschnittswerte.

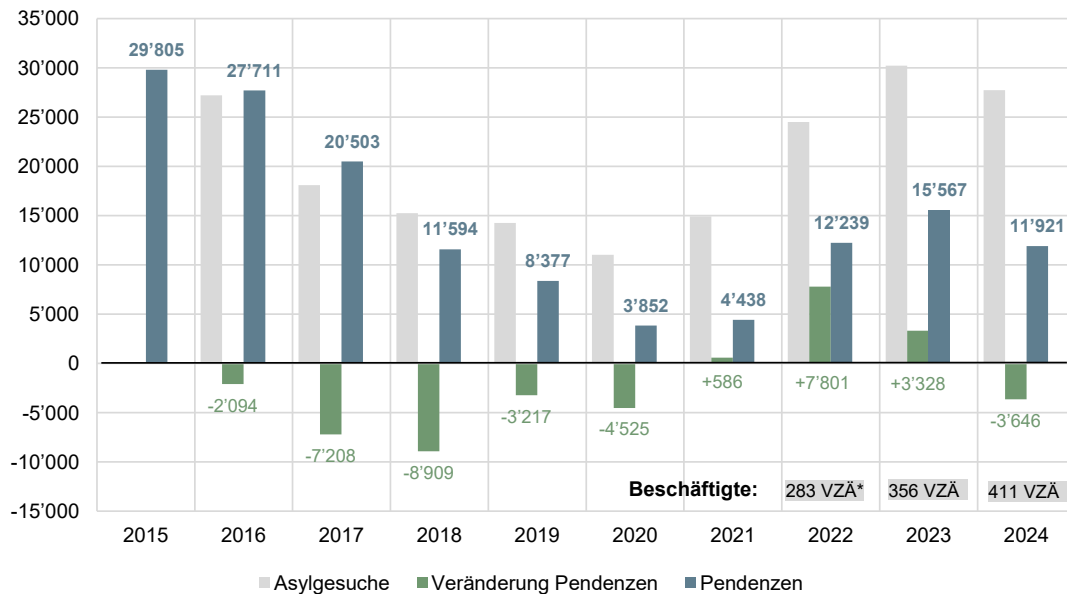
Anzahl Kriegsvertriebenen und des gleichzeitigen Anstiegs der Asylgesuche nicht genügend Ressourcen für die Registrierung und Behandlung der Asylgesuche zur Verfügung standen, was letztlich dazu führte, dass insbesondere die Erledigung der erweiterten Verfahren zurückgestellt werden musste.^{54, 55} Die lange Verfahrensdauer ist unbefriedigend: Sie belastet die Unterbringungsstrukturen der Kantone und Gemeinden und wirkt sich ungünstig auf die Integration, aber auch auf den Wegweisungsvollzug von abgewiesenen Asylgesuchen aus.

Mit den unzureichenden Personalressourcen im Verfahrensbereich des SEM hat sich auch die Zahl der pendenten Asylentscheide von 2021 bis 2024 markant erhöht.⁵⁶ Deren Entwicklung wird in der folgenden Abbildung ausgewiesen: Im Jahr 2020 war die Pendenzen aus den hohen Zuströmen in den Jahren 2015 und 2016 bis auf knapp 3'900 hängige Gesuche abgebaut. Mit dem Einberufen des Schutzstatus S ab März 2022 und dem starken Anstieg der Asylgesuche ab Mitte des gleichen Jahres stiegen die Pendenzen bis 2024 wieder auf rund 15'600 an. Dank der deutlichen Erhöhung der Personalressourcen im Jahr 2024 konnten die Zahl der Pendenzen im Jahr 2024 auf rund 11'900 reduziert werden.

⁵⁴ Vgl. hierzu auch die Behandlungsstrategie des SEM in Staatssekretariat für Migration SEM (2019). Gemäss Art. 37b des Asylgesetzes (AsylG) legt das SEM in einer Behandlungsstrategie fest, welche Asylgesuche prioritär behandelt werden. Es berücksichtigt dabei insbesondere die gesetzlichen Behandlungsfristen, die Situation in den Herkunftstaaten, die offensichtliche Begründetheit oder Unbegründetheit der Gesuche sowie das Verhalten der asylsuchenden Personen.

⁵⁵ Weitere Gründe für die langen Verfahrensdauern liegen auch in der Verfügbarkeit von Verfahrensbeteiligten (z.B. Dolmetscher und Dolmetscherinnen für seltene Sprachen), Fristen für Arztberichte und die teilweise aufwendigen Altersabklärungen. Zudem gibt es auch logistische Herausforderungen, weil Asylsuchende innerhalb einer Region häufig in verschiedenen Zentren verteilt sind und für Verfahrensschritte ins BAZmV gebracht werden müssen.

⁵⁶ Auch die Anzahl pender Gesuche um Schutzstatus S hat sich in dieser Zeitperiode erhöht. Darauf gehen wir in Kapitel 4.3 ein.

Abbildung 3-9: Entwicklung der hängigen Asylentscheide (Pendenzen)

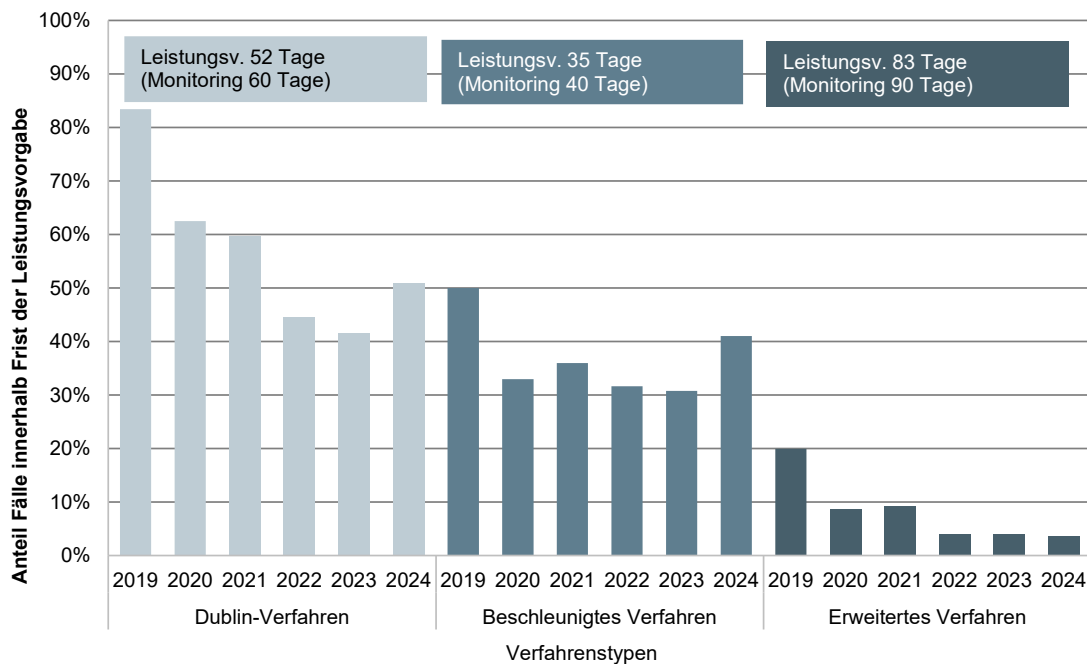
* Die Aufteilung der Beschäftigten im Verfahrensbereich in «Asyl» vs. «Schutzsuchende» ist im Jahr 2022 nur approximativ möglich, da zu Beginn der Ukraine Krise alle verfügbaren Ressourcen im Asylbereich auch Schutzgesuche bearbeitet haben. Die Anzahl VZÄ im Jahr 2022 ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

Quelle: Asylstatistik SEM + Sonderauswertung SEM

3.2.3 Anteil Verfahren innerhalb der Zielvorgabe

Um eine abschliessende Einschätzung zu den langen Verfahrensdauern vornehmen zu können, ist nicht nur die durchschnittliche Verfahrensdauer von Bedeutung, sondern auch deren zeitliche Streuung. Etwas vereinfacht zusammengefasst geht es dabei um die Frage, ob alle Asylsuchenden der jeweiligen Verfahrensart im gleichen oder ähnlichen Ausmass von der langen Verfahrensdauer betroffen sind, oder ob wenige „Ausreisser“ zu den hohen Durchschnittswerten bei der Verfahrensdauer führen.

Hierzu hat das SEM geprüft, wie gross der Anteil jener Personen ist, deren Verfahren innerhalb der zwischen SEM und EJPD vereinbarten Fristen erstinstanzlich erledigt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass die in der Leistungsvereinbarung festgelegten Fristen generell etwas „strenger“ sind als die Zielvorgaben gemäss Monitoring Asylsystem bzw. gesetzlichen Ordnungsfristen.

Abbildung 3-10: Anteil Verfahren mit erstinstanzlichem Entscheid innerhalb der Fristvorgaben

Quelle: Spezialauswertung SEM

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

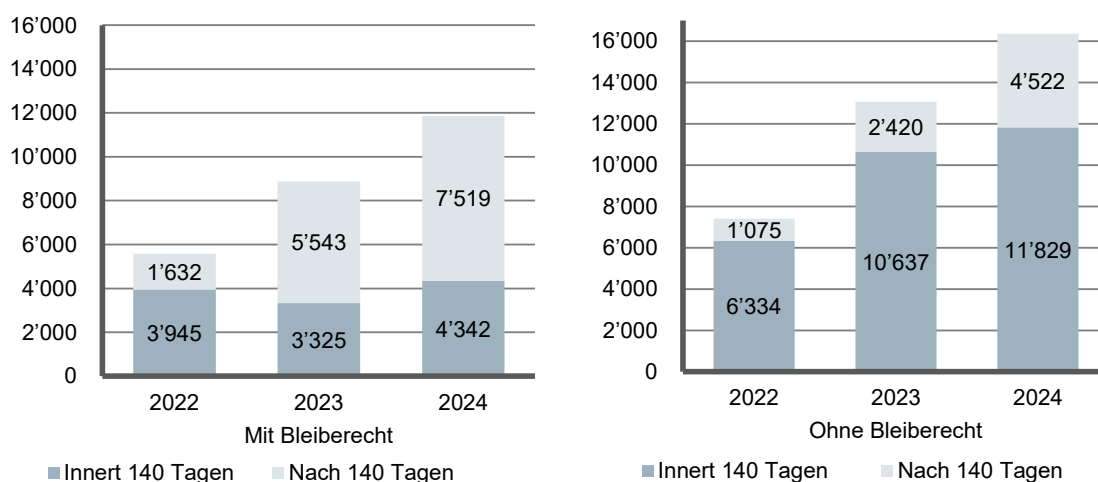
- Bei den Dublin-Verfahren lag der Anteil der fristgerecht erledigten Fälle anfänglich bei hohen 83%. Bis ins Jahr 2023 ist dieser Anteil aber auf knapp 42% gesunken. Im Jahr 2024 wurden rund die Hälfte der Dublin-Verfahren innerhalb der Frist von 52 Tagen erstinstanzlich entschieden. Bei einer Gesamtwürdigung gilt es allerdings zu beachten, dass in gewissen Dublin-Verfahren die Rückführung nicht erfolgen kann (z. B. aufgrund des blockierten Transfers nach Italien seit Dezember 2022). In diesen Fällen werden die Dublin-Verfahren nach Ablauf der Überstellungsfrist in ein nationales Verfahren überführt, was eine Verlängerung des Asylverfahrens zur Folge hat.
- Bei den beschleunigten Verfahren zeigt sich eine ähnliche Entwicklung wie bei den Dublin-Fällen, allerdings auf einem generell tieferen Niveau: Anfänglich wurden rund 50% der Verfahren innerhalb der Frist von 35 Tagen erstinstanzlich entschieden, zwischenzeitlich fiel dieser Anteil auf knapp 31% und verbesserte sich im Jahr 2024 auf 41%.
- Bei den erweiterten Verfahren ist der Anteil der fristgerecht erledigten Fälle (< 83 Tage) von knapp 20% im Jahr 2019 auf 3.6% im Jahr 2024 gefallen.

Insgesamt zeigt sich, dass insbesondere bei den erweiterten Verfahren die langen, durchschnittlichen Verfahrensdauern nicht das Ergebnis von wenigen „Ausreißern“ sind, sondern

dass beinahe alle Fälle nicht innerhalb der angestrebten Frist von 90 Tagen erstinstanzlich erledigt werden können.⁵⁷

Für die Belastung der Unterbringungskapazitäten von Kantonen, Städten und Gemeinden ist auch die Frage bedeutsam, wie viele Primärgesuche in den BAZ innerhalb von 140 Tagen erledigt werden konnten und nicht den Kantonen für Unterbringung und Betreuung zugewiesen wurden. Die Abbildung 3-11 gibt hierzu Auskunft.

Abbildung 3-11: Anteil Erledigung von Primärgesuchen innerhalb / ausserhalb der BAZ



Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM (2025b)

Im Jahr 2022 wurden von den rund 13'000 Erledigungen knapp 10'300 (79.2%) innert 140 Tagen in den BAZ entschieden. Im Jahr 2023 belief sich dieser Anteil bei rund 21'900 Erledigungen auf fast 14'000 bzw. 63.7% und im Jahr 2024 wurden von den gut 28'200 Erledigungen rund 16'200 (57.3%) ebenfalls innert 140 Tagen in den BAZ entschieden.

Die Zahlen zeigen, dass die Kantone – und nachgelagert auch die Städte und Gemeinden – mit der markanten Zunahme bei den Asylgesuchen ab Mitte 2022 massiv mehr Personen übernehmen mussten, bei welchen erst nach 140 Tagen (teilweise deutlich danach) ein Entscheid erfolgte. Die absoluten Zahlen stiegen von 2'700 im Jahr 2022 auf gut 12'000 im Jahr 2024.

Exkurs: Vorzeitige Austritte aus den BAZ mit Zuweisung an die Kantone

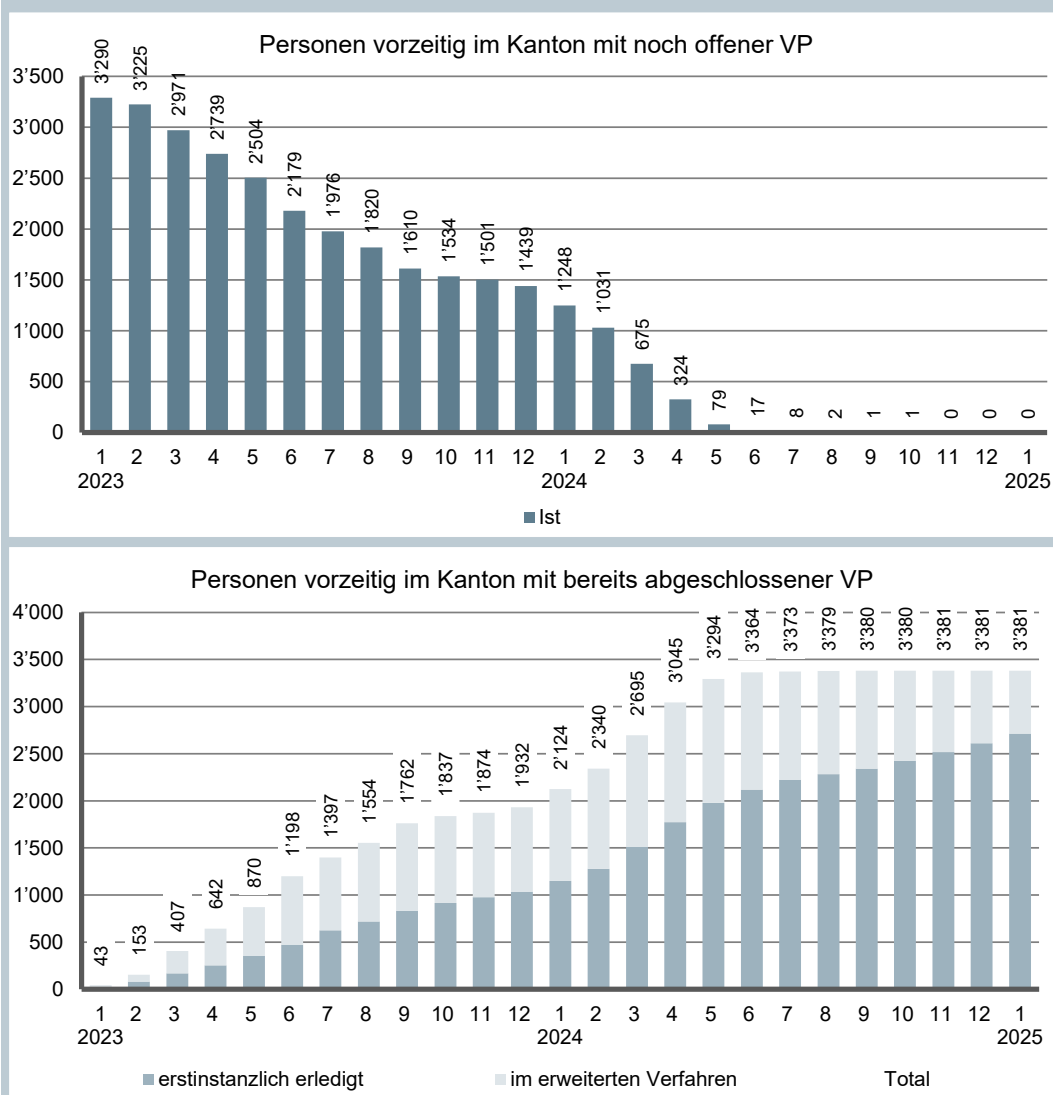
Der massive Anstieg von Personen mit Schutzstatus S ab März 2022 mit knapp 75'000 Gesuchen bis Ende Jahr sowie die grosse Zunahme von Asylgesuchen ab Mitte 2022 (Jahreswert über 24'500 Gesuche) führte dazu, dass der Bund im Dezember 2022 aufgrund der Kapazitätsengpässe in den BAZ

⁵⁷ Hierfür sind verschiedene Gründe (hohe Anzahl Gesuchseingänge, Engpässe bei den Personalressourcen) verantwortlich. Der wichtigste «Treiber» besteht jedoch darin, dass die erweiterten Verfahren eine gewisse «Ventilfunktion» übernehmen, wenn der Bund bei hohen Gesuchseingängen über zu wenig Personal und/oder zu wenig Unterbringungsplätze verfügt.

erstmalig den vorzeitigen Kantonsaustritt für Personen mit weniger als 140 Tagen Aufenthalt in den BAZ (nach Art. 24 Abs. 6 AsylG⁵⁸) ansetzen musste.

Die betroffenen Personen wurden noch in der Vorbereitungsphase des Asylverfahrens den Kantonen zugewiesen. Dies betraf Ende 2022 insgesamt 3'381 Asylsuchende, im Jahr 2023 wurden weitere Personen vorzeitig den Kantonen zugewiesen. Bis Ende November 2024 konnte bei allen vorzeitig Ausgetretenen die Vorbereitungsphase (VP) mit einer Anhörung abgeschlossen werden. Davon konnten bis Ende Januar 2025 insgesamt 2'713 Fälle (80%) erstinstanzlich erledigt werden, die übrigen 668 Personen (20%) befinden sich in einem erweiterten Verfahren (vgl. dazu die nachstehende Abbildung).

Abbildung 3-12: Vorzeitige Kantonsaustritte mit Stand der Erledigung



Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM (2025h)

⁵⁸ Eine Kantonszuweisung kann gemäss Art. 24 Abs. 6 AsylG auch vor Ablauf der 140 Tage erfolgen, insbesondere bei einem raschen und erheblichen Anstieg der Asylgesuche. Im «Konzept zum Umgang mit hohen und tiefen Gesuchseingängen nach der Neustrukturierung» wurden vom SEM und den Kantonen gemeinsame Prinzipien zum Umgang mit hohen Gesuchszahlen festgelegt (vgl. dazu Ecoplan (2018)).

3.2.4 Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die wesentlichen Erkenntnisse aus der vorangehenden Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Verteilung der Asylgesuche
 - Die Organisation der Verfahrensführung gemäss Neustrukturierung (Unterteilung in Dublin-Verfahren, beschleunigte und in erweiterte Verfahren) hat sich grundsätzlich bewährt. Die Rahmenbedingungen haben sich aber teilweise verändert.
 - Bei der Verteilung der Asylgesuche auf Dublin-, beschleunigte und erweiterte Verfahren zeigt sich, dass beim Anteil der erweiterten Verfahren, der für die Kantone und Gemeinden aufgrund der benötigten Unterbringungskapazitäten besonders wichtig ist, keine Auffälligkeiten vorliegen. Die Anteile lagen in den vergangenen Jahren immer unter der Planungsvorgabe von 40%.
 - Der Anteil der Dublin-Verfahren liegt meist deutlich unter dem Planungswert (40%), dafür werden mit rund 50% viel mehr Gesuche im beschleunigten Verfahren erledigt als dies bei der Neustrukturierung (20%) geplant war.
 - Auffallend ist die Entwicklung bei den Rückübernahmeverfahren (RüA). Ihr Anteil hat sich seit Einführung der Neustrukturierung verdreifacht, von 3.3% auf 10%. Mit den Rückübernahmeverfahren ist ein Platzbedarf und Bearbeitungsaufwand verbunden, der sich im Rahmen der Neustrukturierung noch nicht in der Bedarfsrechnung des Bundes niederschlug.
 - Bei den Abschreibungsbeschlüssen hat sich die absolute Zahl der Fälle seit 2020 gut vervierfacht, der relative Anteil hat sich ebenfalls erhöht, aber in einem kleineren Umfang (von 9% im Jahr 2020 auf knapp 16% im Jahre 2024).
- Verfahrensdauer und Anteil Verfahren innerhalb der Zielvorgabe
 - Bei den Dublin-Verfahren konnte der Zielwert (<60 Tage) meist eingehalten werden. Die beschleunigten Verfahren dauern in den letzten Jahren im Durchschnitt 70 bis 80 Tage. Dies liegt zwar deutlich über dem Zielwert (40 Tage), jedoch noch klar innerhalb der maximalen Verweildauer der Personen in den BAZ (140 Tage). Ausserdem ist die Einflussmöglichkeit im Dublin-Verfahren gering, da das Zustimmungsverfahren von der Mitwirkung der beteiligten Staaten abhängt.
 - Kritisch ist die Situation bei den erweiterten Verfahren. Zwar konnte bei der Einführung im Jahr 2019 mit 109 Tagen ein im Vergleich zum Zielwert (90 Tage) akzeptables Ergebnis erreicht werden. Danach liegen aber die Verfahrensdauern mit einem Range von 240 bis 431 Tagen weit über der Zielvorgabe. Diese langen Verfahrensdauern sind nicht das Ergebnis weniger „Ausreisser“ mit besonders komplexen und langandauernden Abklärungen, sondern davon sind bis zu 80% der Fälle betroffen.⁵⁹ Diese Situation ist sowohl in Bezug auf den Unterbringungsbedarf auf allen drei Staatsebenen wie auch

⁵⁹ Gemäss Abbildung 3-10 wird die Verfahrensfrist von 83 Tagen (gemäss Leistungsvereinbarung mit dem EJPD) nur in 3% bis 10% der Fälle eingehalten. Da der Zielwert zur Verfahrensfrist im Monitoring Asyl um 7 Tage höher liegt (bei 90 Tagen) dürfte der Anteil der fristgerecht erledigten Fälle etwas höher sein.

bezüglich einer raschen Integration der Personen mit Bleiberecht⁶⁰ oder aber einer späteren Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs nach abschlägigem Entscheid unbefriedigend.

- Die Ende 2022 und im Jahr 2023 erfolgten vorzeitigen Kantonsaustritte sind zwar aufgrund der damaligen Kapazitäts- und Ressourcenengpässe auf Bundesebene nachvollziehbar. Für alle drei Staatsebenen wie auch die Asylsuchenden stellen sie aber aufgrund der daraus resultierenden Pendenzen bei der Erledigung der Asylgesuche eine (grosse) Belastung dar, sowohl bezüglich Unterbringungsbedarf wie auch ihren Integrationsbemühungen.

Als spezifischer Handlungsbedarf ergeben sich aus den Ausführungen die folgenden Punkte:

- Ausreichende Unterbringungs- und Personalressourcen seitens Bund, um einen raschen Abbau der Pendenzen bei den Asylgesuchen (wie auch bei den Gesuchen um Schutzstatus S) sicherzustellen⁶¹
- Die Unterbringungs- und Personalressourcen des Bundes sollten sich nicht an den prognostizierten Asylgesuchseingängen, sondern an den prognostizierten Erledigungen inkl. Folgearbeiten im Aufenthaltsbereich orientieren (vgl. hierzu auch den Exkurs zur Anzahl Erledigungen pro Asylgesuch in Kapitel 3.3.4 (S. 67) über die Schwankungstauglichkeit des Asylsystems).
- Die in der Neustrukturierung angedachten Vorgaben sind aufgrund veränderter Rahmenbedingungen anzupassen. Sowohl die Rückübernahmeverfahren als auch die Abschreibungsbeschlüsse sollten als Verfahrenskategorien berücksichtigt werden bzw. es sollten für diese Verfahrenskategorien konkrete Zielwerte für die Verfahrensdauern definiert werden. Die Verfahrensprozesse sind bezüglich möglicher Vereinfachungen und Effizienzgewinne nochmals kritisch zu überprüfen, um die Verfahrensdauer unter Einhaltung einer hohen Qualität insgesamt kürzen zu können. In der Folge gilt es auch die Zielwerte – unter Beachtung der erreichten Prozessverbesserungen – kritisch zu hinterfragen, ob sich innerhalb der Zeitvorgaben die rechtserheblichen Sachverhalte ausreichend klären lassen.
- Aufgrund der langen Verfahrensdauer bei den erweiterten Verfahren ist zu prüfen, ob bei einer Zuweisung dieser Fälle in den Kanton von allem Anfang an mit Integrationsmassnahmen (z.B. Potenzialabklärung) zu starten ist. Dabei ist auch die Entwicklung der Schutzquote bei den erweiterten Verfahren in die Überlegungen miteinzubeziehen.
- Zudem stellt sich bei den Rückübernahmeverfahren die Frage, in welchem Ausmass Personen gemäss bundesverwaltungsgerichtlichen Vorgaben ein Bleiberecht in der Schweiz

⁶⁰ Es gibt verschiedene Studien, die auf einen Zusammenhang zwischen Asylverfahrensdauer und Erwerbstätigkeit bzw. Erwerbsaufnahme hinweisen: So zeigt z.B. eine Studie auf Schweizer Daten aus den Jahren 1994 bis 2004, dass pro Jahr Verfahrensdauer sich die Erwerbsquote um 4 bis 5 Prozentpunkte vermindert, was einer Reduktion der (damaligen) Erwerbsquote um 16% bis 23% entspricht (vgl. hierzu Hainmueller (2012)). Eine andere Studie aus Deutschland mit Asylsuchenden in den Jahren 2013 bis 2016 belegt, dass sich bei einer Verlängerung der Verfahrensdauer um 6 Monate, der durchschnittliche Zeitpunkt der Erwerbsaufnahme um 11% (oder rund 2 Monate) verzögert (vgl. hierzu Brenzel; Kosyakova (2019)).

⁶¹ In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind auch die hängigen Rekurse beim BVGer, welches aufgrund von Personalengpässen ebenfalls mit Pendenzen kämpft.

erteilt werden soll, wenn sie bereits über ein Bleiberecht in einem anderem EU-EFTA-Staat verfügen.⁶²

- Bei der Festlegung der Behandlungsstrategie durch das SEM ist ein engerer Einbezug der Kantone zu prüfen, um die Folgen (z.B. bei einer Zurückstellung der erweiterten Verfahren oder bei vorzeitigen Kantonsaustritten) gemeinsam abschätzen und gemeinsame Lösungen entwickeln zu können.

Der übrige, generelle Handlungsbedarf steht in einem engen Zusammenhang mit der Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel 3.3.4):

- Eine starke Zunahme von Asylgesuchen innert kürzester Zeit führt einerseits zu einem erhöhten Platzbedarf für die Unterbringung der Personen und andererseits zu einem erhöhten Personalbedarf bei der Betreuung. Gleichzeitig ergibt sich für die Behandlung der Asylgesuche ein erhöhter Bedarf von ausgebildeten, einsatzfähigen Personalressourcen beim SEM, der mehr oder weniger in linearem Zusammenhang mit dem Anstieg der Asylgesuche steht.
- Können diese Personalressourcen im Verfahrensbereich nicht rasch zur Verfügung gestellt werden und aufgrund der langen Einarbeitungszeit nicht rasch ausreichend produktiv eingesetzt werden, erhöhen sich die Verfahrensdauern und in der Folge verschärfen sich die Kapazitätsengpässe beim Bund. Dies hat kaskadenartige Folgewirkungen: Reichen die Bettenkapazitäten beim Bund nicht mehr aus, bleibt als ultimo ratio der vorzeitige Kantonsaustritt allenfalls noch während der Vorbereitungsphase (wie dies Ende 2022 der Fall war). Dies wiederum hat einerseits zur Folge, dass die Unterbringungs- und Betreuungskapazitäten auf Kantons- und Gemeindeebene vorzeitig erhöht werden müssen und kurz- und mittelfristig Personal nicht vorhanden ist, um mit dem Bedarf an Erledigungen Schritt zu halten. Und andererseits führt die dezentrale Unterbringung der asylsuchenden Personen in der Vorbereitungsphase dazu, dass die Effizienz in den Abklärungen und durchzuführenden Verfahrensschritten im Vergleich zu einer zentralen Unterbringung in den BAZ leidet. Dies wiederum wirkt sich verlängernd auf die Verfahrensdauern aus, was zu erneuten Rückkoppelungen auf den Betten- und Personalbedarf führt.
- Somit ist es zentral, dass die Verfahrensdauern auch bei einem raschen Anstieg der Asylgesuche eingehalten werden können. Dies bedingt, dass nebst der Bereitstellung von zusätzlichen Unterbringungsplätzen in BAZ auch die zusätzlich erforderlichen Personalressourcen im Verfahrensbereich im SEM rasch zur Verfügung gestellt und einsatzfähig werden können.⁶³

In diesem Sinne verweisen wir auf den in 3.3.4 identifizierten Handlungsbedarf zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit und verzichten an dieser Stelle auf weitergehende Ausführungen.

⁶² Vgl. dazu den Exkurs zur Sekundärmigration auf S. 47: Im Jahr 2024 stammten beispielsweise 21% aller erteilten Bleiberechte als VA aus einem Rückübernahmeverfahren.

⁶³ Die bisherigen Erfahrungen aus den Jahren 2022 und 2023 zeigen, dass für zusätzliches Personal von der Rekrutierung bis zur vollen Produktivität mit 9 bis 12 Monate gerechnet werden muss.

3.3 Unterbringungsangebot und Belegung

3.3.1 Ziele aus der Neustrukturierung

Bei den übergeordneten Zielen der Neustrukturierung wurden folgende Ziele festgelegt:

- Bund, Kantone und Gemeinden haben sich darauf geeinigt, dass der Bund seine Unterbringungsstruktur von 1'600 auf 5'000 Betten erhöht. Diese 5'000 Betten sollten es dem Bund ermöglichen, die Mehrheit der Asylverfahren innerhalb von 140 Tagen in den BAZ abzuschliessen.
- Die Unterbringungsstrukturen werden grossräumig und effizient organisiert
- Die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit bleibt eine Verbundaufgabe aller drei Staatsebenen. Bund, Kantone und Gemeinden müssen sicherstellen, dass ihre Strukturen auf schwankende Asylgesuchszahlen ausgerichtet sind.⁶⁴

3.3.2 Unterbringung Ebene Bund

Die nachstehende Abbildung 3-13 zeigt den Aufbau der Bettenkapazitäten beim Bund nach der Einführung der Neustrukturierung.

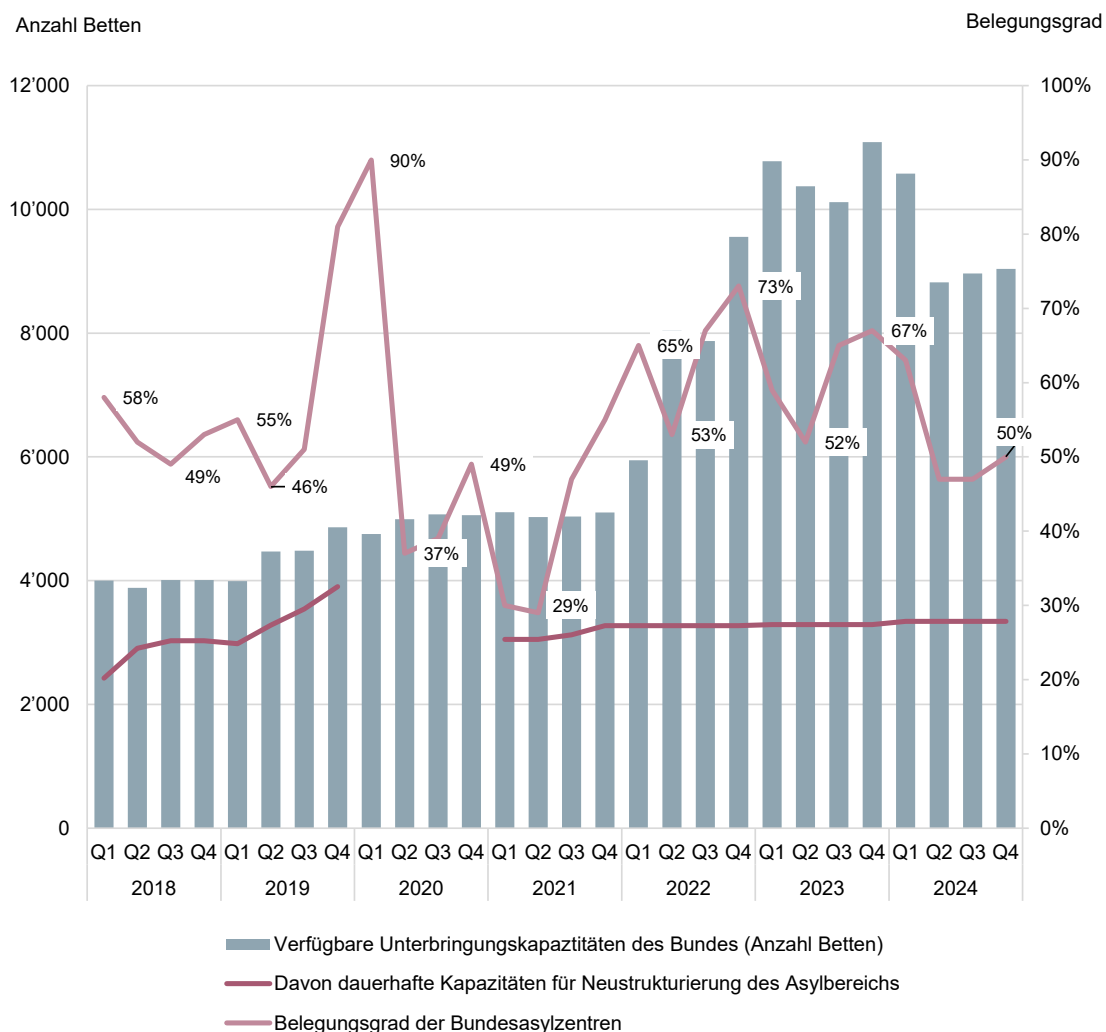
Der Bund verfügte Anfang 2019 – unmittelbar vor Einführung der Neustrukturierung – über insgesamt 4'010 Unterbringungsplätze. Davon befanden sich 3'030 Plätze in dauerhaften BAZ wie sie für die Umsetzung der Neustrukturierung vorgesehen sind. Per Ende 2019 beliefen sich die entsprechenden Bettenkapazitäten auf 4'862 (total) bzw. 3'902 (permanent). Allerdings wurden bereits im Herbst 2019 aufgrund der tiefen Gesuchszahlen temporäre Strukturen teilweise oder ganz stillgelegt.⁶⁵

Per Ende 2020 konnte die Bettenkapazität auf total 5'056 Betten gesteigert werden, davon 3'902 in permanent nutzbaren BAZ. Die Ende 2019 stillgelegten Kapazitäten wurden im Frühling 2020 wiedereröffnet. Mit den zusätzlichen Betten konnten die Covid-Weisungen des SEM⁶⁶ eingehalten werden. Dies führte dazu, dass die Unterbringungskapazitäten jedoch nur zu rund 50-60% genutzt wurden, was allerdings unter den Pandemiebedingungen praktisch einer Vollauslastung entsprach. Ende 2021 lagen die Bettenkapazitäten etwa auf dem Niveau des Vorjahres, jedoch haben sich die Plätze in den permanent nutzbaren BAZ auf 3'270 vermindert. Aufgrund der Covid-19-Einschränkungen lag die Auslastung zwischen 50-60%.

⁶⁴ SODK, KKJPD, SEM (2018)

⁶⁵ Konkret werden dabei die Betreuungs- und Sicherheitsressourcen auf eine verringerte Belegung ausgerichtet.

⁶⁶ Die Weisungen basierten auf den Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

Abbildung 3-13: Aufbau der Bettenkapazitäten beim Bund und Belegungsgrad in den BAZ

Mit der Aktivierung des Schutzstatus S im März 2022 mussten für die grosse Anzahl schutzsuchender Personen aus der Ukraine die Kapazitäten rasch und massiv ausgebaut werden. Der Anstieg der Asylgesuche ab Mitte 2022 (vgl. Abbildung 3-2) führte nochmals zu einer massiven Zunahme des Platzbedarfs. Per Ende 2022 verfügte der Bund über total 9'558 Plätze, was gegenüber dem Jahresbeginn einer Zunahme von 87% entspricht. Dabei mussten jedoch auf viele kleine und temporäre Unterbringungsstrukturen sowie militärische Anlagen ausgewichen werden. Insbesondere kleine Unterbringungsstrukturen, die nur für kurze Zeit betrieben werden, führen zu hohen Personal- und Investitionskosten.⁶⁷ Die Zahl der Betten in dauerhaften BAZ blieb jedoch weiterhin bei 3'270.

⁶⁷ Beim Betrieb von kleinen BAZ fallen hohe Overhead-Kosten an: Beispielsweise sind die Personalkosten pro Unterbringungsplatz für Zentren mit einer Kapazität von 100 Betten im Vergleich zu Zentren mit 400 Betten rund doppelt so hoch. Zudem ergeben sich verhältnismässig hohe Kosten für die Eröffnung / Schliessung von temporären BAZ.

Im Jahr 2023 führten die Schutzgesuche von Personen aus der Ukraine und die im Herbst 2023 erneut steigenden Asylgesuchszahlen zu einer nochmaligen Zunahme des Bettenbedarfs. Per Ende 2023 verfügte der Bund über total 11'086 Plätze in BAZ (davon 3'290 in dauerhaft nutzbaren BAZ). Der leichte Rückgang der Asylgesuche im Jahr 2024 und der Rückgang der Schutzgesuche Status S hat zu einem Abbau der bereitgestellten Unterbringungsplätze geführt, so dass die Zahl der Bettenkapazität Ende 2024 mit rund 9'000 Plätzen um gut 2'000 Plätze tiefer lag als Ende 2023. Die dauerhaft nutzbaren Kapazitäten konnten im Jahr 2024 um 50 Plätze auf 3'340 erhöht werden.

Exkurs: Zeitliches Auslaufen des Plangenehmigungsverfahrens im Sachplan Asyl⁶⁸

Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylbereichs hat sich der Bund im revidierten Asylgesetz (vom 25. September Juni 2015) die Kompetenz einräumen lassen, jene Bauten und Anlagen mit einem Plangenehmigungsverfahren zu genehmigen, die im zur Unterbringung von Asylsuchenden oder zur Durchführung von Asylverfahren dienen. Das Ziel des Plangenehmigungsverfahrens ist eine bessere Koordination sowie eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren. Mit der Plangenehmigung werden sämtliche, nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt. In der Übergangsbestimmung zum Asylgesetz ist festgelegt, dass die Eingabe von Plangenehmigungsgesuchen nur während zehn Jahren nach Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung im Asylgesetz möglich ist und per 31.12.2027 ausläuft. Danach müssen Baugesuche für neue BAZ-Bauten wieder die kantonalen und kommunalen Bewilligungsverfahren durchlaufen und können nicht mehr über ein Bundesverfahren realisiert werden. Dies dürfte dazu führen, dass nach diesem Zeitpunkt die Realisierung von neuen BAZ wesentlich schwieriger wird.

3.3.3 Unterbringung auf der Ebene Kantone bzw. Städte und Gemeinden

Sobald die Asylsuchenden, anerkannten FL und VA sowie die Personen mit Schutzstatus S aus den BAZ in die Kantone austreten, sind auch die Kantone mit einem erhöhten Bettenbedarf konfrontiert. Und je nach Verteilung der Aufgaben auf der Kantonsebene sind unmittelbar oder mittelbar auch die Städte sowie Gemeinden von einem erhöhten Bettenbedarf betroffen.⁶⁹

Eine Gesamtübersicht über die verfügbaren Unterbringungsplätze auf der Ebene Kantone / Gemeinden steht bisher nicht zur Verfügung. Die Entwicklung des Bestands an Personen im Asylbereich⁷⁰ zeigt, dass Kantone, Städte und Gemeinden stark gefordert waren, um seit der Neustrukturierung die grosse Zahl der Schutzsuchenden aus der Ukraine sowie die hohen Asylgesuchszahlen ab Mitte 2022 und 2023 bewältigen zu können.⁷¹ Einzelne Kantone (Aargau, Luzern) sahen sich gezwungen, vorübergehend den Notstand im Asylbereich

⁶⁸ Der Exkurs basiert auf Staatssekretariat für Migration SEM (2025d).

⁶⁹ In vielen Kantonen werden die aus den BAZ austretenden Asylsuchenden in einer ersten Phase in Kollektivunterkünften untergebracht. Im Anschluss an die Erstaufnahmephase erfolgt dann – je nach Kanton zu unterschiedlichen Zeitpunkten – eine Unterbringung in individuellen Unterkünften (Wohnungen). Die Zuständigkeit für die Unterbringung und Betreuung obliegt je nach der kantonalen Organisationsstruktur beim Kanton, bei den Gemeinden oder wird durch Kanton oder Gemeinde an Dritte vergeben. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.2.3., S. 14.

⁷⁰ Vgl. hierzu Abbildung 3-3, S. 38.

⁷¹ Vgl. auch die Ausführungen im Teil «Schutzstatus S» unter dem dortigen Kapitel 4.4, S. 78.

auszurufen.⁷² Andere Kantone prüfen die Einberufung des Notstands, welcher ihnen erlauben würde, auf Unterkünfte der Gemeinden zurückgreifen zu können. Ebenso stark betroffen sind die Städte und Gemeinden, vor allem in jenen Kantonen, in welchen die kommunale Ebene nach der Erstaufnahme durch den Kanton für die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden sowie Schutzsuchenden aus der Ukraine zuständig sind.⁷³ Im nachstehenden Exkurs sind beispielhaft einige Zahlen erwähnt, welche die grosse Belastung auf der kommunalen Ebene illustrieren. Die Unterbringung in den Kantonen, Städten und Gemeinden unterscheidet sich in zwei wesentlichen Aspekten von der Unterbringung auf Ebene Bund. Erstens verbleiben Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie Schutzsuchende permanent in den Kantonen, Städten und Gemeinden (dies im Unterschied zur Bundesebene, dort befinden sich die Personen nur vorübergehend in den BAZ befinden). Damit verbunden sind zweitens die Anforderungen an die Qualität des Wohnraums: Kantone und Gemeinden müssen Wohnraum bereitstellen, der für die langfristige und integrationsförderliche Unterbringung geeignet ist. Dies ist eine Herausforderung angesichts des zum Teil beschränkten Wohnungsangebots – vor allem in urbanen Gebieten. Um den Bedarf an Unterbringungsplätzen trotzdem befriedigen zu können, musste auf unterschiedlichste Unterbringungsformen zurückgegriffen werden. Als Beispiele können Zivilschutzanlagen, temporäre Bauten, Kollektivunterkünfte in Abbruchliegenschaften, Liegenschaften mit befristeten Verträgen oder Zwischennutzungen genannt werden. Mit der Nachfrage nach Wohnraum für viele Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich kommt es in vielen Regionen zunehmend zu einer Konkurrenzierung der Wohnungsnachfrage, insbesondere für die übrigen Personen in der Sozialhilfe.⁷⁴

Exkurs: Belastung ausgewählter Städte bei Unterbringung und Betreuung⁷⁵

Stadt Bern: Die Stadt Bern ist als regionaler Partner des Kantons zuständig für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe in ihrer Region. Sie berät die Asylsuchenden mit Ausritt aus den BAZ bis zum Übergang in die Gemeindezuständigkeit oder im besten Fall zur finanziellen Selbständigkeit. Kollektivunterkünfte mussten für die Unterbringung der Schutzsuchenden aus der Ukraine stark ausgebaut werden. Im Juli 2022 wurde eine Containersiedlung Temporäre Unterkunft Viererfeld (TUV) mit einer Kapazität von 620 Plätzen auf einer Baubrache aufgestellt, welche vorwiegend von Personen mit Status S bewohnt werden.

Stadt Luzern: Der Kanton hat per 31.12.24 in der Stadt Luzern für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen und Status S total 72 Häuser mit 186 Wohnungen angemietet. Diese Wohnungen fehlen der Stadt Luzern in der wirtschaftlichen Sozialhilfe für die Unterbringung ihrer eigenen Zielgruppen. Gleichzeitig bleibt ein grosser Teil dieser Personen in der Stadt Luzern, wenn der Zuständigkeitswechsel zur Stadt Luzern erfolgt. Die Stadt ist dann aufgefordert für diese Personen neue

⁷² Beide Kantone befinden sich zum Zeitpunkt der Berichterstattung im Asylbereich weiterhin in einer Notlage.

⁷³ Die Kantone LU und ZH haben beispielsweise die Aufnahmequoten für Personen aus dem Asylbereich in ihren Gemeinden erhöht.

⁷⁴ Diese Verdrängungseffekte auf dem lokalen Wohnungsmarkt ergeben sich unabhängig davon, wie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden/Städten festgelegt ist. Die Integration wird letztlich immer am Wohnort der zugewanderten Person und damit auf der kommunalen Ebene geleistet – sei es durch Schule, Vereine, Kirche oder am Arbeitsplatz.

⁷⁵ Vgl. Schweizerischer Städteverband (2025)

Wohnungen zu suchen, da der Kanton Luzern „seine Wohnungen“ behalten will, damit er diese wiederum an neu eintreffende Personen vermieten kann, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen.

Winterthur: Innerhalb von kürzester Zeit mussten für die Unterbringung neue Plätze in Kollektivstrukturen geschaffen werden, von 23 im Jahr 2021 auf 627 im Jahr 2024. Im selben Zeitraum musste das Personal für die Unterbringung und Betreuung von 80 Stellenprozenten (2021) auf rund 1'400 Stellenprozente erhöht werden.

Stadt Zürich: Bis zum Ukrainekrieg hat die Stadt Personen aus dem Asylbereich vor allem in Wohnungen, verteilt über das Stadtgebiet, sowie in temporären Wohnsiedlungen untergebracht. Diese ohnehin schwer zu akquirierenden Plätze genügen nicht mehr für den Unterbringungsbedarf. Die Anzahl Plätze im regulären Wohnraum erhöhte sich zwischen Dezember 2021 und Februar 2025 deutlich, von rund 1'800 Plätzen auf fast 3'200 Plätze. Mit grossem Aufwand wurden städtische Kollektivunterkünfte (SKU) aus der Krise heraus als neue Unterbringungsform entwickelt, welche für eine längere Dauer eine verlässliche Anzahl an Unterbringungsplätzen garantiert. Während im Jahr 2023 rund 600 Plätze in Kollektivunterkünften zur Verfügung standen, wurde diese Zahl im Frühling 2024 verdoppelt und bis ins 2025 gehalten. Um dem gestiegenen Bedarf gerecht zu werden, wurden weiterhin Zwischennutzungen leerstehender Wohnungen und Liegenschaften in Anspruch genommen. Die Qualität des Liegenschaftensportfolios macht dessen Verwaltung und Bewirtschaftung aufwändig und kostspielig durch teure Sanierungen, Such- und Ersatz- sowie Umplatzierungsaufwand. Mittelfristig muss die Stadt aktuell weiterhin Kollektivstrukturen betreiben, da der reguläre Wohnraum nicht ausreicht – mit entsprechendem Investitionsrisiko (teure Ertüchtigung von Liegenschaften, die je nach Entwicklung der Zuwanderungszahlen in ein paar Jahren nicht mehr für Geflüchtete genutzt werden können).

3.3.4 Schwankungstauglichkeit

Die grossen jährlichen und saisonalen Schwankungen beim Eingang der Asylgesuche (vgl. Kapitel 3.1) haben einerseits Auswirkungen auf die Verfahrensdauern und Pendenzen (vgl. Kapitel 3.2) und führen andererseits zu immer wiederkehrenden und zum Teil abrupten Änderungen beim Personal- und Unterbringungsbedarf auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden (vgl. die beiden vorangehenden Kapitel 3.3.2 und 3.3.3). Die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit inkl. Vorhalteleistungen und deren Finanzierung ist daher für das Funktionieren des Asylwesens zentral, dies betrifft sowohl die Menge an Ressourcen (z.B. Anzahl an Person/Unterbringungsplätzen) wie auch die Flexibilität dieser Ressourcen (z.B. Personal für unterschiedliche Tätigkeiten einsetzen zu können als auch Personal und Unterbringungsmöglichkeiten bei Bedarf rasch aufbauen und später wieder abbauen zu können).

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben im Rahmen der Neustrukturierung entsprechende Eckwerte für die Notfallplanung Asyl festgelegt.

Exkurs: Notfallkonzept und Notfallplanung

a) Notfallkonzept⁷⁶

Das Notfallkonzept Asyl ist ein vorsorgliches Planungsinstrument, das die optimale Bewältigung einer erhöhten Zuwanderung im Migrationsbereich auf operativer Ebene ermöglichen soll. Damit werden Massnahmen und Prozesse vorbereitet, um in einer ausserordentlichen Lage im Asylbereich komplexe Entscheide rasch zu fällen und umzusetzen. Das Konzept wurde im Jahr 2012 vom Bundesrat verabschiedet.

Das Notfallkonzept unterscheidet zwischen folgenden Lagen:

- **Normallage:** Die Normallage kann mit den ordentlichen Mitteln ohne Weiteres bewältigt werden. Sie bildet die Grundlage für die ständigen Strukturen (z.B. BAZ) und Massnahmen im Asylbereich. Die Normallage basiert in der Regel auf den langjährigen Erfahrungen, die für die Dimensionierung der behördlichen Mittel herangezogen werden.
- **Besondere Lage:** Die besondere Lage ist die Eskalationsstufe zwischen der Normallage und der ausserordentlichen Lage. In dieser Phase steigen die Eintretenswahrscheinlichkeit und die Auswirkungen einer bestimmten Situation. Die besondere Lage ist mit den Mitteln der Normallage nur teilweise zu bewältigen. Geeignete Massnahmen müssen ergriffen werden, um einen Notfall bzw. eine ausserordentliche Lage zu vermeiden.
- **Ausserordentliche Lage:** Die ausserordentliche Lage im Asylbereich ist dem **Notfall** begrifflich gleichgestellt. Der sich in der vorgelagerten Phase abzeichnende Notfall ist ohne weitere Vorwarnung eingetreten. Der Notfall (ausserordentliche Lage) liegt deutlich ausserhalb der vormaligen Prognose und kann sich rasch verändern. Ein weiteres typisches Element der ausserordentlichen Lage ist, dass die Mittel zur Bewältigung der ordentlichen Lage vollständig erschöpft sind.

Bei der Entwicklung des Notfallkonzepts wurde bewusst darauf verzichtet, mit Schwellenwerten zu arbeiten, welche die einzelnen Lagen verbindlich abgrenzen sollen. Vielmehr wurde ein Modell gewählt, das dynamisch alle sinnvollerweise denkbaren Lagen anhand zentraler Parameter abbildet und die Veränderung zur Ausgangslage aufzeigt. Hierfür wurde ein Szenariendiagramm geschaffen, in dem sich vier Themenblöcke (Gesuchseingänge, Bestände, Pendenzen und internationale Entwicklungen) ergänzen. Neben rein quantitativen werden auch qualitative Aspekte berücksichtigt.

Im Anhang zum Notfallkonzept wurden 29 vorsorgliche Massnahmen definiert, die von der Behandlungsstrategie für die Asylverfahren über rechtliche Massnahmen wie die Gewährung von vorübergehendem Schutz oder die Anwendung der Notstandsklausel bis hin zum Aufbau von Unterbringungsreserven durch Bund und Kantone oder Unterstützungsmassnahmen durch die Armee reichen.

Mit dem Auftrag zur Erarbeitung eines Notfallkonzepts wurde beschlossen einen Sonderstab Asyl (SONAS) zu schaffen, der bei Bedarf einberufen wird und politisch-strategische Entscheide auf Stufe Bundesverwaltung oder Bundesrat unterstützen soll. Im SONAS vertreten sind neben der Direktion des SEM, weitere Vertreter des EJPD, des VBS, des EDA und des EFD sowie Mitglieder von KKJPD und SODK.

b) Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung⁷⁷

Aufgrund der grossen Zunahme von Asylsuchenden im Herbst 2015 haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden beschlossen, sich auf weitergehende Notfall-Szenarien vorzubereiten. In den «Eckwerten

der gemeinsamen Notfallplanung» haben sie festgelegt, welche Ziele in einer Notlage zu verfolgen sind und welche Behörde dabei welche Aufgaben zu bewältigen hat.

Hierzu wurden drei Szenarien mit folgenden Annahmen zugrunde gelegt:

- Szenario 1: Es gehen 10 000 Asylgesuche in 30 Tagen ein
- Szenario 2: Es gehen während dreier Monate je 10 000 Asylgesuche ein
- Szenario 3: Es kommt innert weniger Tage zu 30 000 irregulären Grenzübertritten

Der Bund bleibt in allen drei Szenarien für die Registrierung, Erstunterbringung sowie die Durchführung der Asylverfahren zuständig. Er soll schwach begründete Asylgesuche und Dublin-Fälle weiterhin prioritär entscheiden. Das SEM erhöht für die Erfüllung seiner Aufgaben die Unterbringungskapazität in den Szenarien 1 und 2 von damals (2016) rund 4'600 auf 6'000 Plätze, vorab mit militärischen Anlagen oder eigenen zivilen Objekten, in Szenario 3 auf bis zu 9'000 Plätze.

Die Kantone stellen die Unterbringung und Betreuung der vom SEM zugewiesenen Asylsuchenden sicher. Weiter sorgen sie dafür, dass abgewiesene Asylsuchende ausreisen oder in ihren Herkunftsstaat zurückgeführt werden. Sie betreiben ihre eigene, kantonale Notfallplanung, setzen kantonale Führungsstäbe ein und unterstützen nach Möglichkeit mit ihren Polizeikörpern das GWK bei aussergewöhnlich grossen Flüchtlingsbewegungen.

Im Zusammenhang mit dem Schutzstatus S und den hohen Asylgesuchen ab Mitte 2022 kam die Notfallplanung nicht zur Anwendung. Zwar wurde 2021 eine Begleitgruppe eingesetzt, um die Eckwerte aus dem Jahr 2016 zu aktualisieren. Die neuen Eckwerte wurden aber von den zuständigen Gremien nicht final verabschiedet.

Es wurde bei der Umsetzungsplanung der Neustrukturierung (2019) davon ausgegangen, dass der **Bund** mit den vorgesehenen 5'000 Plätzen – und der notwendigen Flexibilität im Personalbestand vorausgesetzt – grundsätzlich Schwankungen in Bereich von 15'000 bis 29'000 Asylgesuchen im Jahr auffangen kann.⁷⁶ Falls über 29'000 Asylgesuche pro Jahr eingehen oder falls sich die Zusammensetzung der Asylgesuche stark verändert (mehr Dublin-Fälle, höherer Anteil beschleunigter Verfahren), ist man davon ausgegangen, dass der Bund einen Teil der Personen, die er in seinen Zentren untergebracht hat, vorzeitig den Kantonen zuweisen muss, damit ihm für die Verfahrensschritte, die zwingend in den BAZ vorzunehmen sind, ausreichend Kapazitäten verbleiben. Bezüglich der unbedingt in den BAZ zu verbleibenden Personen haben sich die drei Staatsebenen auf entsprechende Prioritäten geeinigt (vgl. hierzu die nachstehende Abbildung).⁷⁹

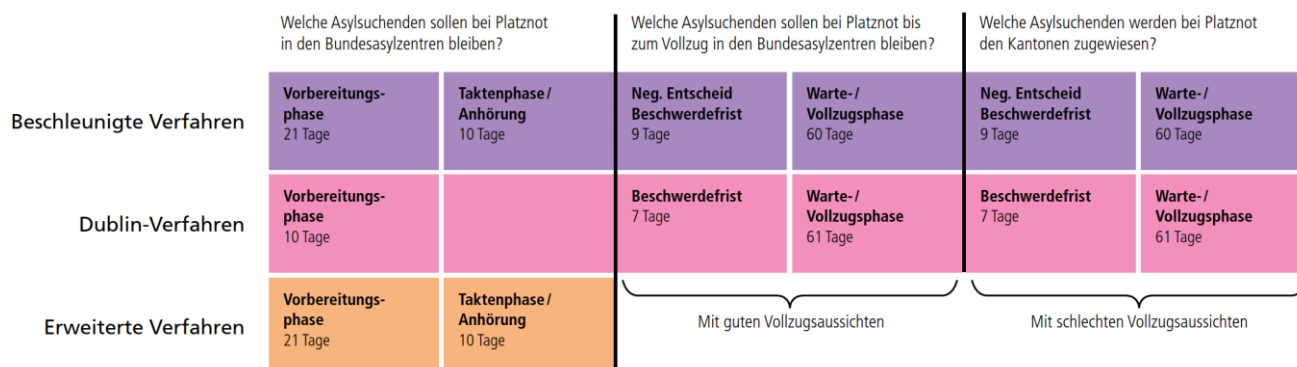
⁷⁶ Weitgehend übernommen aus Bundesamt für Migration (2012)

⁷⁷ Weitgehend übernommen aus EJPD, VBS, KKJPD, SODK (2016)

⁷⁸ SODK, KKJPD, SEM (2018)

⁷⁹ Die wichtigsten Zielsetzungen für alle 3 Szenarien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Alle Asylsuchenden sollen registriert und sicherheitsüberprüft werden.
- Bei allen Asylsuchenden sollen grenzsanitarische Kontrollen durchgeführt werden.
- Alle Asylsuchenden sollen untergebracht und betreut werden.
- Auch bei einer sehr starken Zunahme der Asylgesuche sollen schwach begründete Asylgesuche und Dublin-Fälle nach Möglichkeit prioritär entschieden werden.

Abbildung 3-14: Unterbringung der Asylsuchenden bei Kapazitätsengpässen in den Bundesasylzentren

Quelle: EJPD, VBS, EFD, KKJPD, SODK (2016)

Seit der letzten Aktualisierung der Eckwerte sind über 6 Jahre vergangen. Die zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen bezüglich saisonaler Schwankung, Zusammensetzung der Gesuche und Behandlungsdauern haben aus Sicht des SEM gezeigt, dass die ursprüngliche Annahme – mit 5'000 BAZ-Plätzen einen Umfang von bis zu 29'000 Asylgesuchen pro Jahr abdecken zu können – nicht mehr zutreffend ist. Entsprechend hat das SEM in Zusammenarbeit mit der KPMG ein sogenanntes „Stufenmodell“⁸⁰ entwickelt, in welchem die Anzahl Asylgesuche, die Erfahrungswerte zur Maximalbelegung der Zentren (85%) und zu den Verfahrensdauern (bzw. der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in den BAZ von 75 Tagen) hinterlegt wurden. Zudem werden in diesem Stufenmodell nebst der erforderlichen Bettenkapazität gleichzeitig auch die Personalressourcen im SEM ermittelt, die für den Verfahrensbereich (Bearbeitung der Asylgesuche innerhalb der hinterlegten Fristen) zwingend erforderlich sind (vgl. dazu den nachstehenden Exkurs).

Im Rahmen dieser Abschätzung kommen die Studienautoren zum Ergebnis, dass für die Bewältigung von 24'000 Asylgesuchen – die gemäss Annahme zu 21'000 Eintritten in die BAZ führen – rund 7'700 Plätze zur Verfügung stehen müssten, was wesentlich über dem angenommenen Wert von 5'000 Betten in der Planungsphase der Neustrukturierung liegt. Ebenfalls zeigt sich, dass mit einem Anstieg der Gesuchszahlen auch die Personalressourcen für den Verfahrens- und nachgelagert für den Aufenthaltsbereich im SEM erhöht werden müsste.⁸¹ Sollen zudem noch pendente Asylgesuche abgebaut werden, wären weitere, zusätzliche Personalressourcen erforderlich.

– Die verfügbaren Wegweisungen sind von den Kantonen konsequent zu vollziehen.

⁸⁰ Vgl. hierzu Staatssekretariat für Migration SEM (2024b)

⁸¹ Hierbei gilt es zu beachten, dass es nebst den direkt „produktiven“ Personalressourcen in den BAZ auch zusätzliche Ressourcen für die Führung und Koordination braucht. Das SEM rechnet hierfür in den BAZ mit einem zusätzlichen Overhead-Bedarf von ca. 20% pro produktive Vollzeitstelle.

Exkurs: Mehr Erledigungen als Asylgesuche

Grundsätzlich wird von einem Gesuch auf eine Erledigung geschlossen. In der Analyse hat sich jedoch gezeigt, dass die Anzahl der Erledigungen jene der Asylgesuche übersteigt. Viele Personen erscheinen im Verlaufe der Zeit mehrmals als (erstinstanzliche) Pendenz. Die Gründe dafür sind mannigfaltig; sie stellen Wiedererwägungsgesuche; sie reisen unkontrolliert ab und reichen anschliessend ein neues Asylgesuch ein (ohne vorgängige materielle Prüfung), sie stellen Mehrfachgesuche (nach vorgängiger materieller Prüfung), sie werden nach unkontrollierter Abreise aufgrund der Zuständigkeit der Schweiz aus anderen Staaten rückübernommen zur Durchführung eines Asylverfahrens oder aber sie hätten aufgrund der Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staats in diesen überstellt werden sollen, was aber nicht klappte und in der Schweiz nach rechtskräftiger Wegweisung das Asylverfahren wieder aufgenommen werden muss, etc.

Von März 2019 bis Ende März 2025 haben 103 667 Personen ein primäres Asylgesuch gestellt. Von diesen sind noch 10 489 Gesuche pendent bzw. es gibt bei diesen noch keine Erledigung. Für diese 93'178 Gesuche mussten vom SEM bislang 119'963 neurechtliche Erledigungen getroffen werden. Dies macht 1.29 Erledigungen pro primäres Asylgesuch. Ob dieser Koeffizient sich in der künftigen Entwicklung bestätigt, muss beobachtet werden. Retrospektiv lässt sich allerdings festhalten, dass auf 1'000 Asylgesuche zwischen 1'200 und 1'300 Erledigungen erforderlich waren bzw. dass nach Erledigung von 1'000 Asylgesuchen im späteren Verlauf deren 200 bis 300 Asylverfahren erneut erstinstanzlich hängig werden.

Im Stufenmodell wurde dieser Mehrbedarf mit einem Zuschlag (Faktor 1.3) berücksichtigt.

Die Ebene der **Kantone bzw. Städte und Gemeinden** stellt einen weiteren, wichtigen Teil zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit dar: Die meisten Kantone verfügen im Unterbringungsbereich in der Regel über ein Zweiphasensystem: Die dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden werden zunächst in einer Kollektivunterkunft des Kantons untergebracht und anschliessend in der zweiten Phase wenn möglich auf Wohnungen verteilt. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist dabei je nach Kanton unterschiedlich.⁸² Die Aufenthaltsdauer in Kollektivunterkünften variiert stark (zwischen wenigen Tagen bis zu einem Jahr), wobei ähnlich wie auf Bundesebene die Anzahl zugewiesener Asylsuchender eine wichtige Rolle spielt.

Die Kantone bzw. Städte und Gemeinden haben gemäss den Eckwerten aus der Notfallplanung Asyl die Unterbringung und Betreuung der vom SEM zugewiesenen Asylsuchenden sicherzustellen.⁸³ Es liegt in der Zuständigkeit in den Kantonen, ihre eigene Notfallplanungen zu betreiben bzw. zu initialisieren.

⁸² Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.2.3.

⁸³ Zusätzlich haben die Kantone dafür zu sorgen, dass abgewiesene Asylsuchende ausreisen oder in ihren Herkunftstaat zurückgeführt werden. Allerdings haben diese Aufgaben keinen direkten Einfluss auf die Schwankungstauglichkeit der Unterbringungs- und Personalressourcen.

3.3.5 Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Das schweizerische Asylsystem funktioniert seit der Neustrukturierung selbst in Zeiten grosser Belastungen – sei es während der Corona-Pandemie, bei der Aktivierung des Schutzstatus S im März 2022 oder auch bei den hohen Gesuchseingängen ab Mitte 2022 – gut:

- Die Unterbringung und Betreuung konnten letztlich jederzeit – wenn auch unter Inanspruchnahme von Notlösungen – gewährleistet werden.

Der Bund baute seine Kapazitäten zwischen 2019 und 2023 massiv aus. Der Ausbau erfolgte grösstenteils durch temporäre Unterkünfte, Militärunterkünfte, Verdichtungen und Übergangsstrukturen. Insgesamt sind die heutigen Unterbringungsstrukturen stark fragmentiert und mit den vielen, eher kleinen Unterkünften lässt sich kein effizienter Betrieb organisieren. Die für die Neustrukturierung benötigten dauerhaften Bettenkapazitäten konnten in der Periode 2019 -2024 nur um rund 360 Betten auf 3'340 erhöht werden. Die vereinbarte Zielgrösse von 5'000 Betten ist damit weiterhin deutlich unterschritten. In der Zwischenzeit zeigt sich auch, dass der für die Neustrukturierung zugrunde gelegte Planwert von 5'000 Betten (bei 24'000 Asylgesuchen pro Jahr) nicht ausreicht. In der Praxis müssten hierzu mehr Betten in BAZ zur Verfügung stehen.⁸⁴

Auf der kantonalen und kommunalen Ebene wurden die grossen Herausforderungen ebenfalls bewältigt. Allerdings hat der permanente Migrationsdruck dazu geführt, dass verschiedene Kantone, Städte und Gemeinden an der Belastungsgrenze sind. Zudem stellt die Unterbringung für die Kantone, Städte und Gemeinden besondere Herausforderungen, weil einerseits die Unterbringung einem langfristigen und integrationsförderlichen Wohnraum genügen muss und weil andererseits nicht nur die temporäre Betreuung, sondern auch der Anschluss an die Regelstrukturen sichergestellt werden muss (z.B. Einschulung der Kinder). Nicht allen Kantonen und Gemeinden gelang es gleich schnell, ausreichenden und qualitativ angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

- Die Asylverfahren konnten rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden. Allerdings mussten zum Teil vor allem bei den erweiterten Verfahren längere Verfahrensdauern bis zum erstinstanzlichen Entscheid in Kauf genommen werden, was vor allem die Strukturen der Kantone (Kollektivunterkünfte) und je nach Aufgabenteilung auch der Gemeinden belastete. Und teilweise sind in den Kantonen bzw. Städten und Gemeinden Personen aus dem erweiterten Verfahren untergebracht, die seit über einem Jahr auf einen erstinstanzlichen Entscheid warten. Diese pendenten Gesuche stellen für die kantonale bzw. kommunale Ebene vor allem in Bezug auf die Integration eine Belastung dar.⁸⁵

Dies ist u.E. eine höchst beeindruckende Leistung und spricht im Grundsatz für die im Rahmen der Neustrukturierung definierten Zuständigkeiten und Abläufe zwischen den drei Staatsebenen Kantone, Städte und Gemeinden.

⁸⁴ Vgl. dazu Staatssekretariat für Migration SEM (2024b) und die Ausführungen im folgenden Abschnitt 3.3.4.

⁸⁵ Verschiedene Kantone sind mit Integrationsmassnahmen vor dem Asylentscheid sehr zurückhaltend, da die Integrationspauschale erst bei einer vorläufigen Aufnahme oder bei der Flüchtlingsanerkennung ausbezahlt wird. Dies führt in verschiedenen Kantonen dazu, dass die Integrationsbemühungen erst später beginnen mit den Folgeeffekten für den Integrationserfolg (vgl. hierzu Fussnote 60 (S. 34), obwohl Art. 15 Abs. 5 der Verordnung über Integration von Ausländerinnen und Ausländern die Verwendung der Integrationspauschale für Personen in erweiterten Asylverfahren erlaubt.

Trotz dieser positiven Einschätzung ergibt sich in der Analyse in folgenden Bereichen ein Handlungsbedarf:

a) Ebene Bund

- Sicherstellen, dass die bei der Neustrukturierung vereinbarten 5'000 Plätze in dauerhaften BAZ realisiert werden können (vgl. dazu auch den Exkurs zum zeitlichen Auslaufen des Plangenehmigungsverfahrens im Sachplan Asyl, S. 61) und die Mindestkapazitäten der BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) und der BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) nicht unterschritten werden sowie die BAZoV möglichst nahe zu den BAZmV betrieben werden können.
- Überprüfen der Planungsannahme von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr⁸⁶
- Vertiefte Überprüfung der Berechnungen aus dem vorgestellten Stufenmodell: Obwohl die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit eine Verbundaufgabe aller drei Staatsebenen ist, kommt dem Bund als erste Zuständigkeitsinstanz für die Asylgesuchsverfahren und Unterbringung eine besondere Rolle zu. Verfügt der Bund für die Erstunterbringung und die Verfahren über ausreichend Ressourcen, stärkt dies die Resilienz des gesamten Systems indem Kantonen und Gemeinden Vorlaufzeit gegeben wird, für den Ausbau der Personal- und Unterbringungsressourcen auf ihrer Stufe. Auf der Ebene Bund geht es um folgende Punkte:
 - **Bettenbedarf:** Prüfen, ob die ursprünglichen Planwerte zum Unterbringungsbedarf (5'000 Betten bei 24'000 Asylgesuchen) erhöht werden müssen und dementsprechend ein noch grösser Ausbaubedarf bei Betten in permanent verfügbaren BAZ besteht. Sofern sich die Berechnungsergebnisse bestätigen, ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen die zusätzlich erforderlichen Bettenkapazitäten in den BAZ auch nach Ablauf des zeitlich befristeten Plangenehmigungsverfahrens realisiert werden können.
 - **Personalbedarf:** Überprüfen des Personalbedarfs im Verfahrensbereich mit Einbezug der Erkenntnis, dass neben den direkt «produktiven» Personalressourcen im Verfahrensbereich auch zusätzliche Overhead-Ressourcen benötigt werden; Sicherstellen der erforderlichen Anzahl Personalressourcen und der hohen Flexibilität der Personalressourcen im Verfahrens- sowie im Aufenthaltsbereich
- Aufbau eines gemeinsamen Planungstools von Bund und Kantonen zu einer möglichst verlässlichen Prognose der Kantonszuweisungen

b) Ebene Kanton bzw. Städte und Gemeinden:

- Bekanntgabe der Unterbringungskapazitäten (total verfügbare und freie) in den Kantonen und ihren Gemeinden (mindestens quartalsweise)
- Prüfen, ob erstens eine kantonale Notfallplanung existiert und zweitens diese noch aktuell ist; je nachdem Aktualisierung und Ergänzung vornehmen

⁸⁶ Vgl. hierzu z.B. die Forderung des Schweizerischen Gemeindeverbandes bei der Stellungnahme zum Monitoring Asylsystem 2023.

- Aufbau eines ähnlichen Stufenmodells wie beim Bund, um den Platz- und Personalbedarf je nach prognostizierten Austritten aus den Bundeszentren abschätzen zu können und vorzeitige Zuweisungen an die Gemeinden (unabhängig der kantonalen Organisation) oder Unterbringung z.B. in Zivilschutzanlagen vermeiden werden können. (Handlungsbedarf gilt insbesondere für grösser Kantone)
- Massnahmen prüfen, wie bei einer ausserordentlichen Zunahme rasch auf der Kantons- oder Gemeindeebene auf zusätzliche Unterkünfte zugegriffen werden kann, zum Beispiel mit einer Diversifikation der Unterbringungsmöglichkeiten (verschiedene Wohnformen)

c) Übergang Staatsebenen / Zusammenarbeit

- Generell eine Aktualisierung der Eckwerte zur Notfallplanung durch die drei Staatsebenen mit klaren, quantitativen Eckwerten für die drei Lagen, der Definition von verbindlichen Prozessen und klaren Zuständigkeiten (nicht nur, aber insbesondere in der besonderen und ausserordentlichen Lage)
- Generelle Überprüfung der Flexibilität im System: Wie könnte z.B. Personalressourcen und Unterbringungskapazitäten besser zwischen den Staatsebenen genutzt werden, um z.B. vorzeitige Zuweisungen durch den Bund an die Kantone und einseitigen Zuweisungsstopps durch einzelne Kantone zu vermeiden
- Prüfen, wie ein regelmässiger Austausch aller drei Staatsebenen und eine frühzeitige Kommunikation über wichtige Ereignisse (z.B. Schliessung von temporären BAZ) zwischen den drei Staatsebenen sichergestellt werden kann
- Überprüfen wie auch unter starker Belastung des Asylsystems ein (allenfalls reduziertes) Resettlement-Programm aufrechterhalten werden kann, damit ein sich wiederholendes «Rauf- und Runterfahren» von Programm und Organisation vermieden werden kann

3.4 Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

a) Ziele aus der Neustrukturierung

Explizit festgehalten sind bei der Neustrukturierung die beiden folgenden Ziele

- Schutzbedürftigen Personen soll weiterhin der notwendige Schutz gewährt werden und sie sollen so rasch als möglich in der Schweiz integriert werden. Das SEM geht davon aus, dass ein auf die Schutzbedürftigen ausgerichtetes Asylsystem, eine Schutzquote von mindestens 50% (als Durchschnitt über alle Verfahrenstypen) aufweisen sollte.
- Der Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen, soll gesenkt werden. Im Sinne eines Planungswerts soll der Anteil der unbegründeten Gesuche nicht höher als 20% sein.

b) Ausgangslage

Die Ausrichtung des Asylsystems auf die tatsächlich schutzbedürftigen Personen lässt sich einerseits anhand der Schutzquote und andererseits am Anteil unbegründeter Gesuche beurteilen.

Die nachstehende Abbildung 3-15 zeigt die Entwicklung der Schutzquote:

- Für alle Verfahren (Dublin-, beschleunigte und erweiterte Verfahren, Rückübernahme-Verfahren; vgl. blaue Linien). Dabei werden sowohl die Ergebnisse ohne Einbezug der Abschreibungen als auch mit Anrechnung im Gesamttotal der Fälle dargestellt.⁸⁷ Während die erste Version die Anzahl Fälle mit Bleiberecht am Total der entschiedenen Asylgesuche zeigt, wird in der zweiten Version der Fokus auf die Frage gelegt, bei wie vielen eingereichten Asylgesuchen es zu einem positiven Entscheid bzw. zu einem Bleiberecht kommt. Sofern die Zahl der Abschreibungen gross ist, können sich zwischen den beiden Berechnungsarten spürbare Differenzen ergeben.
- Nur für die nationalen Verfahren (beschleunigte und erweiterte Verfahren; vgl. grüne Linie)

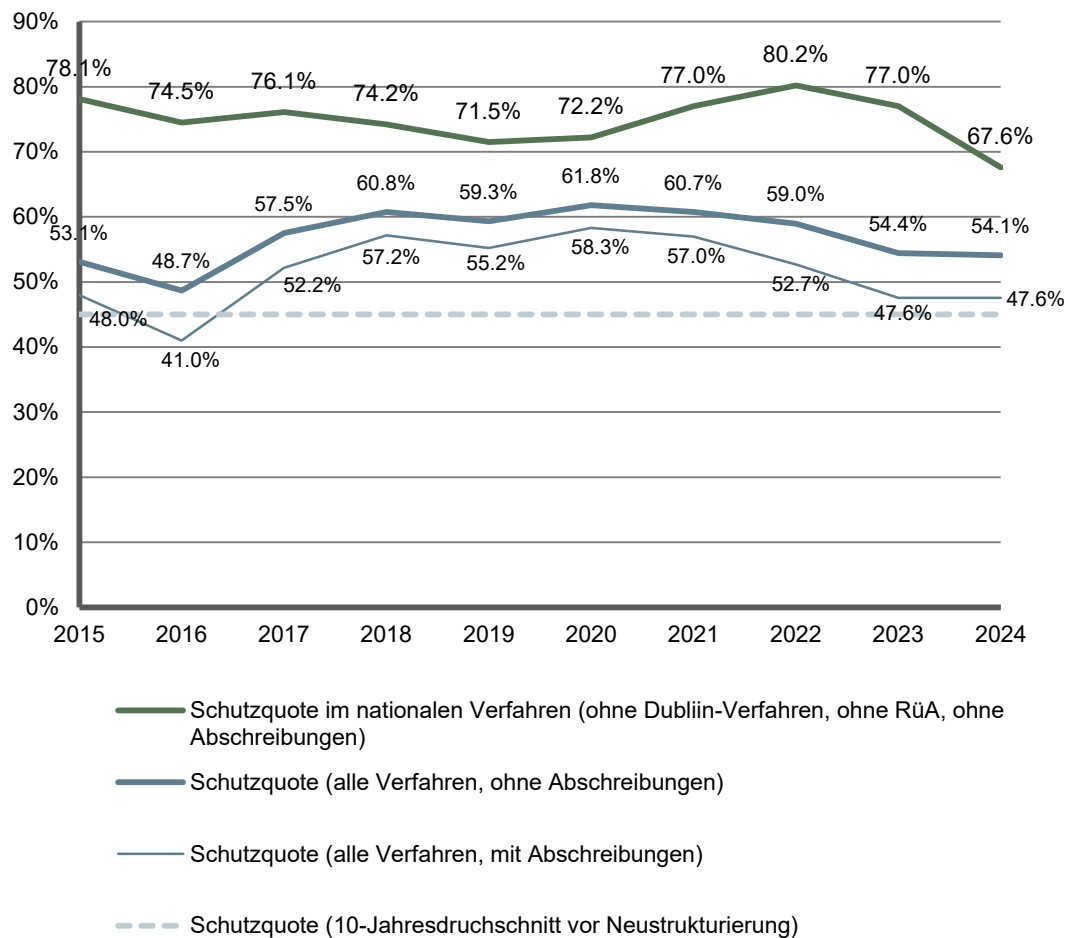
Im ersten Jahr nach dem Start der Neustrukturierung hat sich die Schutzquote über alle Asylverfahren (Entscheide exkl. Abschreibungen) kurzfristig auf rund 62% erhöht⁸⁸, seither ist sie auf 54.1% gefallen liegt aber immer noch knapp über dem angestrebten Wert von über 50%. Werden die abgeschriebenen Asylverfahren mitberücksichtigt, liegen die Werte um gut 3% bis knapp 8% tiefer.

Die Schutzquote für die nationalen Verfahren erreicht im Jahr 2022 mit 80% einen Höchstwert, fällt dann aber bis 2024 auf knapp 68% zurück. Hierfür verantwortlich ist vor allem die Entwicklung bei den erweiterten Verfahren (vgl. hierzu die nachstehenden Ausführungen).

⁸⁷ Schutzquote **ohne** Einrechnung der Abschreibungen =
$$\frac{(\text{Asylgewährung} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA})}{\text{Erledigungen} - \text{Abschreibungen}}$$

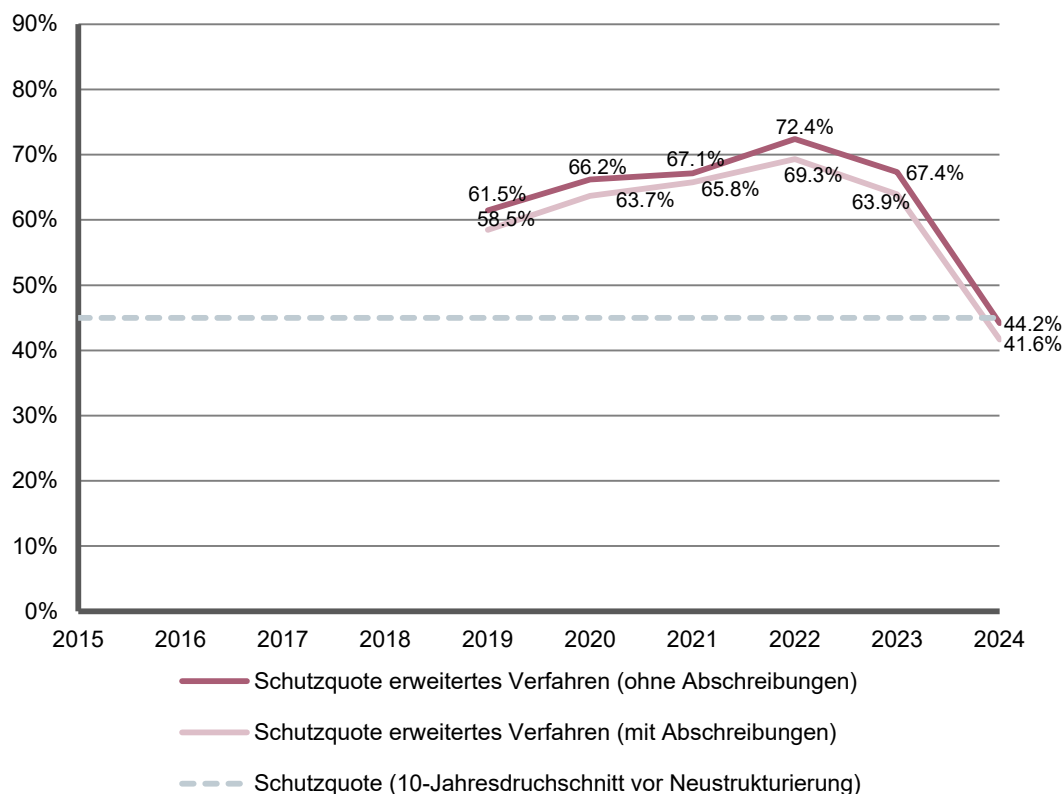
Schutzquote **mit** Einrechnung der Abschreibungen =
$$\frac{(\text{Asylgewährung} + \text{Ablehnungen mit VA} + \text{NEE mit VA})}{\text{Erledigungen (inkl. Abschreibungen)}}$$

⁸⁸ Dieser Effekt ergab sich vor allem aus dem Abbau der altrechtlichen Fälle. Im alten System wurden schutzbedürftige Fälle bewusst in einer zweiten Priorität behandelt. Der Abbau der altrechtlichen Fälle wurde dann aber in den Jahren 2019 und 2020 priorisiert, was sich in einer entsprechen „überhöhten“ Schutzquote niederschlug.

Abbildung 3-15: Entwicklung der Schutzquote über alle bzw. die nationalen Asylverfahren

Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM (2025b) und Spezialauswertungen SEM

Aus Sicht der Kantone nimmt die Schutzquote bei den erweiterten Verfahren eine besondere Bedeutung ein, da sie die Personen aus diesem Verfahrenstyp in der Regel bereits vor dem definitiven Asylentscheid übernehmen. Es stellt sich hierbei für die Kantone immer auch die Frage, in welchem Ausmass Integrationsmassnahmen für diese Personen zu ergreifen sind, die beim Abschluss des erweiterten Verfahrens allenfalls einen negativen Asylentscheid erhalten. Wie die nachstehende Abbildung 3-16 zeigt, fiel in den Jahren 2019 bis 2023 die Schutzquote im erweiterten Verfahren mit 62% bis 72% im Vergleich zu allen Verfahren (vgl. vorangehenden Abbildung 3-15) höher aus. Damit bestätigt sich – wiederum mit Ausnahme des Jahres 2024 – die Grundidee, dass den Kantonen im erweiterten Verfahren nur Fälle zugewiesen werden, bei denen vergleichsweise hohe Chance auf positiven Asylentscheid besteht.

Abbildung 3-16: Entwicklung der Schutzquote bei den erweiterten Verfahren

Quelle: Spezialauswertungen SEM

Die Gründe für den markanten Rückgang der Schutzquote im Jahr 2024 sollten unseres Erachtens noch vertieft analysiert werden: Eine Erklärung für den markanten Rückgang der Schutzquote im Jahr 2024 könnte darin bestehen, dass im Jahr 2024 möglicherweise viele pendente Fälle aus den vorzeitigen Kantonsaustritten Ende 2022 / Anfang 2023 erledigt wurden, die nur aufgrund der Überlastung der Bundesstrukturen dem erweiterten Verfahren zugewiesen wurden, in normalen Zeiten aber in einem beschleunigten Verfahren rasch einen negativen Entscheid erhalten hätten.

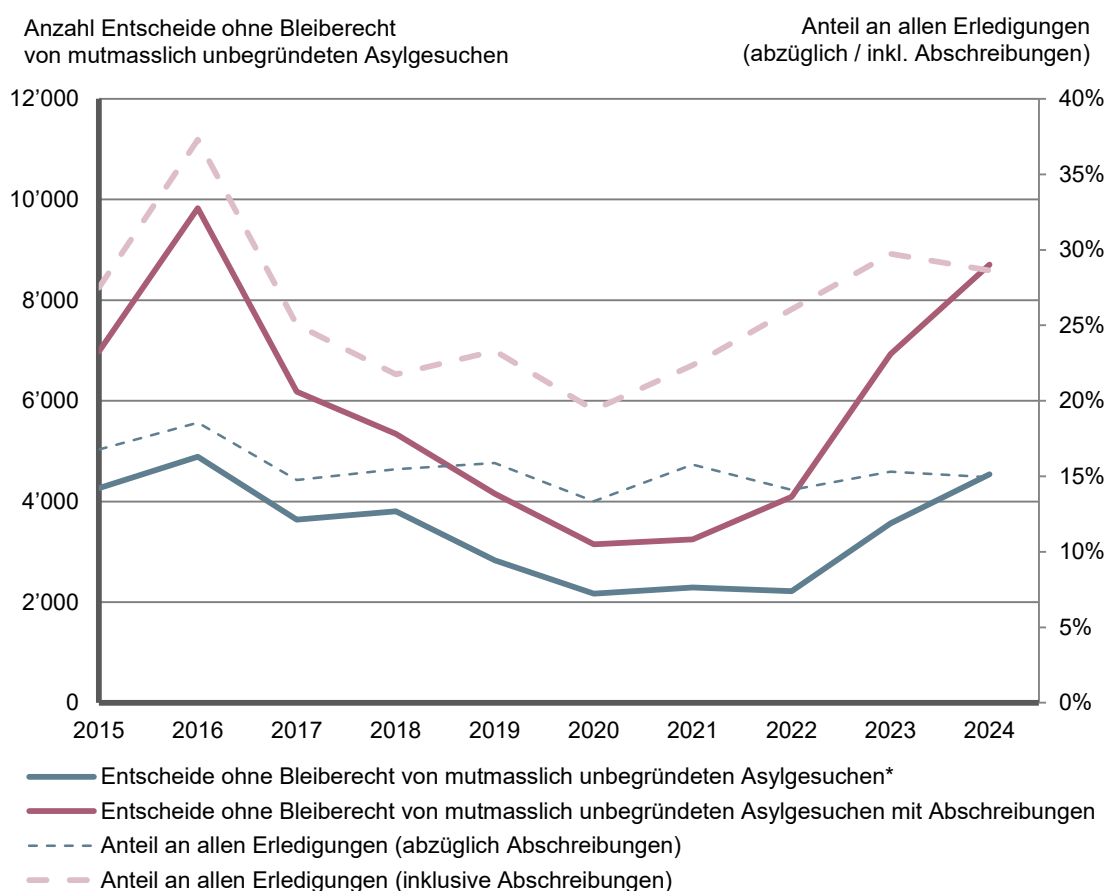
Wie viele der Asylgesuche unbegründet sind und in die Ablehnungsquote (100% minus Schutzquote) einfließen, lässt sich anhand der Asylstatistik nicht eindeutig ermitteln. Als Näherungswert für die offensichtlich unbegründeten Asylgesuche können diejenigen Ablehnungen und Nichteintretensentscheide (NEE) ohne Bleiberecht ausgewertet werden, die auf Asylgesuche von Personen aus EU/EFTA-Staaten, aus für den Schengen-Raum visumsbefreite Staaten⁸⁹, aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten⁹⁰ sowie aus weiteren Staaten mit tiefer Schutzquote und einer grösseren Zahl von Asylgesuchen (Algerien, Gambia,

⁸⁹ Vgl. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

⁹⁰ Vgl. Anhang 2 der Asylverordnung 1 (SR 142.311).

Guinea, Marokko, Nigeria, Tunesien) zurückgehen. Sie werden im Folgenden als «mutmasslich unbegründete Asylgesuche» bezeichnet.⁹¹ Wie aus der Abbildung 3-17 zu erkennen ist, hat sich nach der Einführung der Neustrukturierung deren Zahl während der Corona-Pandemie (2020 bis 2022) auf rund 2'100 pro Jahr reduziert. Seither hat sie sich mehr als verdoppelt und beläuft sich im Jahr 2024 auf rund 4'500 Entscheide, was knapp 15% aller Entscheide (abzüglich Abschreibungen) entspricht.

Abbildung 3-17: 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: Staatssekretariat für Migration SEM (2025b)

⁹¹ Die Gruppe der *mutmasslich unbegründeten Asylgesuche* haben Bund und Kantone im gemeinsamen «Monitoring Asylsystem» definiert und wird seit 2019 dort ausgewiesen. Der Begriff «mutmasslich» wird in der Verwaltung und in der Gerichtssprache benutzt, um widerzugeben, dass die Unbegründetheit des Asylgesuchs aufgrund der Nationalität *voraussichtlich* gegeben aber *nicht festgestellt* ist. Die Flüchtlingseigenschaft muss dennoch jeweils im Einzelfall geprüft werden.

Um die Ausrichtung des Asylsystems auf die Schutzbedürftigen umfassend beurteilen zu können, sollten die Abschreibungsbeschlüsse aber bei der Berechnung der unbegründeten Asylgesuche mitberücksichtigt werden. Die Abschreibungsbeschlüsse erfolgen grundsätzlich nach einem Rückzug des Asylgesuchs bei freiwilliger Rückkehr, nach unkontrollierter Abreise oder aufgrund fehlender Mitwirkung am Asylverfahrensprozess. Bei diesen Personen kann daher davon ausgegangen werden, dass sie unbegründete Asylgesuche eingereicht haben.

Die Nicht-Berücksichtigung der Abschreibungsbeschlüsse verzerrt daher sowohl die Asylgewährungs- als auch die Schutzquote.⁹² Beispielsweise wird bei Asylgesuchen von algerischen Staatsangehörigen mehr als die Hälfte der Gesuche abgeschrieben und bei der Asylgewährungs- und Schutzquote nicht berücksichtigt.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die wichtigsten Erkenntnisse sind nachstehend in Kurzform zusammengefasst:

- Die Schutzquote liegt über den Planungswerten der AGNA, was dafürspricht, dass einerseits jene Schutz erhalten, die ihn benötigen und dass andererseits, die Anreize zur Vermeidung von mutmasslich unbegründeten Gesuchen funktionierten.⁹³
- Die Anzahl der mutmasslich unbegründeten Gesuche ist aber in den beiden vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Das 24-Stunden-Verfahren hat zwar im bestehenden gesetzlichen Rahmen die Verfahren deutlich beschleunigt – ein Abhalteeffekt konnte jedoch noch nicht erreicht werden.

Entsprechend muss aufgrund der festgestellten Zunahme geprüft werden, mit welchen Massnahmen die Zahl der unbegründeten Gesuche weiter reduziert werden kann und damit das Asylsystem weiterhin auf die Schutzbedürftigen ausgerichtet bleibt.

3.5 Beschwerden und Qualität der Asylverfahren

a) Ziele aus der Neustrukturierung

Als explizites Ziel wurde im Rahmen der Neustrukturierung festgehalten, dass die Asylverfahren rasch und rechtsstaatlich korrekt durchzuführen sind. Als Indikator für die Rechtsstaatlichkeit und die Akzeptanz des Asylverfahrens können die Beschwerdequote⁹⁴ sowie die

⁹² Bei der **Asylgewährungsquote** wird der Anteil der Asylgewährung berechnet: Wie hoch ist der Anteil von asylsuchenden Personen, die als Flüchtlinge anerkannt werden.

Bei der **Schutzquote** wird berechnet, welcher Anteil ein Bleiberecht erhält: Wie hoch ist der Anteil von asylsuchenden Personen, die entweder als Flüchtlinge anerkannt werden oder – zwar nicht als Flüchtlinge anerkannt aber – vorläufig aufgenommen werden (da die Wegweisung aufgrund von Wegweisungshindernisse nicht vollzogen werden kann.)

⁹³ Dabei wird davon ausgegangen, dass nur jene Asylgesuche positiv entschieden werden, bei denen die Personen die Flüchtlingseigenschaft nachweisen können.

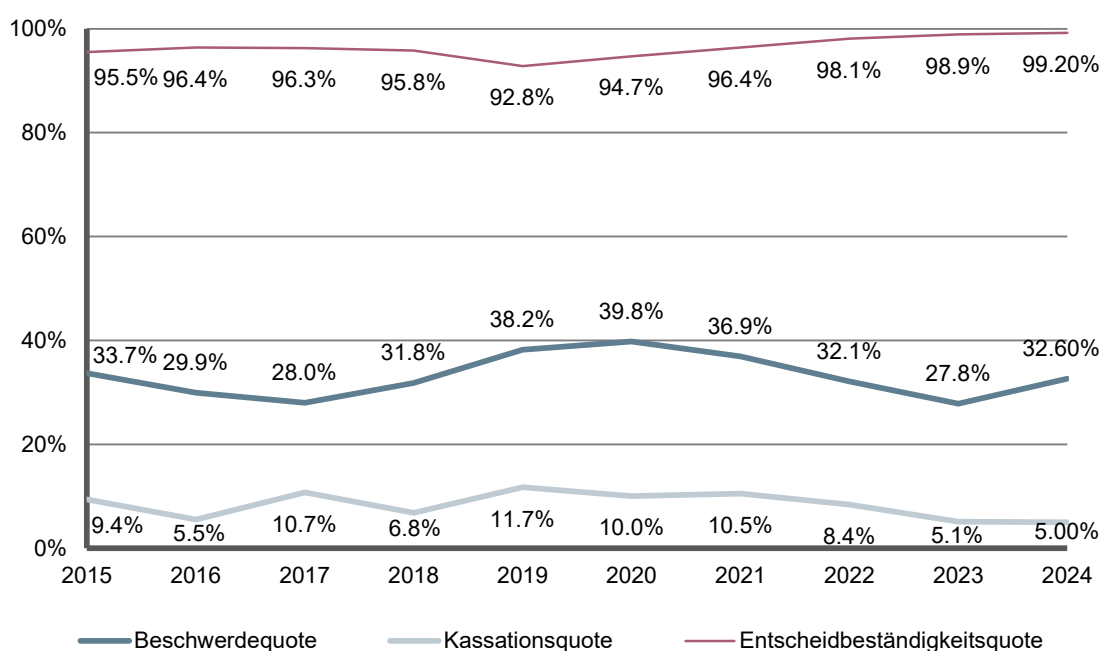
⁹⁴ Die Beschwerdequote misst den Anteil der eingereichten Beschwerden an allen anfechtbaren Verfügungen (d. h. an den Ablehnungen und Nichteintretensentscheiden aus allen Verfahrensarten).

Entscheidbeständigkeitsquote⁹⁵ dienen. Im Rahmen des Monitorings zum Asylsystem hat man die angestrebten Zielwerte für die Beschwerdequote auf $\leq 20\%$ und für die Entscheidbeständigkeitsquote auf $\geq 95.5\%$ festgelegt.

b) Ausgangslage

Die nachstehende Abbildung zeigt den Verlauf der beiden Indikatoren – ergänzt mit der Kassationsquote⁹⁶ – über die Zeitperiode 2015 bis 2024.

Abbildung 3-18: Beschwerdequote, Kassationsquote und Entscheidbeständigkeitsquote



Quelle: SEM

Bei der Beschwerdequote zeigt sich eine leichte „Wellenbewegung“. Nach einem Rückgang der Quote ab 2015 bis auf 28% im Jahr 2017 stieg sie vor allem in den ersten drei Jahren nach Einführung der Neustrukturierung auf Werte zwischen 37% bis 40%. Anschliessend ging sie wieder auf rund 28% im Jahr 2023 zurück, liegt aber 2024 mit knapp 33% erneut deutlich über dem Zielwert. Festzuhalten ist, dass die Beschwerdequote durch das SEM nur teilweise

⁹⁵ Die Entscheidbeständigkeitsquote bezeichnet jenen Anteil an allen anfechtbaren Verfügungen des SEM, welche – mit oder ohne Beschwerde – materiell rechtskräftig unverändert bleiben. Sie wird wie folgt berechnet.

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

Nicht eingeschlossen in der Quote sind die noch hängigen Fälle beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Entsprechend können sich die Werte für die jüngsten Jahreskohorten noch etwas ändern.

⁹⁶ Die Kassationsquote bezeichnet jenen Anteil an eingereichten Beschwerden, die von den Gerichten gutgeheissen werden.

beeinflusst werden kann. Nach einer Gesetzesrevision nimmt die Rechtssicherheit in der Regel etwas ab, da viele Fragen höchststrichterlich noch nicht geklärt worden sind und sich juristische Abläufe erst einspielen müssen.

Bei der Entscheidbeständigkeitsquote zeigt sich ein leichter Rückgang bei der Einführung der Neustrukturierung im Jahr 2019 auf knapp 93%.⁹⁷ Danach steigt die Quote bis Ende 2024 auf hohe 99% an. Der leichte Rückgang im Jahr 2019 lässt sich wie oben erwähnt auch damit erklären, dass das SEM bei der Anwendung des neuen Asylgesetzes in einer ersten Phase Erfahrungen mit der Anwendung des neuen Gesetzes sammeln musste, beispielsweise bei den Zuteilungskriterien für das beschleunigte bzw. für das erweiterte Verfahren. Während die Kassationsquote 2019 bei knapp 12% lag, hat sie sich nach einer Korrektur bei der Verfahrenszuteilung⁹⁸ der Fälle bereits im Jahr 2020 vermindert und ist in der Zwischenzeit auf 5% zurückgegangen, was für die hohe Qualität der SEM-Entscheide spricht.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Der unentgeltliche Rechtsschutz hat sich bewährt. Die Verfahrensgarantien sind stets gewahrt, auch bei massiver Beschleunigung der Asylverfahren. Die Vergütung des Rechtsschutzes mit einer Fallpauschale hat zudem verhindert, dass aussichtslose Beschwerden um des Prozessierens willen geführt werden.

Nach dem unmittelbaren Start der Neustrukturierung hat der Anteil der Beschwerden und der Kassationen in den Jahren 2019 und 2020 leicht zugenommen. In der Folge konnten verschiedene prozessuale Fragen geklärt werden. Zwischenzeitlich ist der Anteil der Beschwerden leicht tiefer als vor der Neustrukturierung und die Entscheidbeständigkeitsquote ist spürbar höher.

Es besteht bezüglich korrekter, rechtsstaatlicher Abwicklung der Asylverfahren unseres Erachtens kein Handlungsbedarf.⁹⁹ Selbstverständlich verbleibt es permanente Aufgabe des SEM, die erreichte Qualität zu halten und mögliche Optimierungen umzusetzen.

⁹⁷ Die Entscheidbeständigkeitsquote wird auf der Basis von Jahreskohorten gebildet, die sich jeweils auf das Datum der Erledigungsmeldung der Fälle durch das SEM beziehen.

⁹⁸ Es wurden in der Folge deutlich mehr Fälle dem erweiterten Verfahren zugewiesen.

⁹⁹ Die hängigen Rekurse beim BVGer mangels ausreichender Personalkapazitäten stellen zwar ein Problem dar, sind aber nicht Gegenstand des vorliegenden Analyse-Berichts zum Asylbereich.

3.6 Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich¹⁰⁰

3.6.1 Wegweisungsentscheide und Wegweisungsvollzug

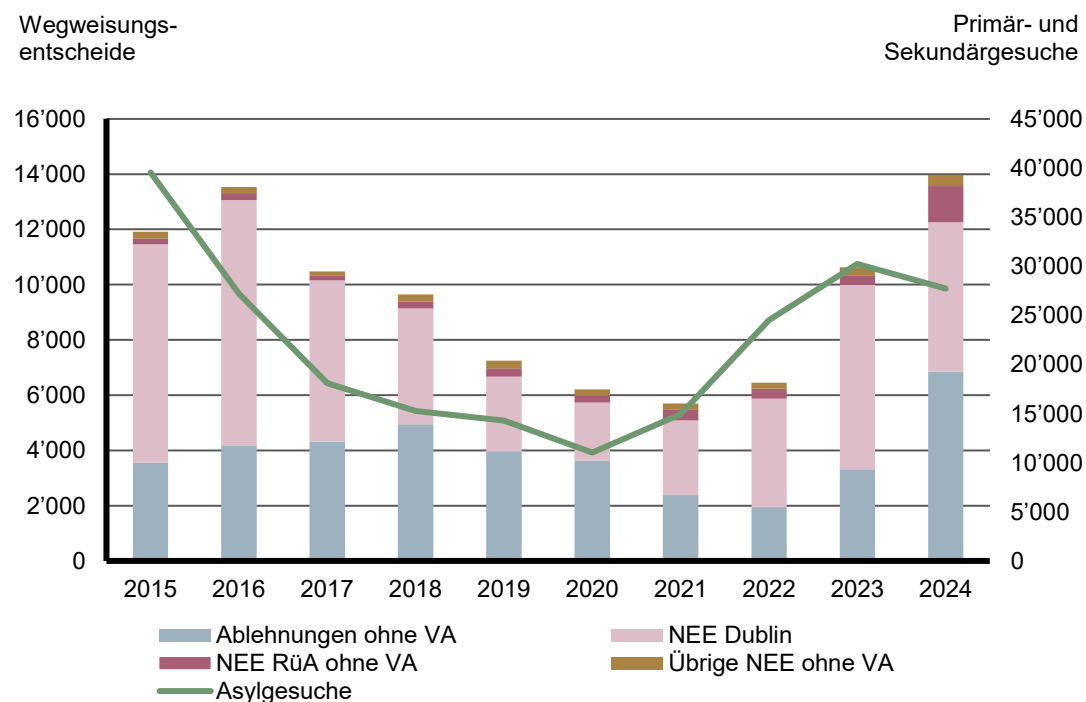
a) Ziele aus der Neustrukturierung

Die Zielsetzung in der Neustrukturierung lautet, dass der Vollzug der Wegweisungen konsequent umgesetzt werden soll.

b) Ausgangslage

Das SEM ist im Asylbereich für die Erteilung der Wegweisungsentscheide zuständig. Zu einer Wegweisungsentscheid kommt es bei einem abgelehnten Asylgesuch ohne vorläufige Aufnahme und bei Nichteintretensentscheiden bei Dublin- sowie Rückübernahme-Verfahren. Die nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über die Zahl der getroffenen Wegweisungsentscheide: Von rund 13'500 Wegweisungsentscheiden im Jahr 2016 sind die Zahlen bis 2021 – vor allem bedingt durch den Rückgang bei den Asylgesuchen (vgl. grüne Linie) und wegen der Corona-Pandemie – auf knapp 5'700 zurückgegangen. Mit dem Anstieg der Asylgesuche nehmen etwas zeitverzögert auch die Wegweisungsentscheide zu und erreichen im Jahr 2024 mit knapp 14'000 wiederum das Niveau von 2016 bzw. liegen leicht darüber.

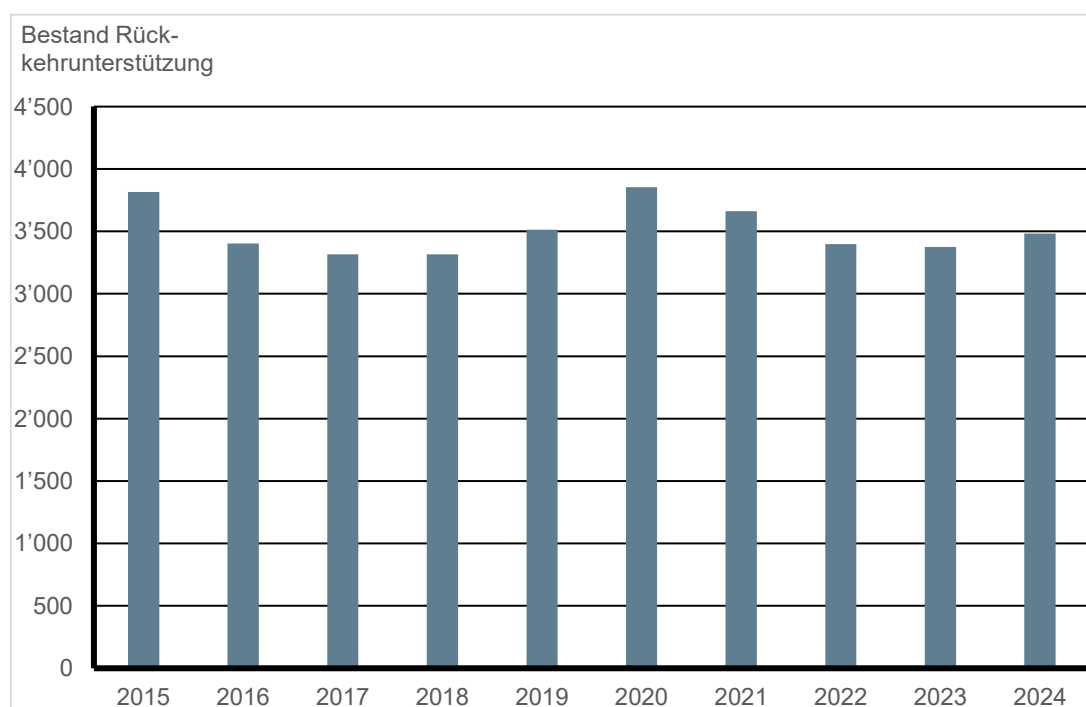
Abbildung 3-19: Wegweisungsentscheide im Asylbereich durch das SEM



¹⁰⁰ Die Thematik der Wegweisungen bzw. des Wegweisungsvollzugs stellt sich auch bei der irregulären Migration und wird dort ebenfalls behandelt (vgl. Kapitel 5.3). Im vorliegenden Kapitel geht es ausschliesslich um Wegweisungen, die sich bei negativen Entscheiden aus dem Asylverfahren ergeben.

Der Vollzug der Wegweisungen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Seit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird ein grosser Teil der Ausreisen (freiwillige und zwangsweise Rückführung) direkt ab den BAZ von den Standortkantonen vollzogen. Das SEM unterstützt die Kantone bei Bedarf unter anderem bei der Identifikation bei den heimatlichen Behörden des Weggewiesenen, bei der Beschaffung von Ersatzreisedokumenten und bei der Organisation der Ausreise (inkl. Sonderflüge). Trotz der hohen Anzahl Wegweisungsentscheide in den Jahren 2023 und 2024 sind die Pendenzen des SEM bei dieser Rückkehrunterstützung kaum gestiegen (vgl. nachstehende Abbildung).¹⁰¹

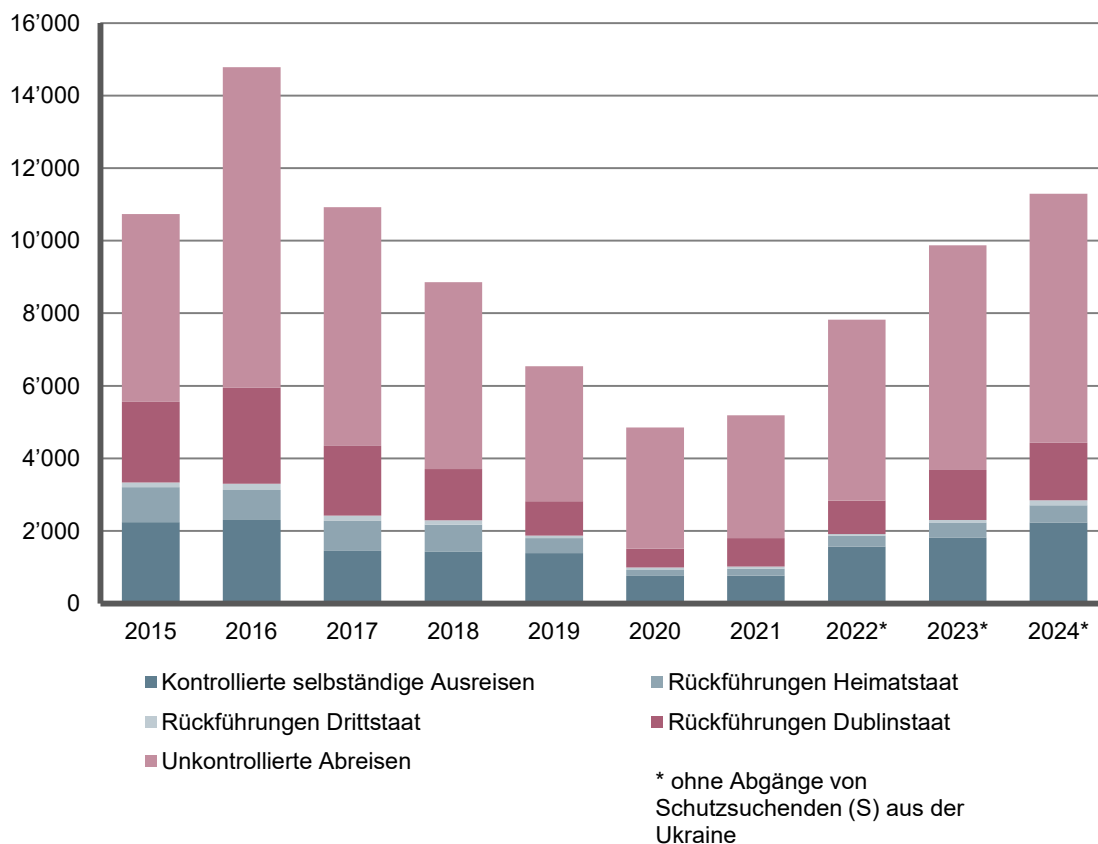
Abbildung 3-20: Pendenzen SEM bei Rückkehrunterstützung im Asylbereich



Die nachstehende Abbildung 3-21 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Wegweisungsvollzugs. Dargestellt sind sowohl die kontrollierten, selbständigen Ausreisen (freiwillig) wie auch die zwangsweisen Rückführungen. Ebenfalls ausgewiesen werden die unkontrollierten Ausreisen¹⁰².

¹⁰¹ Das Ausmass der zu erbringenden Rückkehrunterstützung wird in erster Linie durch die Zahl der Wegweisungsentscheide bestimmt und diese wiederum hängt ab von der Anzahl gestellter Asylgesuche und der Höhe der Schutzquote (je höher die Schutzquote, desto weniger negative Asylentscheide und damit desto weniger Wegweisungsentscheide).

¹⁰² Die unkontrollierten Abreisen werden im zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) aufgrund der Mitteilung erfasst, dass die Person mit erhaltenem Wegweisungsentscheid nicht mehr anwesend ist (mehr als 5 Tage nicht mehr BAZ oder mehr als 20 Tage nicht mehr im Kanton).

Abbildung 3-21: Abgänge nach Asylverfahren

Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM (2025g)

Nach dem Einbruch der kontrollierten Ausreisen und Rückführungen während der Covid-Pandemie (Februar 2020 bis März 2022) steigen die absoluten Zahlen wieder deutlich an und es wird im Jahr 2024 mit gut 4'400 kontrollierten Ausreisen und Rückführungen beinahe das Niveau von 2016 erreicht. Bei den unkontrollierten Ausreisen zeigt sich ein analoger Verlauf.

Für eine vertiefte Analyse des Wegweisungsvollzugs bzw. des Rückkehrsystems wäre eine Gegenüberstellung zwischen den erteilten Wegweisungen (Abbildung 3-19) und dem Wegweisungsvollzug (kontrollierte Ausreisen und Rückführungen aus Abbildung 3-21) wünschenswert, um die sogenannte Ausreisequote zu ermitteln. Im Rahmen der Analyse hat sich gezeigt, dass eine methodisch verlässliche Gegenüberstellung zurzeit nicht möglich ist, weil bisher die hierfür notwendigen Datengrundlagen fehlen.¹⁰³ Notwendig ist eine langfristige

¹⁰³ Im Monitoring Asyl wird eine Zielgrösse für die Ausreisequote (26%-30%) ausgewiesen. Diese bezieht auf den Anteil der Personen, die innerhalb von 6 Monaten kontrolliert ausgereist sind (d. h. freiwillig Ausreisende und Zurückgeführte) im Verhältnis zur Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen (mit rechtskräftig abgelehnten Asylgesuchen) sowie der Ausreisewilligen. Sie bemisst damit den Anteil der sehr raschen Vollzüge, so wie sie mit der Neustrukturierung des Asylbereichs beabsichtigt waren. Sie ist hingegen nicht geeignet, um den Vollzug der Wegweisungen

Kohortenbetrachtung (Längsschnittbetrachtung), in welcher für Personen mit einem Wegweisungsentscheid im Jahr t über einen Zeitraum von mehreren Jahren verfolgt wird, ob sie kontrolliert ausreisen oder rückgeführt werden. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS) will das SEM eine solche Kohortenbetrachtung aufbauen.¹⁰⁴

Exkurs: Hohe Vollzugsquote bei der Landesverweisung

Landesverweisungen¹⁰⁵ werden von den Gerichten in der Schweiz als strafrechtliche Entfernung- und Fernhaltungsmassnahme ausgesprochen. Sie beinhalten die Wegweisung aus der Schweiz oder aus dem Schengen-Raum sowie das Verbot, für eine bestimmte Zeit in die Schweiz oder den Schengenraum einzureisen. Für den Vollzug der Landesverweisungen sind die Kantone zuständig. Sie werden dabei wie beim Wegweisungsvollzug vom SEM unterstützt.

Bei den Landesverweisungen ist – im Unterschied zu den Wegweisungen – die Datenqualität bezüglich Erteilung und Vollzug seit dem Jahr 2023 so gut, dass eine Kohortenbetrachtung möglich ist. Dementsprechend können auch belastbare Vollzugsquoten berechnet und publiziert werden.

Im Jahr 2023 wurden bei 2'250 Personen eine vollziehbare¹⁰⁶ Landesverweisung angeordnet. Bis Mitte 2024 haben rund 1'670 Personen kontrolliert oder polizeilich begleitet verlassen. Die Vollzugsquote lag damit bei rund 73% und wird im Verlauf der Zeit mit weiteren Vollzügen weiter steigen. Für die im ersten Quartal 2023 ausgesprochenen Landesverweise wurde per Ende 2023 bereits eine Vollzugsquote von 87.1% erreicht, was als hoch bezeichnet werden kann.

Aus den qualitativen Rückmeldungen von SEM und Kantonen lässt sich feststellen, dass der Wegweisungsvollzug im Grundsatz funktioniert. Da die Dublin-Transfers nach Italien seit Dezember 2022 blockiert sind, ist die Situation aktuell erschwert.

Bei einer Würdigung der Vollzugszahlen (kontrollierte Ausreisen, Rückführungen) im Vergleich zu den erteilten Wegweisungsentscheiden ist generell zu beachten, dass viele Personen

gesamthaft zu bemessen, z.B. auch in Bezug auf den Erfolg von langwierigen Vollzugsverfahren. Technisch wird die Ausreisequote als Jahresdurchschnitt der vier Quartale Q1 bis Q4 ausgewiesen. Beispielhaft werden für die Quote im ersten Quartal 2024 alle Personen berücksichtigt, die vom 1.10.2023 bis 31.12.2023 eine Wegweisung erhielten und bis zum Stichtag der Auswertung am 31.3.2024 ausgereist sind zuzüglich der freiwillig Ausreisenden (ohne Wegweisungsentscheid) in der Zeitperiode vom 1.10.2023 bis 31.12.2023

¹⁰⁴ So wurde im Zuge der Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS) das eGov-Modul eMAP (Mesures administratives et pénales) eingeführt. Seit dem 7. März 2023 wird es zur Erfassung von Wegweisungen, Einreiseverboten und Landesverweisungen genutzt. Zudem wird eine Schnittstelle zwischen dem neuen eMAP und dem von den kantonalen Behörden und BAZG genutzten eRetour geschaffen. Dadurch kann bei eMAP-Auswertungen auch auf die qualitativ besseren Daten aus eRetour zurückgegriffen werden. Mit diesen Massnahmen lässt sich zukünftig auswerten, wie viele Wegweisungsentscheide schweizweit erfolgt sind und in wie vielen Fällen eine kontrollierte Ausreise oder Rückführung erfasst wurde.

¹⁰⁵ Gemäss Art. 66a ff des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB).

¹⁰⁶ Landesverweisungen, die noch nicht rechtskräftig sind oder wenn sich die betroffene Person noch im Strafvollzug befindet, werden in eMAP noch nicht erfasst. Somit werden nur die tatsächlich vollziehbaren Landesverweisungen ausgewertet.

bereits vor Erhalt des Wegweisungsentscheids oder während der Rekursfrist unkontrolliert abreist, jedoch der getroffene Entscheid trotzdem in der Statistik (Abbildung 3-19) enthalten ist.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die absolute Zahl an Ausreisen und Rückführungen konnte in den letzten vier Jahren gesteigert werden. Aufgrund der ungenügenden Datengrundlagen lassen sich aber kaum quantitative Rückschlüsse ziehen, inwieweit der Wegweisungsvollzug konsequent umgesetzt wird.

In folgenden Punkten besteht ein Handlungsbedarf:

- SEM, BAZG und Kantone haben die erforderlichen Datengrundlagen zu schaffen, damit eine kohortenbasierte und damit aussagekräftige Ausreisequote ermittelt werden kann.
- Es ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen und allenfalls Anpassungen im Wegweisungsprozess die Anzahl der freiwilligen und zwangsweisen Rückführungen weiter erhöht werden kann.
- Aus Sicht der Kantone ist zudem zu klären, wie mit Personen umzugehen ist, die ausreisen müssten, die man aber dennoch nicht zurückführen kann.

3.6.2 Vollzugsdauer beim Wegweisungsvollzug

a) Ziele aus der Neustrukturierung

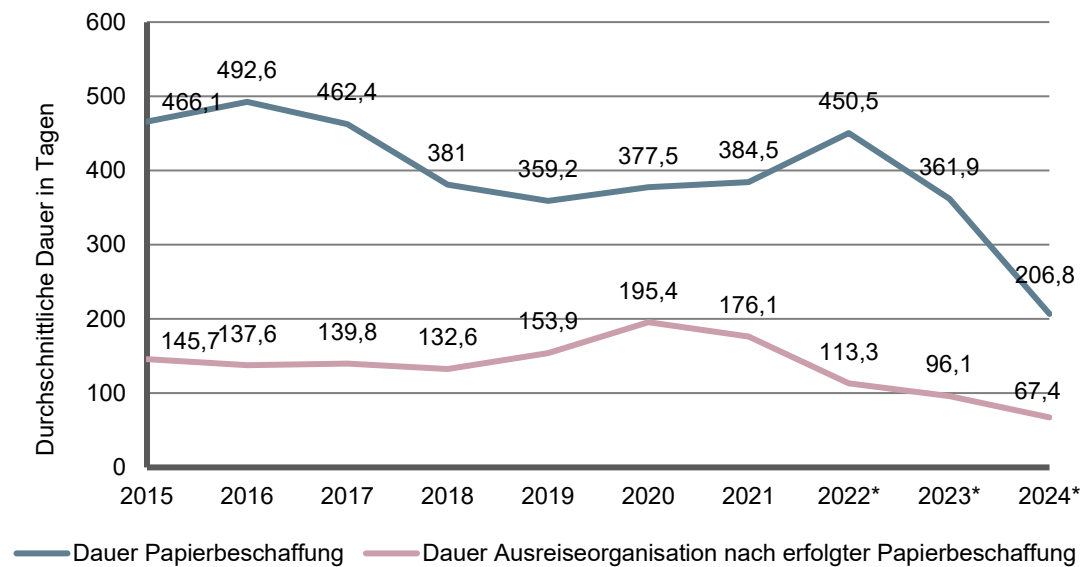
Für die Dauer der Papierbeschaffung und der eigentlichen Ausreiseorganisation wurden im Rahmen der Neustrukturierung keine expliziten Ziele vorgegeben. Aber ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung eines konsequenten Vollzugs der Wegweisungsentscheide kann davon ausgegangen, dass die Dauer sowohl für die Beschaffung der Papiere wie auch für die Ausreiseorganisation möglichst kurz sein soll.

Im Rahmen des Monitorings zum Asylsystem wurden die anzustrebenden Zielwerte auf 401-450 Tage für die Papierbeschaffung bzw. 126-150 Tage für die Ausreiseorganisation festgelegt.¹⁰⁷

b) Ausgangslage

Die Zusammenstellung in der folgenden Abbildung gibt einen Überblick zur Entwicklung der beiden Kennwerte.

¹⁰⁷ Für die Papierbeschaffung erfolgte die Definition analog zur Festlegung beim «Integrierten Aufgaben- und Finanzplan» (IAFP). Bei der Dauer der Reiseorganisation wird berücksichtigt, dass diese weitaus weniger von externen Faktoren (wie die Kooperationsbereitschaft von ausländischen Behörden) abhängig ist.

Abbildung 3-22: Dauer von Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation

* ohne Abgänge von Schutzsuchenden (S) aus der Ukraine

Quelle: SEM

Wie aus der Abbildung ersichtlich wird, konnte sowohl bei der Papierbeschaffung wie auch bei der Ausreiseorganisation der Zeitbedarf wesentlich reduziert werden.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Der Verlauf der beiden Kenngrößen zeigt insgesamt eine sehr positive Entwicklung. Die benötigte Zeitdauer konnte sowohl bei der Papierbeschaffung wie auch bei der Ausreiseorganisation nach der Covid-Pandemie wesentlich vermindert werden. Zu dieser positiven Entwicklung haben sicherlich auch die Abkommen oder Vereinbarungen zur Rückkehrzusammenarbeit beigetragen, die in der Zwischenzeit mit über 65 Staaten abgeschlossen werden konnten. Ausserdem erweist sich das Dublin-System als nützlich, da rund drei Viertel aller Vollzüge in einen Dublin-Staat erfolgen. Dies ist umso bemerkenswerter, da Italien sich seit Ende 2022 weigert, Asylsuchende zurückzunehmen und bei Kroatien spezifische Überstellungskontingente einzuhalten sind.

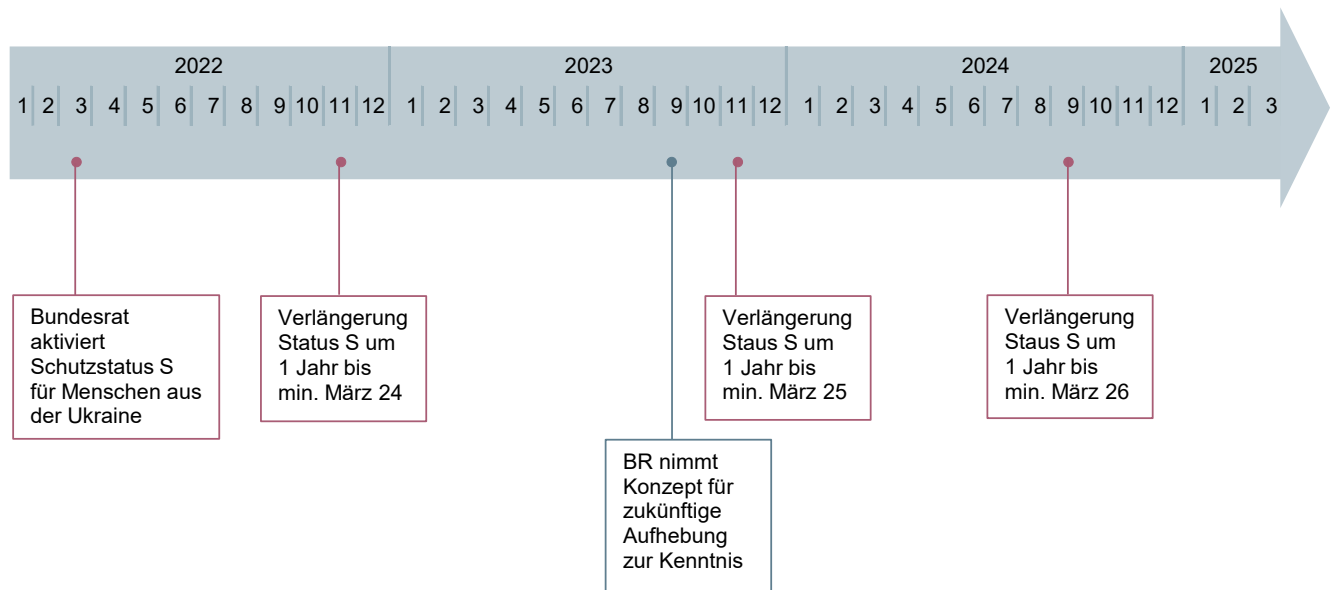
Ein eigentlicher Handlungsbedarf sehen wir in diesem Bereich nicht. Selbstverständlich sind die Bemühungen für eine verbesserte Zusammenarbeit mit jenen Herkunftsstaaten fortzusetzen, bei denen nach wie vor Schwierigkeiten bestehen.

4 Schutzstatus S: Analyse und Handlungsbedarf

Am 11. März 2022 (vgl. Abbildung 4-1) hat der Bundesrat entschieden, aufgrund des russischen Angriffskriegs in der Ukraine den Schutzstatus S für Menschen aus der Ukraine erstmals zu aktivieren.

Der Schutzstatus S ist ein **temporärer** Aufenthaltsstatus, der einer **bestimmten Gruppe** vorübergehenden Schutz gewährt. Der Bundesrat entscheidet, ob und nach welchen Kriterien einer Gruppe Schutz gewährt wird. Die Idee ist, dass Personen schnell und unbürokratisch Schutz erhalten, ohne dass ein reguläres Asylverfahren und eine Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft durchgeführt werden. Damit soll das Asylsystem als Ganzes bei einem grossen Anstieg von Schutzsuchenden entlastet werden, so dass die Behandlung von «normalen» Asylgesuchen weiterhin gewährleistet werden kann. Der Status S ist grundsätzlich rückkehrorientiert und gilt so lange, bis der Bundesrat dessen Aufhebung beschliesst.

Abbildung 4-1: Wesentliche Eckwerte beim Schutzstatus S für Schutzsuchende aus der Ukraine



4.1 Erstmalige Anwendung Status S

a) Ausgangslage

Der Schutzstatus S wurde 1998 im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes als Reaktion auf die Balkankriege in den 1990er Jahren konzipiert und während knapp 25 Jahren nie benötigt. Anfangs März 2022 musste er innert kürzester Frist ausgerufen werden, und wurde erstmalig angewendet.

Von Anfang an wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden aktiv gefördert – der Austausch erfolgte unter anderem im Rahmen des Sonderstabs Asyl (SONAS) seit März 2022¹⁰⁸. Zudem wurde von Beginn weg die Evaluationsgruppe Schutzstatus S eingesetzt, um sicherzustellen, dass die Erfahrungen, die mit der erstmaligen Anwendung der Bestimmungen des Asylgesetzes zum Status S gemacht werden, zeitnah aufbereitet und ausgewertet werden.^{109, 110} Zur Erarbeitung des Evaluationsberichts wurden alle Staatsebenen einbezogen, zusätzlich konnten diese zu den Berichten ausführlich Stellung nehmen.

Wie sich im Verlauf der Anwendung des Status S gezeigt hat, bestehen Lücken sowohl in konzeptionellen Grundlagen als auch rechtlicher Natur. Übersicht gibt das Faktenblatt des Bundes¹¹¹ sowie die Rechtsanalyse von Prof. Dr. iur. Alberto Achermann, die im Rahmen der Arbeiten der Evaluationsgruppe Schutzstatus S erarbeitet wurde¹¹². Diese Lücken betreffen beispielsweise die Verbesserungen der Rechtsstellung, aber auch in der Zwischenzeit vorgenommene Verschärfungen bei der vorläufig Aufgenommenen, sodass der Schutzstatus S nicht mehr kongruent ist mit Bestimmungen zur vorläufigen Aufnahme.

b) Erkenntnis und Handlungsbedarf

Der Einbezug aller relevanten Akteure im Rahmen des SONAS war sinnvoll, da das Gremium eine zeitnahe und umfassende Behandlung aller gewichtigen Themen erlaubt. Auch der Einbezug der Gemeinden und Städte im Rahmen des SONAS ist in künftigen Krisen erstrebenswert.¹¹³

Die Evaluationsgruppe Schutzstatus S hat die Perspektiven verschiedenster Akteure auf das Geschehen verbunden und basierend darauf wertvolle Erkenntnisse erarbeitet.

Die erstmalige Anwendung hat gezeigt, dass der Schutzstatus S konzeptionell derzeit nicht ausreichend in das Gesamtsystem der Neustrukturierung eingebettet ist. Diese fehlende konzeptionelle Verankerung hat zu rechtlichen Ungleichheiten geführt, die wiederum Fragen, Unsicherheiten und teils Missstimmung ausgelöst haben. Um diesen Herausforderungen wirksam zu begegnen, ist zu prüfen, wie der Status S kohärent ins Gesamtsystem Asyl integriert werden kann. Dazu ist auch zu prüfen, ob noch offene Aspekte bestehen, die nun evaluiert werden sollten, um aus der erstmaligen und inzwischen dreijährigen Anwendung des Schutzstatus S entsprechende Lehren zu ziehen.

¹⁰⁸ Im SONAS sind neben dem SEM, die KKJPD, die 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) sowie die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) vertreten. Zudem wurden durch die SONAS-Leitung auch der Städteverband und der Gemeindeverband aufgenommen.

¹⁰⁹ Evaluationsgruppe Status S (2023)

¹¹⁰ Evaluationsgruppe Status S (2024)

¹¹¹ Staatssekretariat für Migration SEM (2025j)

¹¹² Evaluationsgruppe Status S (2024)

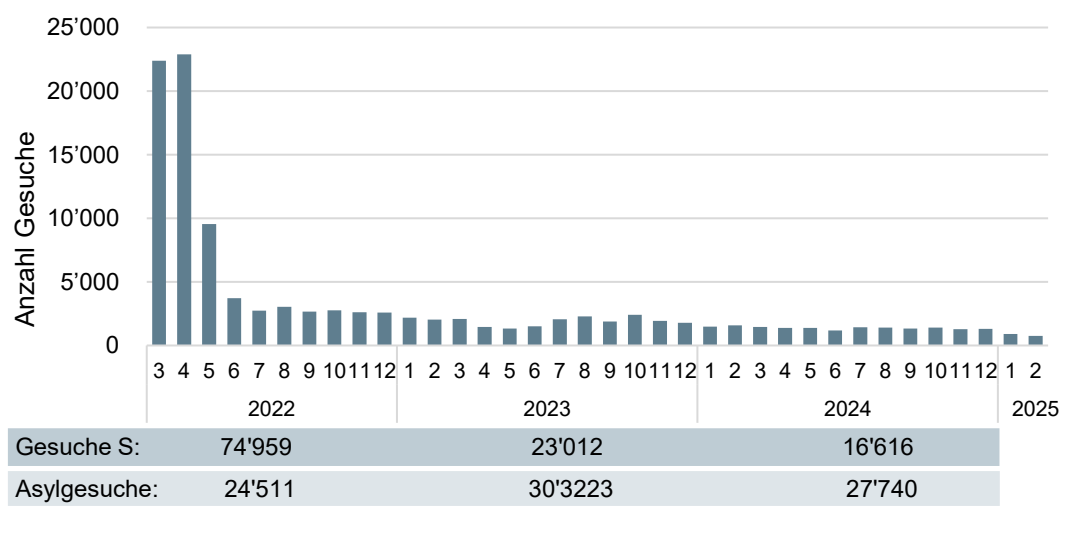
¹¹³ Evaluationsgruppe Status S (2023)

4.2 Gesuchszahlen und Zusammensetzung

a) Ausgangslage

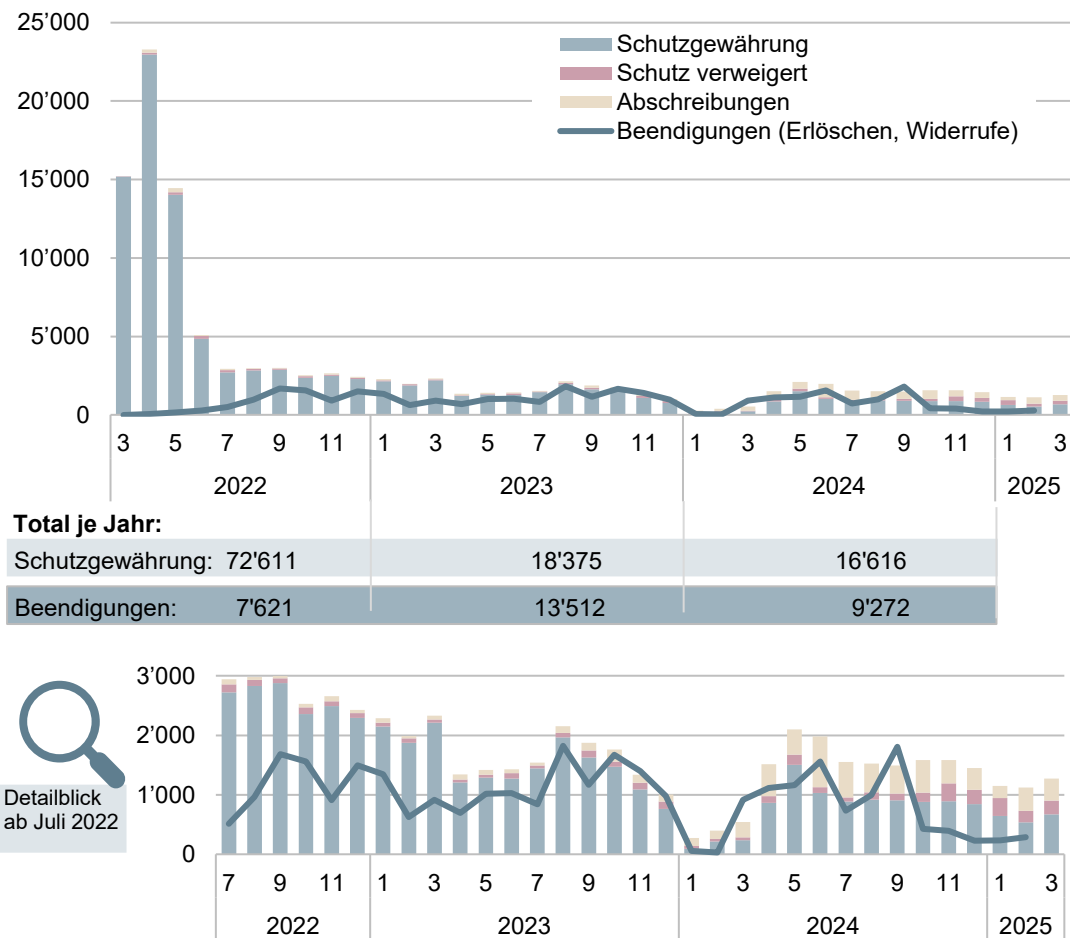
In den Monaten März bis Mai 2022 haben innerhalb kurzer Zeit sehr viele Personen aus der Ukraine ein Gesuch um Schutz gestellt - zusätzlich zu Personen im Asylsystem. Im März und April waren es jeweils über 20'000 Personen, im Mai knapp 10'000 Personen (vgl. Abbildung 4-2). Bis Ende Februar 2025 waren es total über 115'000 Gesuche um einen Status S.

Abbildung 4-2 Anzahl Gesuche um Schutz je Monat resp. Jahr



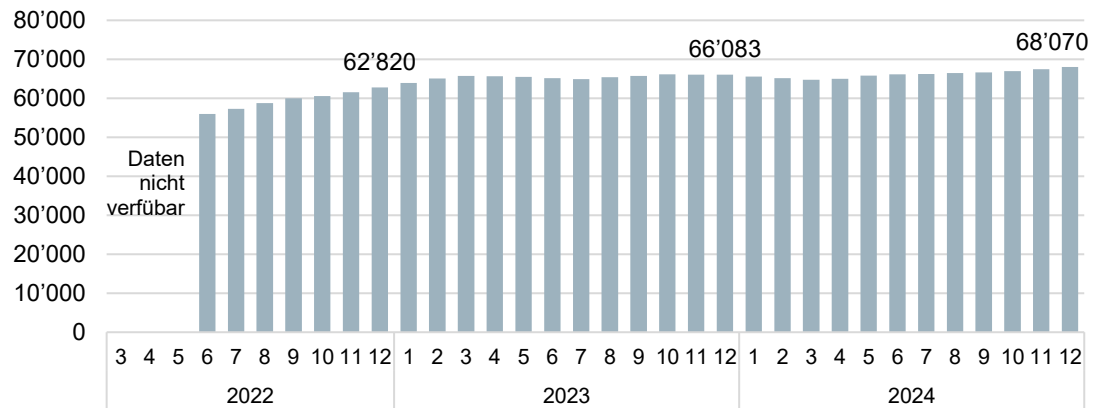
Quelle: Asylstatistik SEM

Bis Ende Februar 2025 hat das SEM ungefähr 100'000 Personen den Status S gewährt. Etwas über 30'000 Personen haben inzwischen auf den Status S verzichtet und die Schweiz selbstständig verlassen (vgl. Abbildung 4-3).

Abbildung 4-3: Erledigungen aufgeteilt in Gewährung, Verweigerung oder Abschreibung, sowie Beendigung

Quelle: Asylstatistik SEM

Die Zahlen zur Schutzgewährung und Beendigung zeigen, dass ein Grossteil der Personen, die zu Kriegsbeginn in die Schweiz eingereist sind, immer noch in der Schweiz sind. Entsprechend hoch sind auch die Bestandszahlen: Ende 2022 waren knapp 63'000 Personen mit Status S in der Schweiz, bis Ende 2024 hat sich die Zahl um 5'000 Personen auf 68'000 erhöht (vgl. Abbildung 4-4).

Abbildung 4-4: Bestand Personen mit Schutzstatus S

Quelle: Asylstatistik SEM

Eine Studie von UNHCR, IPSOS und SEM¹¹⁴ hat in einer repräsentativen Stichprobe die Zusammensetzung der Personengruppe detaillierter untersucht. Ihre Auswertungen zum Personenstand März 2023 zeigen:

- 79% der Haushaltsmitglieder sind Frauen und Kinder, von den Personen im erwerbsfähigen Alter sind 70.8% Frauen.
- 14% der Haushaltsmitglieder sind ältere Personen (60 Jahre oder älter).
- 13% der Haushalte haben ein Mitglied mit einer Langzeiterkrankung oder Behinderung
- 69% der Personen verfügen über einen Hochschulabschluss
- 25% der Haushalte bestehen aus nur einer erwachsenen Person mit abhängigen Familienangehörigen (Kind oder ältere Person) und 27% aus zwei oder mehreren erwachsenen Personen mit abhängigen Familienangehörigen.

Diese Zahlen zeigen, dass sich die Personengruppe der Schutzsuchenden von den Personen mit Asylhintergrund unterscheiden – und auch mit dem grossen Anteil alleinerziehenden Müttern, Kinder und kranken Personen besondere Herausforderungen bezüglich Betreuung, Beschulung, Integration oder Gesundheitsversorgung besteht.

¹¹⁴ UNHCR; Ipsos SA Switzerland; Staatssekretariat für Migration SEM (2023)

Exkurs: Beschulung der Kinder¹¹⁵

Für Städte und Gemeinden stellte die Aufnahme der Kinder in die Regelschule vor allem zu Beginn eine grosse Herausforderung dar: Je nach Wohnort / Organisation mussten innert kurzer Frist (mehrere) neue Klassen eröffnet werden:

- In **Winterthur** waren es beispielsweise 4 zusätzliche Aufnahmeklassen zu den 10 bereits bestehenden, sowie eine eigene Klasse an der Heilpädagogischen Schule mit nur Schüler und Schülerinnen aus der Ukraine.
- In der Stadt Zürich sind seit Beginn des Krieges im Monat durchschnittlich 300 Schüler und Schülerinnen eingeschrieben. Die Zahl schwankt allerdings stark, so waren es Ende Februar 2025 rund 400 Personen.

Die Schulen mussten sich zudem auch qualitativ (sprachlich, interkulturell) auf die neuen Schüler und Schülerinnen einstellen. Obwohl in der Zwischenzeit eine gewisse Routine eingetreten ist, ist die Aufgabe aufgrund des „Kommen und Gehens“ bzw. Umzugs von Familien mit schulpflichtigen Kindern nach wie vor herausfordernd. In Orten mit Kollektivunterkünften herrscht eine hohe Sprachmonogamie, so dass die Zuteilung der Klassen schwierig war und ist. Insgesamt führt die hohe Zahl an Kinder mit Status S zu entsprechend hohen Kosten im Schulbereich.

b) Generelle Würdigung

Insgesamt ist die Zusammenarbeit und der Effort aller Staatsebenen zu würdigen, da «zu keiner Zeit das System zuungunsten der Geflüchteten kollabierte».¹¹⁶ Insbesondere zu Beginn stellten sich mit der hohen Anzahl neu eingereister Personen drängende und diverse Herausforderungen, um die Anträge zu bewältigen, Anfragen aus der Bevölkerung zu koordinieren und insbesondere Unterkünfte zur Verfügung stellen zu können. Dies erforderte rasches Handeln aller Staatsebenen. Beim Bund unterstützten zum Beispiel zwischen Anfangs März und Ende 2022 insgesamt 548 Personen das SEM bei der Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben in der Ukraine-Krise.¹¹⁷ Auch die Kantone, Städte und Gemeinden mussten innert kurzer Zeit zusätzliches Personal einstellen und zahlreiche Wohnungen anmieten, sowie die Strukturen anpassen, um z.B. Übersetzungskräfte, Anlaufstellen und unkomplizierte Unterstützung anbieten zu können. Nur dank dem grossen Engagement aller involvierter Akteure – ergänzend zur grossen Solidarität in der Gesellschaft – konnte die Situation bewältigt werden.

Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass der Schutzstatus sich insofern bewährt hat, als anders die schiere Menge an Gesuchen nicht hätte bewältigt werden können. Ohne Anwendung des Schutzstatus wäre es zu vielen vorläufigen Aufnahmen gekommen mit den entsprechend notwendigen – und aufwendigeren – Verfahren.

¹¹⁵ Schweizerischer Städteverband (2025)

¹¹⁶ Schweizerischer Gemeindeverband (2022)

¹¹⁷ Interface (2023)

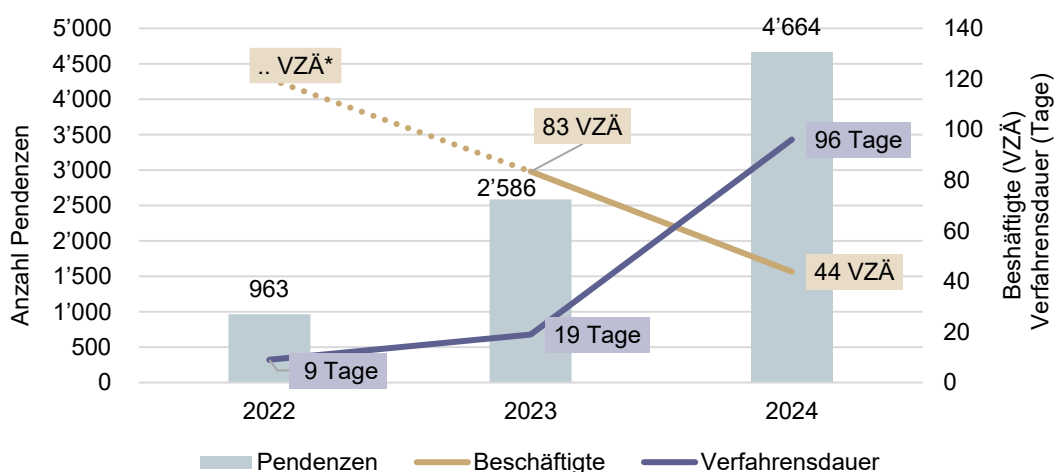
4.3 Verfahren bis Erteilung Schutzstatus

a) Ausgangslage

Die Personen erhalten kollektiv Schutz, ohne dass ein Asylverfahren und eine Prüfung der Fluchtgründe durchgeführt werden. Hierin besteht der wesentliche Unterschied zum Asylbereich, in welchem für jede Person individuell abgeklärt wird, ob die Flüchtlingseigenschaften erfüllt sind. Entsprechend kürzer fällt das Verfahren zur Erteilung des Schutzstatus aus (Zielwert 21 Tage).

Zu Beginn der Krise war die Verfahrensdauer sehr kurz und entsprechend der Aufenthalt im BAZ auch. Im Jahr 2022 waren es durchschnittlich 9 Tage (vgl. Abbildung 4-5). Dies ermöglichte eine Entlastung der BAZ und einen raschen Abbau der Gesuche. Der kurze Aufenthalt führte aber bei den Kantonen, Städten und Gemeinden zu Herausforderungen und grossen Belastungen: Sie hatten kaum Zeit, sich auf die ankommenden Personen vorzubereiten, mussten die Risiken bezüglich Planung der Unterbringung tragen und zusätzliche personelle Ressourcen und Finanzen einsetzen.^{118,119} Im Verlauf der Zeit wurde die Aufgabenteilung wieder justiert: der Bund war für die Registrierung und Überprüfung der Gesuche zuständig (mit einer Mindestaufenthaltszeit im BAZ), die Kantone, Städte und Gemeinden für Unterbringung und Betreuung.¹²⁰

Abbildung 4-5 Verfahrensdauer, Pendenzen und Beschäftigte im Verfahrensbereich



* Im Jahr 2022 ist eine Unterscheidung der Beschäftigte im Verfahrensbereich zwischen Asyl und Schutzgewährung nicht möglich, da die Zuteilung des Personals ad hoc erfolgte.

Quelle: SEM Spezialauswertung

¹¹⁸ Schweizerischer Städteverband (2024)

¹¹⁹ Schweizerischer Städteverband; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

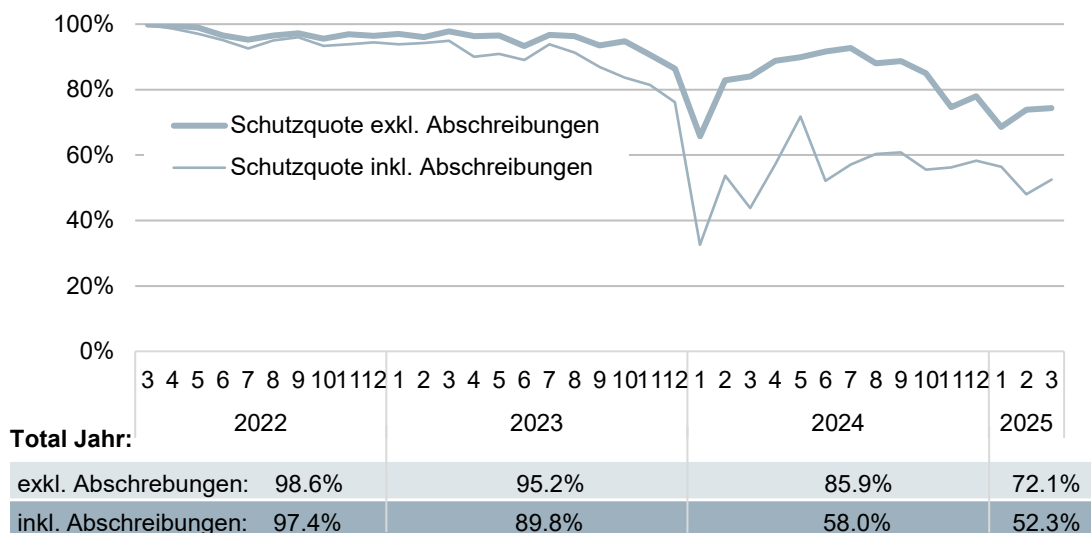
¹²⁰ Evaluationsgruppe Status S (2023)

Im Jahr 2023 war die Verfahrensdauer mit 19 Tagen schon etwas länger. Im Jahr 2024 erhöhte sie sich deutlich auf 96 Tage. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Personen, die aktuell noch ein Gesuch stellen, haben ein anderes Profil, als Personen, die kurz nach Kriegsbeginn geflüchtet sind (vermehrt Sekundärmigration). Dies führt zu komplexeren Gesuchsprüfungen – und gleichzeitig mehr Ablehnungen (vgl. Abbildung 4-6 zur Schutzquote)
- weniger Personalressourcen für S-Verfahren, da Verschiebung zu Asylverfahren
- dafür zwar Rekrutierung neuer Personen, deren Einarbeitung jedoch Zeit brauchte

In der Folge haben sich ab Mitte 2023 auch bei den Gesuchen um Schutzstatus S Pendenzen eingestellt.

Abbildung 4-6 Entwicklung der Schutzquote und Ablehnungsquote ohne ein Bleiberecht



Quelle: Asylstatistik SEM

b) Erkenntnis und Handlungsbedarf

Die anfänglichen akuten Herausforderungen hinsichtlich der hohen Gesuchszahlen, und den damit verbundenen Herausforderungen beim Verfahren sind gelöst.

Aktuell ist eine Tendenz zur verstärkten Einzelfallprüfung der Schutzgesuche zu beobachten, da die Gestuchstellenden zunehmend unterschiedliche Profile aufweisen (z.B. bezüglich bereits erfolgter Ein- und Ausreise in die Schweiz oder in andere EU-Staaten, sogenannte Sekundärmigration). Zudem kommen strengere Vorgaben zur Anwendung, Gesuche von Personen abzulehnen, die anderswo schon über einen Schutzstatus verfügen. Die differenziertere Prüfung der Gesuche ist die deutlich zeit- und ressourcenintensiver. Dies wirkt sich unmittelbar auf den Pendenzenstand aus und führt zu einem Spannungsfeld zwischen einer sorgfältigen

Prüfung der Schutzgesuche und der Dauer der Verfahren. Es ist zu klären, welche Priorität gesetzt werden soll, resp. ob das SEM mehr Personal einsetzen kann.

Weiterer Handlungsbedarf bezüglich der Verfahren besteht nicht.

4.4 Unterbringung

a) Ausgangslage

Zu Beginn waren die Bundesstrukturen stark überlastet und die Unterbringungskapazitäten konnten erst nach einer gewissen Zeit erhöht werden. Dem Bund gelang es aber, dank des hohen zusätzlichen Personaleinsatzes¹²¹, die Verfahrensdauer kurz zu halten. Damit war es ihm möglich, die Personen nach Gesuchserledigung rasch aus den BAZ in die Kantone überweisen zu können. In der Folge mussten für die Unterbringung Kantone und Gemeinden einspringen. Der Exkurs in Abschnitt 3.3.3 (S. 62) zur Unterbringung illustriert den massiv höheren Bedarf an Unterbringungskapazitäten für verschiedene Städte. Diese übernahmen infolgedessen in den ersten beiden Kriegsmonaten wesentliche Aufgaben der damals überlasteten Bundesstrukturen. Der rasche Übergang in die Kantone und Gemeinden bewirkte, dass Personen meist ohne Krankenversicherung, ohne Abklärung zum gesundheitlichen Zustand und ohne Integration in den Alltag in der Schweiz übernommen werden mussten.

Private Unterbringung:

Anfänglich hat die grosse Solidarität bei der privaten Unterbringung geholfen, eine schnell Bleibe für möglichst alle Personen zu finden. Schon kurz darauf zeigten sich für Bund, Kanton, Städte und Gemeinden verschiedene Herausforderungen:

- Bezüglich Unterbringungskapazitäten war die private Unterbringung zu Beginn eine Entlastung. Jedoch war unklar, wie lange die Unterkünfte bei den Gastfamilien zur Verfügung stehen. Meist brauchte es rasche Anschlusslösungen, deshalb mussten die Städte und Gemeinden grosse Vorhalteleistungen in der Unterbringung erbringen. Wie sich in der Zwischenzeit gezeigt hat, sind private Unterkünfte oftmals keine längerfristige Lösung, weshalb der Bettenbedarf in den Kantonen und Gemeinden trotzdem hoch blieb.^{122, 123, 124} Viele private Unterbringungen erfolgten aber auch längerfristig und dauern teils bis heute an.
- Die Entlastung galt jedoch nicht für die administrativen Prozesse der Kantone, Städte und Gemeinden (personeller und finanzieller Aufwand für Begleitung war gross)^{125, 126}, da

¹²¹ Konkret unterstützten zwischen Anfangs März und Ende 2022 insgesamt 548 Personen das SEM bei der Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben in der Ukraine-Krise (Interface (2023)).

¹²² Evaluationsgruppe Status S (2024)

¹²³ Schweizerischer Städteverband; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

¹²⁴ Schweizerischer Gemeindeverband (2024)

¹²⁵ Schweizerischer Gemeindeverband (2022)

¹²⁶ Evaluationsgruppe Status S (2024)

entsprechende Strukturen und Prozesse für die Organisation der privaten Unterbringung kaum vorhanden waren.

- Zudem konnte der Verteilschlüssel auf die Kantone aufgrund der privaten Unterbringung temporär nicht mehr eingehalten werden. Dies war insbesondere für einzelne Städte wie Zürich eine grosse Belastung, weil sie mit überdurchschnittlichen Privatunterbringungen konfrontiert waren und die damit verbundenen Aufwände (Anfragen Behörden, Alternativen bei Verlust der Privatunterbringung) tragen mussten. Bereits nach 4 Monaten konnte allerdings der Verteilschlüssel in 24 von 26 Kantonen wieder eingehalten werden, was unter Anbetracht der hohen Gesuchszahlen in den vorangehenden Monaten beachtlich ist. Dies verdeutlicht zugleich, dass die private Unterbringung die Einhaltung des Verteilungsschlüssels nicht grundsätzlich verhindert. Die Abweichung war vielmehr der aussergewöhnlichen Situation geschuldet (grosse Zahl Schutzsuchender, visumsfreie Einreise, unklare Abläufe und Ansprechstellen, teils direkte private Unterbringung). In dieser Phase standen die persönlichen Bedürfnisse der Schutzsuchenden im Vordergrund – etwa der Wunsch, direkt bei Verwandten unterzukommen.

b) Erkenntnis und Handlungsbedarf

Die Überlastung und der Überlauf der Personen aus den BAZ in die Kantone, Städte und Gemeinden darf bei einem erneuten Anstieg der Zahlen nicht wieder erfolgen.¹²⁷ Entsprechende Massnahmen sind zu planen (vgl. Ausführungen zur Unterbringung im Asylbereich in Kapitel 3.3).

Private Unterbringung: Anfänglich war die private Unterbringung systemrelevant, um für alle Personen mit Schutzstatus S eine Unterbringung zur Verfügung stellen zu können. Ohne die private Unterbringung hätten zahlreiche Schutzsuchende keine Unterkunft erhalten. Aus Sicht der Städte und Gemeinden war sie aber mit erheblichem Aufwand und Unsicherheiten verbunden. Inwieweit diese Form der Unterbringung im Falle einer Verstetigung grundsätzlich Potenzial hat, wurde in einer Studie zum Postulat Marti (Po. 23.3203) untersucht. Der Schlussbericht liegt vor, wird aber erst nach der Genehmigung des Bundesratsberichts in Erfüllung des Postulats im Frühjahr 2026 publiziert. Ein Blick in die noch unveröffentlichten Ergebnisse zeigt:¹²⁸

- Der anfängliche Aufwand zur Schaffung der erforderlichen Strukturen war hoch, wurde jedoch in den meisten Kantonen für Personen mit Status S erbracht. Es könnte sich lohnen, diese Strukturen beizubehalten – insbesondere, um in unvorhergesehenen Notlagen rasch darauf zurückgreifen zu können.
- Der privaten Unterbringung könnte ein Platz als ergänzende Unterbringungsform eingeräumt werden. Sie hat nachweislich einen positiven Einfluss auf die Alltagsbewältigung der Schutzsuchenden und auf eine schnellere Integration.

¹²⁷ Schweizerischer Städteverband; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

¹²⁸ Postulat 23.3203 von Marti Samira «Erfahrungen aus dem Ukraine-Krieg. Evaluation des Integrations- und Sparpotenzials einer Verstetigung der privaten Unterbringung im Asylwesen». Schlussbericht von BSS liegt voraussichtlich Ende Juni 2025 vor.

- Eine generelle Ausweitung der privaten Unterbringung scheint hingegen nicht angezeigt. Insbesondere Kosten- und weitere strukturelle Gründe sprechen dagegen. Als Ersatz für die BAZ kommt sie grundsätzlich nicht infrage. Welche Rolle die private Unterbringung künftig in der Notfallplanung spielen soll, wird im Rahmen des Berichts zur Beantwortung des Postulats Minder zur «fehlenden Schwankungstauglichkeit im Asylwesen» (Po. 23.3084) geklärt.

4.5 Integrationsförderung

a) Ausgangslage

Bei der Integrationsförderung der Personen mit Schutzstatus S gilt der «Dual Intent»-Ansatz: Er besagt, dass sich die Förderung der Integration von Personen im Asylbereich immer lohnt, auch wenn keine Perspektive auf längerfristigen Verbleib in der Schweiz besteht. Das Konzept wurde von der OECD eingeführt¹²⁹ und von der Schweiz seit der Aktivierung des Schutzstatus S umgesetzt.

Schutzsuchende aus der Ukraine sollen entsprechend aktiv am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in der Schweiz teilnehmen. Um die Integration von Personen mit Schutzstatus S zu fördern, wurde deshalb im Frühling 2022 das Programm «Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S» (Programm S) lanciert. Zu Beginn wurde der Fokus auf die Sprachförderung gesetzt. Seit Anfang 2024 gelten für Personen mit Schutzstatus S die Vorgaben der Integrationsagenda Schweiz (siehe hierzu auch Kap. 6) und der Bundesrat hatte ein Ziel für die Erwerbstätigenquote von 40% per Ende 2024 definiert. Für Jugendliche und junge Erwachsene liegt die Priorität beim Abschluss einer Ausbildung.¹³⁰

Das SEM beobachtet die Umsetzung des Programms S in den Kantonen laufend. Im Sommer 2024 stellt es auf Basis der Berichterstattungen der Kantone gegenüber März 2023 eine deutliche Intensivierung der Sprachförderung und Förderung der «Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit» fest. Zusätzlich beobachtete das SEM eine Verbesserung der Sprachkenntnisse von Personen mit Status S (der Anteil Anmeldungen für Sprachkurse auf dem Niveau B1 erhöhte sich von 4% im Jahr 2023 auf 17% im ersten Halbjahr 2024). Auch die Anzahl Kantone, die eine enge Begleitung (durchgehende Fallführung) gemäss IAS und Jobcoaching-Massnahmen zu Gunsten von Personen mit Schutzstatus S umsetzen, erhöhte sich deutlich.¹³¹

Um die berufliche Integration von Personen mit Schutzstatus S weiter zu fördern, hat der Bundesrat in mehreren Etappen die Hürden zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesenkt wie auch Anreize zur Förderung der beruflichen Integration gesetzt. So hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 8. Mai 2024 ein Bündel von nationalen Massnahmen zur Kenntnis genommen,

¹²⁹ OECD (2023)

¹³⁰ Vgl. für Details zum Programm S die Website des SEM: [Programm «Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S» \(Programm S\)](#)

¹³¹ Staatssekretariat für Migration (2024)

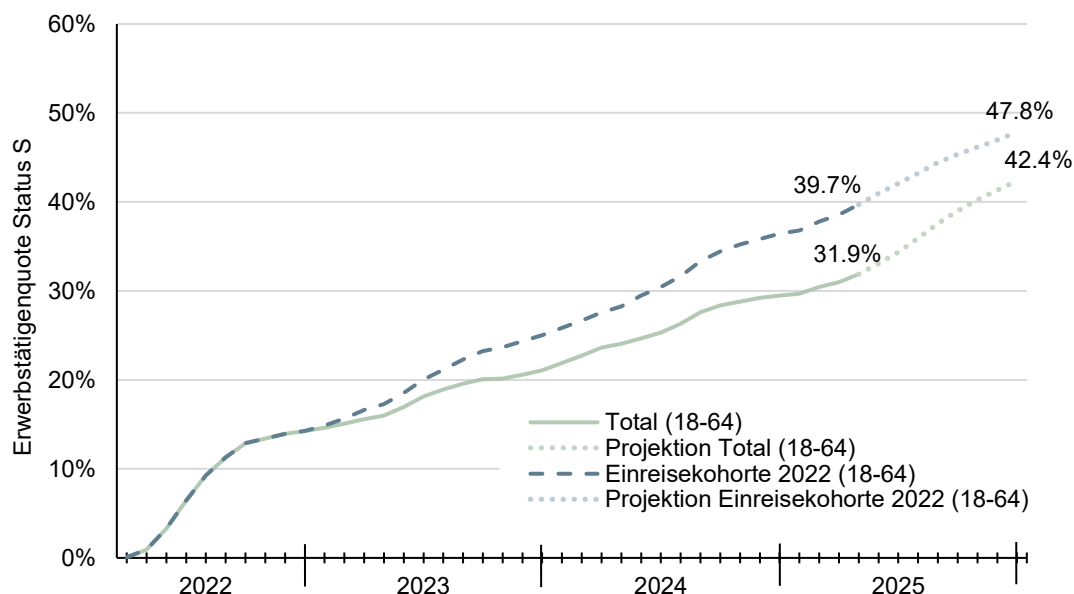
mit dem die Integration von Personen mit Schutzstatus S in den Arbeitsmarkt gefördert werden soll. Bund, Kantone, Sozialpartner und Organisationen der Betroffenen sollen enger zusammenarbeiten, um noch mehr Personen mit Schutzstatus S in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das EJPD hat einen Beauftragten für Arbeitsmarktintegration ernannt mit dem Auftrag, den Kontakt mit den Unternehmen zu stärken. Zudem will der Bundesrat die Begleitung beim Zugang zu Verfahren der Diplomanerkennung verbessern und die Vermittlung durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) verbessern.

Zur weiteren Förderung sind folgende rechtliche Anpassungen geplant (Entscheidung Bundesrat vom 26. Februar 2025, Vernehmlassung bis 2. Juni 2025):

- Verordnungsänderung ((Inkrafttreten voraussichtlich vor Ende 2025))
 - Ersatz der Bewilligungspflicht durch eine einfache Meldung der Erwerbstätigkeit (tritt voraussichtlich am 1.12.2025 in Kraft).
 - Einführung der Möglichkeit, Personen mit Schutzstatus S zur Teilnahme an Massnahmen zur beruflichen Ein- oder Wiedereingliederung zu verpflichten.
- Gesetzesänderungen (Inkrafttreten frühestens Ende 2026)
 - Anspruch auf Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit
 - Einführung der Meldung von arbeitsmarktfähigen Personen mit Schutzstatus S durch die Sozialhilfebehörden bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (RAV)

Zudem hat der Bundesrat entschieden, dass erwerbstätige Personen ab Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzstatus eine Ausreisefrist von bis zu 12 Monaten gewährt wird. Bei Personen in einer beruflichen Grundbildung besteht bereits seit März 2023 eine Verlängerungsmöglichkeit der Ausreisefrist bis zum Abschluss der Ausbildung.

Die Entwicklung der Erwerbstätigenquote zeigt, dass unter grossen Anstrengungen von Bund und Kantonen, Sozialpartnern sowie der Geflüchteten selbst eine Erwerbstätigenquote von 50 Prozent der 2022 eingereisten Personen bis Ende 2025 im Bereich des Möglichen liegt (vgl. Abbildung 4-7). Dies entspricht dem am 28. Mai 2022 neu festgelegten Bundesratsziel: Die Erwerbstätigenquote von Personen, die 2022 eingereist sind, lag Ende April 2025 bei 39.7% und dürfte laut Prognose bis Ende Jahr noch deutlich ansteigen. Für den Gesamtbestand der Personen mit Schutzstatus S lag die Erwerbstätigenquote Ende April 2025 bei knapp 32%. Wird die Entwicklung der Erwerbstätigenquote bis Ende 2025 fortgeschrieben, so ist Ende Jahr voraussichtlich mit einer Quote von 42.4% zu rechnen, wobei die Entwicklung durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst wird und entsprechend von dieser Prognose abweichen kann.

Abbildung 4-7 Entwicklung der Erwerbstätigenquote von Personen mit Schutzstatus S

* Quelle: Asylstatistik (Stand vom 30.04.2025) (Statistikdienst)

b) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Gemäss der Evaluationsgruppe Schutzstatus S erweist sich der «Dual-Intent-Ansatz» im Spannungsverhältnis zwischen Rückkehrorientierung und Integration als zweckmässig. Im Rahmen des Programm S wird die Integration von Personen mit Schutzstatus S gemäss den Eckpunkten der Integrationsagenda Schweiz gefördert, was sich bewährt.

Es wurden ergänzend zum Programm bereits zahlreiche Massnahmen ergriffen, um die Arbeitsintegration von Personen mit Schutzstatus S zu unterstützen. Ende Februar 2025 hat der Bundesrat entschieden, die Erwerbsintegration mit rechtlichen Anpassungen weiter zu fördern, die Vernehmlassung dazu lief bis am 2. Juni 2025. Zudem hat er das EJPD beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten, um das Programm S in den bestehenden kantonalen Integrationsprogrammen zu verankern.¹³² Damit sind wichtige Schritte zur besseren Verankerung der Integrationsförderung von Personen mit Schutzstatus S aufgegleist.

4.6 Ende Status S

a) Ausgangslage

Auch wenn im Moment ein Ende des Kriegs in der Ukraine und eine sichere Rückkehr der Geflüchteten nicht absehbar ist, hat das SEM im Sinn einer vorausschauenden Planung die

¹³² Staatssekretariat für Migration (2025)

rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Fragen im Zusammenhang mit einer allfälligen künftigen Aufhebung des Schutzstatus S ausgearbeitet (vgl. nachfolgender Exkurs).¹³³

Exkurs: Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S

Das Konzept beschreibt die Umsetzung der verschiedenen Verfahren, die im Zusammenhang mit der Aufhebung des Schutzstatus S anwendbar sind, sowie der Rückkehr. Es unterscheidet verschiedene Szenarien:

- Basisszenario: Der Schutzstatus wird zwei bis drei Jahre nach Kriegsbeginn (also 2024/2025) aufgehoben. Dieses Szenario ist in der Zwischenzeit verfallen.
- Spätere Aufhebung: Bei einer späteren Aufhebung nimmt die freiwillige Ausreisebereitschaft ab und der Integrationsprozess ist weiter fortgeschritten.
- Im Übrigen würde eine Person mit Schutzstatus S nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von 5 Jahren eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) erhalten, welche bis zur Aufhebung des Schutzstatus S gültig wäre (erstmalig im März 2027 für Personen mit Einreise im März 2022).

Das Konzept fokussiert auf das Basisszenario, das in der Zwischenzeit zeitlich überholt ist. Festgelegt wurden aber Empfehlungen, die grundsätzlich auch bei einer späteren Aufhebung den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden können:

- Verfahren: Gestaltung des Konsultationsprozesses bis zur Aufhebungsentscheid, Zuständigkeiten beim Wegweisungsvollzug, Kommunikation, Gültigkeit der Ausreisefristen (Varianten), Dauer der Ausreisefrist.
- Rückkehr: Grundsatz freiwillige Rückkehr, Ausgestaltung der Rückkehrhilfe, Organisation der Ausreisen und Rückführungen, Umgang mit Spezialfällen, Ansatz eines Länderprogramms Ukraine für finanzielle Rückkehrhilfe, Abmeldeprozedere

b) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Mit dem Auslaufen und dem Ende des Status S sind folgende Erkenntnisse sowie ein daraus resultierender Handlungsbedarf verbunden:

- Auf individueller Ebene: Personen mit Status S können aufgrund der Reisefreiheit im Schengenraum in die Ukraine zurückreisen – oder in ein anderes Land – ohne damit den Schutzstatus zu verlieren. Dies wird in der kürzeren Vergangenheit gehäuft beobachtet. KKJPD, SODK, KdK und SSV sehen bei den Reisemöglichkeiten der Personen mit Status S in den EU-Raum grundsätzlich kein Problem.¹³⁴ Dennoch wurde die Praxis aufgrund der Annahme der Motion Würth/Paganini «Für die Akzeptanz des Schutzstatus S braucht es Anpassungen» (Mo 24.3022/24.3035) bereits angepasst: Neu wird verhindert, dass bei längeren Abwesenheiten der Schutzstatus S behalten werden kann. Für die Integrationsmassnahmen bedeutet die vermehrte Reisetätigkeit oftmals An- und Abmeldungen sowie No-

¹³³ Staatssekretariat für Migration (2023)

¹³⁴ Evaluationsgruppe Status S (2024)

Shows. Dem soll über eine höhere Verbindlichkeit bei Integrationsmassnahmen entgegenwirkt werden.¹³⁵

- **Aufhebungskonzept:** Die vorsorgliche Konzipierung der Aufhebung des Schutzstatus S ist zu würdigen. Allerdings ist das Basisszenario im Konzept nicht mehr aktuell, ein Grossteil könnte aber auf die aktuelle Situation übertragen werden. Es muss eine gute Lösung gefunden werden für die finanzielle Unterstützung der Personen zwischen dem Aufhebungsentscheid und der Rückkehr, da die für Personen aus dem Asylsystem vorgesehene Nothilfepauschale und Nothilfestrukturen aus Sicht der Kantone, Städte und Gemeinden nicht geeignet sind. Für die Städte und Gemeinden ist es zudem wichtig, dass im Falle einer Aufhebung das SEM den Kantonen, Städten und Gemeinden frühzeitig die Regeln und Verfahren kommuniziert und auch die relevanten Anlaufstellen für Personen mit Status S informiert, damit diese sich vorbereiten können und ihre Klienten gut informieren können. Dies ist im Konzept so vorgesehen, und muss bei der Umsetzung beachtet werden.
- **Übergang fünf Jahre:** Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige vom zuständigen Kanton eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist. Dies wirft neue Fragen zur Rechtsstellung (Reisefreiheit, Erwerb, etc.) auf, die es zu klären gilt.
- **Härtefallverfahren:** Die Aufenthaltsbewilligung, auf die bei Erreichen der fünf Jahre vorübergehenden Schutzes ein Anspruch entsteht, ist an den Fortbestand des vorübergehenden Schutzes gekoppelt. Wollen vorübergehend Schutzbedürftige ihren Aufenthalt in der Schweiz langfristig absichern, steht ihnen die Möglichkeit offen, ab einem Aufenthalt von fünf Jahren ein Härtefallgesuch einzureichen (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Dieses ist bei den kantonalen Migrationsbehörden einzureichen. Stimmen diese dem Gesuch zu, unterbreiten sie es dem SEM zur Zustimmung. In den herkömmlichen Strukturen gelangen so durchschnittlich rund 300 Fälle pro Jahr zur Zustimmung ans SEM. Ende Q1 2025 befanden sich rund 48'000 Personen mit vorübergehendem Schutz in der Schweiz, die im Jahr 2027 die Fünfjahresfrist erreichen werden (2022er-Kohorte). Das potenzielle Mengengerüst für Härtefallverfahren weist damit ein epochales Ausmass auf, das Kantone und Bund in den gewöhnlichen Strukturen und Verfahrensabläufen kaum bewältigen können. Zudem stellt sich die Frage, wie schweizweit für die Personen mit Schutzstatus S eine mehr oder weniger einheitliche Praxis der Härtefall-Beurteilung sichergestellt werden kann, wenn die Erstbeurteilung auf kantonaler Ebene erfolgt. Mit Blick auf die erwartbar hohe Anzahl an Härtefallgesuchen ab 2027 und die mögliche Heterogenität in der kantonalen Umsetzung ist eine frühzeitige Erarbeitung von Lösungsansätzen erforderlich.

¹³⁵ Zur Förderung der Erwerbsintegration von Personen mit Schutzstatus S lief bis 2. Juni 2025 eine Vernehmlassung – darin ist u.a. bereits eine Ausweitung der Teilnahmepflicht an beruflichen Ein- oder Wiedereingliederungsmassnahmen auf arbeitslose Personen mit Schutzstatus S vorgesehen.

5 Irreguläre Migration: Analyse und Handlungsbedarf

5.1 Definition

Die irreguläre Migration umfasst alle jene Personen, die unrechtmässig in die Schweiz eingereist sind respektive sich unrechtmässig in der Schweiz aufhalten oder – falls sie zwischenzeitlich einen legalen Aufenthaltsstatus hatten – nicht mehr darüber verfügen.¹³⁶

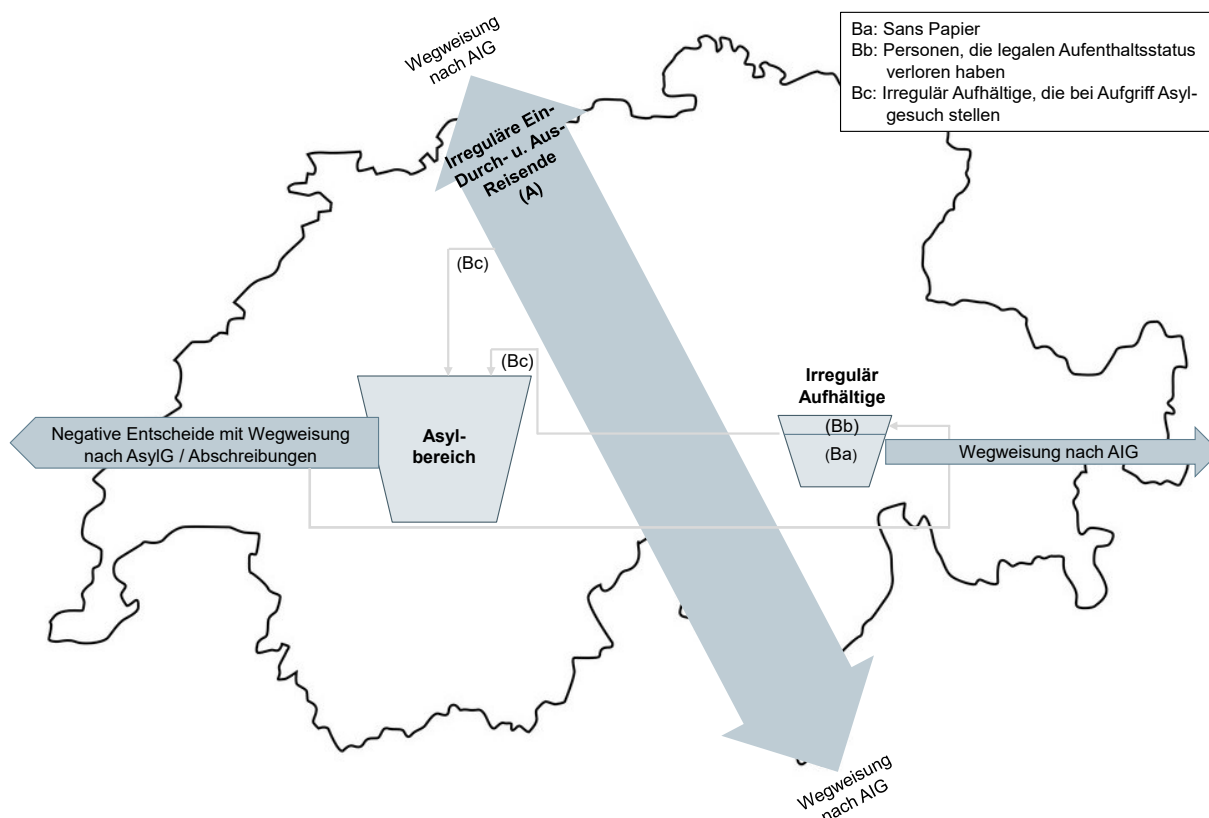
Diese allgemeine Definition umfasst zahlreiche, verschiedene Phänomene, die es zu unterscheiden gilt und die sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Schweiz haben. Grundsätzlich lassen sich diese Phänomene in die beiden folgenden Gruppen einteilen (vgl. dazu auch die Abbildung 5-1)

- Personen (A), die irregulär, das heisst ohne die erforderlichen Einreise- oder Aufenthaltspapiere zu besitzen, ein-, durch oder ausreisen.
- Personen (B), die ohne geregelten Aufenthalt auf unbestimmte Dauer in der Schweiz verweilen wollen und häufig als irregulär Aufhältige bezeichnet werden.

Die Gruppe von irregulär Aufhältigen, die wie erwähnt die Schweiz nicht in kurzer Zeit durchqueren, sondern sich auf unbestimmte Dauer in der Schweiz aufhalten wollen, können in drei verschiedene Gruppen unterteilt werden:

- Die grösste dieser Gruppen (Ba) werden in der Schweiz oftmals als eigentliche Sans-Papiers bezeichnet. Dabei handelt es sich um Menschen, die weder über einen Aufenthaltsstatus verfügten noch jemals ein Asylgesuch stellen. Sie machen schätzungsweise rund 80% der irregulär Aufhältigen aus.
- Eine weitere Gruppe (Bb) verfügte einst über einen legalen Aufenthaltstitel und wurden irregulär aufhältig, da sie den legalen Status verloren haben. Sie machen schätzungsweise rund 10% der irregulär Aufhältigen aus.
- Die dritte Gruppe (Bc) hat Berührungspunkte zum Asylsystem. Diese Personen stellen ein Asylgesuch, obwohl sie in der Regel wissen, dass sie keine asylrechtlich relevanten Fluchtgründe geltend machen können. Die Motivation für ein Asylgesuch liegt meist darin, kurzfristigen ausländerrechtlichen Massnahmen zu entgehen oder ein Obdach zu erhalten. Ihr Asylgesuch wird meistens nach kurzer Zeit aufgrund einer Mitwirkungspflichtverletzung formlos abgeschrieben oder abgelehnt. Viele fallen unter das Dublin-Abkommen und werden daher in einen Dublin-Staat weggewiesen, entweder nach Asylgesetz oder ausländerrechtlich, sofern das Asylgesuch durch einen Abschreibungsbeschluss beendet wurde. Sie machen ebenfalls rund 10% der irregulär Aufhältigen aus. Da diese Gruppe zudem überproportional stark in der Kriminalitätsstatistik auftritt und ihre Asylgesuche meist unbegründet sind, fokussiert die vorliegende Analyse auf diese Gruppe.

¹³⁶ Im Bericht des Bundesrats „Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers“ werden sie als „alle Drittstaatsangehörige mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz“ definiert (vgl. Der Bundesrat (2020), S. 11).

Abbildung 5-1: Irreguläre Migration im Kontext zum Asylbereich (schematische Darstellung)

Quelle: Eigene Darstellung

Die Darstellung zeigt, dass zwischen dem Asylbereich und der irregulären Migration gewisse, korrespondierende Verbindungen bestehen. Es ist daher notwendig und wichtig, dass im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl immer beide Bereiche mitberücksichtigt werden. Eine isolierte Betrachtung des einen Bereichs kann über die aufgezeigten Verbindungen zu unerwünschten Auswirkungen im anderen Bereich führen.

5.2 Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufenthaltigen

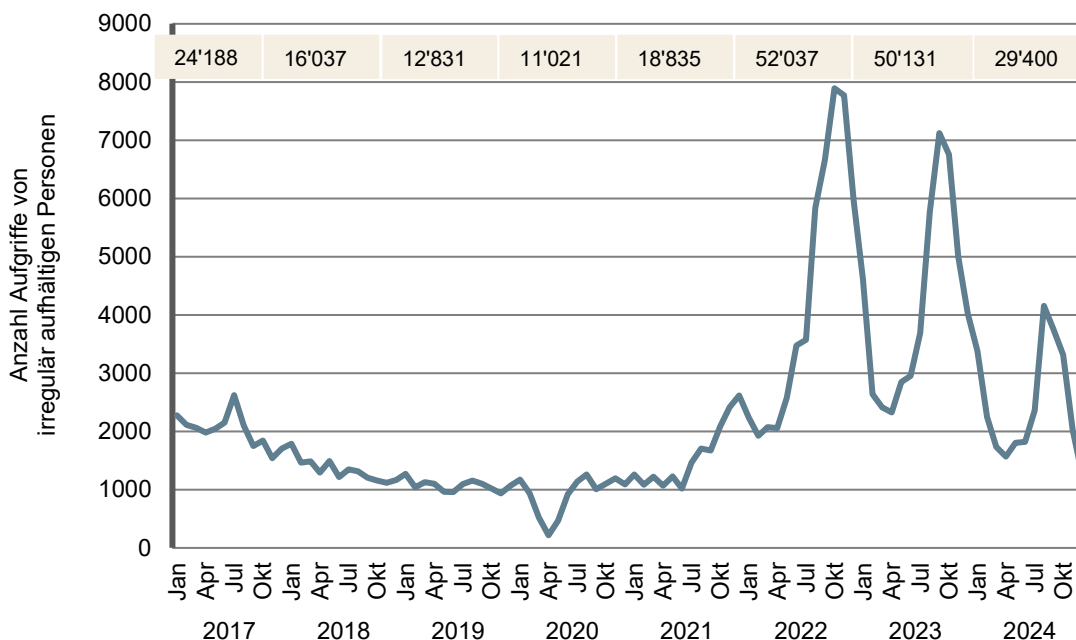
a) Ausgangslage

Das Ausmass der gesamten irregulären Migration – also nicht nur der Gruppe mit Bezug zum Asylsystem¹³⁷ – in und durch die Schweiz ist nicht bekannt. Hinweise auf die Grössenordnung lassen sich jedoch aus den Aufgriffen des BAZG ableiten, da es national tätig ist. Ausgehend von rund 12'800 Aufgriffen im Jahr 2019 (vgl. Abbildung 5-2), hat in den Folgejahren die Zahl der aufgegriffenen Personen stark zugenommen, mit einem Höchstwert von über 52'000

¹³⁷ Vgl. Gruppe Bc im vorangehenden Kapitel.

Personen im Jahr 2022.¹³⁸ Auch im Jahr 2024 beliefen sich die Aufgriffe (29'400) auf mehr als das Doppelte gegenüber dem Ausgangswert im Jahr 2019.

Abbildung 5-2: Aufgriffe des BAZG von irregulär Aufhältigen an oder im Grenzraum



Quelle: SEM

Im Verlauf gut zu erkennen sind die deutlichen saisonalen Schwankungen in den letzten drei Jahren. Das BAZG griff jeweils im Spätsommer/Herbst deutlich mehr Personen auf, die irregulär in die Schweiz ein- oder durchreisen wollten. Auffallend ist dabei, dass der Eingang bei den Asylgesuchen in den letzten drei Jahren einen sehr ähnlichen saisonalen Verlauf aufweist (vgl. dazu Abbildung 3-1, S. 39). Auch auf der Jahresbasis zeigt sich bei den Asylgesuchen eine sehr ähnliche Entwicklung mit einem Höchstwert von gut 30'200 Gesuchen im Jahr 2023 und einem leichten Rückgang auf rund 27'700 im Jahr 2024, wobei dieser Wert ebenfalls fast doppelt so hoch ausfällt wie die 14'300 Gesuche im Jahr 2019 (vgl. Abbildung 3-1, S. 39).

Die Aufgriffe entsprechen grundsätzlich den in ganz Europa zu beobachtenden Migrationsströmen. Von 2017 bis 2022 sind dabei die Top 10 Nationalitäten (in absteigender Folge) Afghanistan, Syrien, Marokko, Nigeria, Türkei, Tunesien, Guinea, Algerien, Gambia und Somalia.

Dabei handelt es sich – wie in Kapitel 5.1 erwähnt – überwiegend um Personen, die die Schweiz direkt transitieren wollen. Ihre Zielländer sind oftmals Frankreich, Grossbritannien, Deutschland oder die Benelux-Staaten. Andere beabsichtigen, länger oder dauerhaft in der

¹³⁸ Da die Schweiz eingebettet in den Schengen-Raum ist, halten sich die Personen, die irregulär in oder durch die Schweiz reisen in der Regel auch irregulär im Schengen-Raum auf. Es sei denn, sie besitzen eine ausländerrechtliche Regelung eines spezifischen Schengen-Staats.

Schweiz zu bleiben. Darunter gibt es wenige, die gegenüber den Angehörigen des BAZG den Wunsch äussern, ein Asylgesuch zu stellen. Diese werden konsequent nach Art. 21. Abs 1. AsylG an ein Zentrum des Bundes verwiesen. Bund und Kantone stellen allerdings fest, dass diese Personen teilweise anschliessend in den BAZ kein Asylgesuch stellen, sondern mutmasslich gegenüber dem BAZG nur die entsprechende Absicht äussern, um nicht nach AIG weggewiesen zu werden. Weitere Personen stellen hingegen effektiv anschliessend ein Asylgesuch. Die Beweggründe, ein Asylgesuch zu stellen, sind sehr unterschiedlich, wobei nicht immer beabsichtigt wird, nach Art. 18 AsylG die Schweiz um Schutz vor Verfolgung zu ersuchen.

Weitere Personen stellen ein Asylgesuch erst später bei Anhaltung durch die kantonale oder kommunale Polizei und bei Androhung allfälliger ausländerrechtlicher Massnahmen. Aufgrund des gestellten Asylgesuchs werden sie sodann, sofern keine Administrativhaft angeordnet werden kann, wiederum zwecks Durchführung des Asylverfahrens in ein Zentrum des Bundes geschickt.

Exkurs zum Bestand an Personen mit irregulärem Aufenthalt in der Schweiz

Zum Bestand von irregulär Aufhältigen gibt es verschiedene Schätzungen:

- Im Bericht des Bundesrats „Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papier“¹³⁹ wird für das Jahr 2015 von **76'000** Personen ausgegangen.¹⁴⁰
- Ecoplan hat im Jahr 2020 eine Studie zu den „Sans-Papiers im Kanton Zürich“ erstellt.¹⁴¹ Anhand verschiedener Datenquellen kam diese Abschätzung auf rund 19'250 Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus im Kanton Zürich.¹⁴² Eine einfache Hochrechnung dieser Zahl anhand des Bevölkerungsanteils von Zürich auf die Schweiz würde sicherlich zu einer Überschätzung führen. Es ist davon auszugehen, dass sich die irreguläre Migration in erster Linie auf städtische Ballungsräume wie Zürich, Basel, Bern, Genf, Lausanne und andere grössere Städte in der Schweiz fokussiert. Im Sinne einer groben Annahme haben wir deshalb das Ergebnis der bevölkerungsproportionalen Umrechnung um 20% reduziert. Damit resultiert für die Schweiz im Jahr 2020 als **grobe Grössenordnung** eine Zahl von rund **86'000** Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus (die Bandbreite der Unsicherheit dürfte dabei mindestens 50% betragen).

Die beiden Schätzungen kommen zu einer ähnlichen Grössenordnung. Zu beachten ist, dass beide Studien bereits relativ alt sind und sich auf die Situation vor der Corona-Pandemie sowie der hohen

¹³⁹ Gemäss Bericht des Bundesrates sind unter dem Begriff „Sans Papier“ „alle Drittstaatenangehörigen mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz zu verstehen. Dazu gehören auch abgewiesene Asylsuchende, die die Schweiz nach Abschluss ihres Asylverfahrens nicht haben und die nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat ausgeschafft werden können.“ Vgl. dazu Der Bundesrat (2020), S. 11-12.

¹⁴⁰ Die Zahl beruht auf der Studie von B,S,S; Volkswirtschaftliche Beratung; in Kooperation mit Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) und Université de Genève (2015) «Sans-Papiers in der Schweiz 2015». Die Bandbreite der Schätzung beläuft sich auf 58'000 bis 105'000 Personen.

¹⁴¹ Ecoplan; KEK-Beratung (2020)

¹⁴² Zur Gruppe der Sans-Papiers wurden dabei alle Personen gezählt, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung, mehr als einen Monat, und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. Dies im Unterschied zum Personenkreis, die ebenfalls keinen legalen Aufenthaltsstatus haben, aber sich in der Schweiz „nur“ zum Zweck eines kurzen, transitorientierten Aufenthalts befinden.

Zunahme an Schutzsuchenden in den Jahren 2022 bis 2024 beziehen. Eine Aktualisierung dieser Schätzungen wäre daher angezeigt.

b) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Anhand der Aufgriffe des BAZG zeigt sich, dass die irreguläre Migration eine relevante Grösse darstellt.

Ob Grenzkontrollen an sich ein geeignetes Instrument zur Migrationssteuerung sind, ist fraglich. Vielmehr könnte ein gemeinsamer und koordinierter europäischer Ansatz zielführender sein. Irreguläre Migration lässt sich nicht mit einseitigen Massnahmen an der Grenze bekämpfen. Mit der Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts werden dafür zusätzliche Instrumente bereitgestellt.¹⁴³ Innerhalb des Schengenraums sind Binnengrenzkontrollen nur in Ausnahmesituationen zulässig.¹⁴⁴

Losgelöst von dieser rechtlichen Situation wären bei einer Einführung von Binnengrenzkontrollen der zusätzliche Personalbedarf beim Bund und Kantonen Rechnung zu tragen. Ebenso wären die volkswirtschaftlichen Auswirkungen durch die Verzögerung beim täglichen Grenzverkehr in die Überlegungen miteinzubeziehen.¹⁴⁵

5.3 Wegweisungsentscheide und Rückführungen im AIG-Bereich¹⁴⁶

5.3.1 Wegweisungsentscheide

a) Ausgangslage

Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus fallen in den Geltungsbereich des AIG. Entsprechend sind für irregulär Aufhältige grundsätzlich die Kantone für die Erteilung von Wegweisungsentscheiden und den Vollzug der Wegweisungen zuständig. Wie viele irregulär aufhältige Personen in den vergangenen zehn Jahren effektiv durch die Kantone nach AIG wegweisen wurden, konnte im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht ermittelt werden. Eine Plausibilisierung der bezogenen Daten bei elf Kantonen ergab, dass es in der Vergangenheit sowohl unterschiedliche Wegweisungspraktiken als auch Datenqualitätsunterschiede zwischen den Kantonen gab. Seit März 2023 wurde im Zuge einer Weiterentwicklung des Schengen-

¹⁴³ Vgl. die Ausführungen zum EU-Pakt in 2.2.5, S. 16.

¹⁴⁴ Gemäss Art. 22 f. Schengener Grenzkodex sind Binnengrenzkontrollen im Grundsatz verboten und nur unter restriktiven Voraussetzungen (ernsthafte und unmittelbare Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit) als *ultima ratio* zulässig.

Die Schweiz führt derzeit lediglich Zollkontrollen (Fokus: Waren) durch. Diese sind zulässig, weil die Schweiz nicht Mitglied der EU-Zollunion ist. Bei Verdachtsmomenten kann im Zuge solcher Kontrollen auch eine Personenkontrolle stattfinden, was die Kontrolle aber nicht zur Grenzkontrolle macht.

¹⁴⁵ Vgl. dazu Ecoplan (2017).

¹⁴⁶ Die Thematik der Wegweisungen und Rückführungen stellt sich auch im Asylbereich und wird dort im Kapitel 3.6 erläutert.

Rechts eine neue schengenweite Erfassung von Wegweisungen eingeführt. Es bestehen verbindliche Vorgaben für die Erfassung von Wegweisungen in einem nationalen System. Die Datenqualität dürfte sich damit verbessern, langjährige Auswertungen sollten inskünftig möglich sein.

Als grobe Schätzung kann davon ausgegangen werden, dass die Kantone in den vergangenen zehn Jahren jährlich rund 2'000 bis 5'000 Personen wegweisen, die sich irregulär in der Schweiz aufhielten. Innerhalb der Kantone ergibt sich etwa folgende Verteilung:

- Rund 40% der kantonalen Wegweisungsentscheide werden durch den Kanton Zürich getroffen. Dies betrifft ausschliesslich Wegweisungsentscheide aus dem Inland und nicht Wegweisungsentscheide am Flughafen Kloten (Schengen-Aussengrenze).
- Die Grenzkantone TI, SG, BS und GE erteilen – nebst dem Kanton ZH – tendenziell mehr Wegweisungsentscheide als die Binnenkantone.
- Kantonale Wegweisungsentscheide werden oft dann getroffen, wenn sich die Personen bereits in Gewahrsam des jeweiligen Kantons befinden, die Papierbeschaffung bei den heimatischen Behörden gut möglich ist und die Wegweisungen einfach vollzogen werden können.

Im Innenverhältnis der Kantone ist problematisch, dass für den Vollzug der Wegweisung jeweils jener Kanton zuständig ist, der die betroffene Person zuletzt nach AIG weggewiesen hat.¹⁴⁷ Da das BAZG (im Auftrag eines Grenzkantons) bis zu 75% aller Wegweisungen verfügt, werden die Grenzkantone überproportional für den Vollzug der Wegweisung zuständig, selbst wenn zuvor ein Abschreibungsbeschluss im Asylverfahren zuhanden eines anderen Kantons erging und diesem anderen Kanton dadurch die Kompensationsleistungen zugesprochen werden.¹⁴⁸

Der Bund seinerseits weist in besonderen Konstellationen ebenfalls irregulär aufhältige Personen nach AIG weg. Der Vollzug der Wegweisungen verbleibt aber auch in diesen Fällen in der Zuständigkeit der Kantone. So können beispielsweise die Kantone dem Bund irregulär aufhältigen Personen melden, die in einem anderen Dublin-Staat als Asylsuchende registriert sind oder in einem anderen Dublin-Staat bereits ein erfolgloses Asylverfahren durchlaufen haben und Europa zu verlassen haben. Sodann klärt der Bund mit den anderen Staaten die staatsvertragliche Zuständigkeit und weist diese irregulär aufhältigen Personen nach AIG in den zuständigen Dublin-Staat weg. Pro Jahr werden auf diese Weise rund 500 bis 1'500 Personen weggewiesen.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Vereinbarung der Kantone aus dem Jahr 2016.

¹⁴⁸ Pro 100 Abschreibungsbeschlüsse erhält der zu diesem Zeitpunkt zuständige Kanton je 15 Personen weniger im erweiterten Asylverfahren.

¹⁴⁹ Die Dublin-Verordnung ist grundsätzlich jeweils dann anwendbar, wenn eine Person bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt hat. Reist diese Person anschliessend weiter in die Schweiz, ist ein Dublin-Verfahren möglich, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz irregulär aufhältig ist oder ein Asylgesuch stellt. Stellt die Person kein Asylgesuch und bleibt irregulär aufhältig, so kann sie nach AIG in den zuständigen Dublin-Staat weggewiesen werden. Stellt sie ein Asylgesuch, wird sie nach Asylgesetz (AsylG) bzw. über einen sogenannte Nicht-Eintretensentscheid (NEE-Dublin) in den zuständigen Dublin-Staat weggewiesen.

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) kann ebenfalls – stellvertretend und auf Basis von verwaltungsrechtlichen Vereinbarungen mit den Kantonen – Personen wegweisen, die irregulär in die Schweiz einreisen wollen respektive sich in der Schweiz aufhalten. Diese Wegweisungen sind nicht direkt mit den vorgenannten Wegweisungen vergleichbar, da es sich überwiegend um Personen handelt, die lediglich einmal mit den schweizerischen Behörden in Berührung kommen. In der Regel werden diese Personen beim Versuch der irregulären Ein- oder Durchreise aufgegriffen und vor Ort weggewiesen, so dass diese Personen oftmals nur für kurze Zeit in der Schweiz verbleiben. Die Anzahl an der Grenze oder im grenznahen Raum weggewiesener Personen durch das BAZG ist grossen Schwankungen ausgesetzt, die den üblichen europäischen Migrationsströmen und saisonalen Schwankungen entsprechen. In den vergangenen Jahren schwankte die Anzahl zwischen 10'000 bis 35'000 Wegweisungen.

b) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Aus den vorangehenden Ausführungen ergeben sich folgende Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen:

- Die Datenlage bei den kantonalen Wegweisungsentscheiden in der Vergangenheit ist unsicher. Es besteht diesbezüglich ein Verbesserungsbedarf, um einen verlässlichen Überblick über die Wegweisungsentscheide gewinnen zu können. Ob der bereits vollzogene Systemwechsel zu eMap die gewünschten qualitativen Verbesserungen bringt, gilt es künftig zu prüfen.
- Die Handhabung der Wegweisungsentscheide (unter welchen Voraussetzungen wird bei einem Zugriff ein Wegweisungsentscheid von den kantonalen Behörden erteilt) ist zwischen den Kantonen unterschiedlich. Es ist zu prüfen, ob eine Vereinheitlichung anzustreben ist.
- Die heutige Regelung bezüglich Zuständigkeit des Wegweisungsvollzugs nach AIG (jener Kanton ist zuständig, der die Person zuletzt nach AIG weggewiesen hat), sollte mit Blick auf evtl. Fehlanreize nochmals geprüft und bei Bedarf angepasst werden.

5.3.2 Rückkehr

a) Ausgangslage

Für den Vollzug von Wegweisungen im AIG-Bereich sind wie im Asylbereich die Kantone zuständig. Die nachstehende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die Entwicklung der Rückkehrzahlen in den letzten 6 Jahren.

Abbildung 5-3: Entwicklung der Rückkehrzahlen im AIG-Bereich

Art der Rückkehr	Anzahl Personen					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kontrollierte, selbständige Ausreisen (bzw. freiwillige Ausreisen ab Kanton)	217	288	199	194	199	232
Rückführung Heimatstaat	2'280	1'185	1'315	1'377	1'457	1'499
Rückführungen Dublinstaat	507	202	344	393	306	414
Total kontrollierte Ausreisen	3'004	1'675	1'858	1'964	1'962	2'145

Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM (2025i)

Es zeigt sich, dass die Zahlen nach dem massiven Rückgang im Jahr 2020 (bedingt durch die Corona-Pandemie) in den folgenden Jahren wieder kontinuierlich auf rund 2'000 kontrollierte Ausreisen pro Jahr erhöht werden konnten. Im Vergleich zu den erteilten Wegweisungsentscheiden im AIG-Bereich (vgl. vorangehenden Abschnitt) muss jedoch festgestellt werden, dass nur ein kleiner Anteil der getroffenen Wegweisungsentscheide über kontrollierte Ausreisen vollzogen wird. Hauptgrund dafür ist, dass sowohl die Wegweisungsentscheide durch das BAZG als auch jene durch die Kantone in der Regel mit einer Ausreisefrist für eine selbständige Ausreise versehen sind. Hingegen wäre ein zwangsweiser Vollzug der Wegweisungen (inkl. Anordnung von Haft) nach geltendem Recht in der Regel nicht verhältnismässig. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein grosser Teil der Personen nach Erhalt des Wegweisungsentscheids unkontrolliert ins Ausland abreist, untertaucht oder in der Schweiz (vorübergehend) in der Nothilfe verbleibt, weil der Wegweisungsentscheid nicht vollzogen werden kann. Zu den häufigsten Gründen für die Nicht-Vollziehbarkeit des Wegweisungsentscheids zählen die folgenden:

- Administrativhaft (Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft) gemäss geltender Schengen-Regelung nur in bestimmten Konstellationen möglich
- Ersatzreisepapiere sind nicht (oder noch nicht) vorhanden
- Identität der Person mit Wegweisungsentscheid ist noch nicht erstellt
- Medizinische Abklärungen für die Reisetauglichkeit (Stichwort: fit-to-Fly-Bescheinigung) ist (noch) nicht abgeschlossen
- Rekurs oder ausserordentliches Rechtsmittel sind hängig
- Personen befinden sich in strafrechtlicher Haft

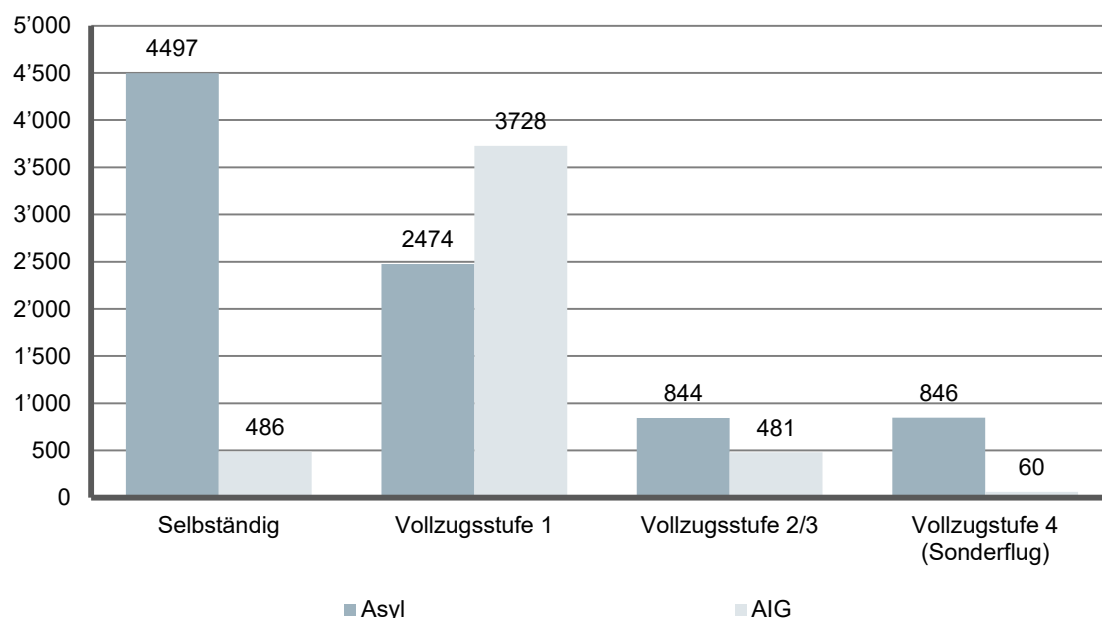
Die nachstehende Abbildung gibt für Ausreisen auf dem Luftweg¹⁵⁰ einen Überblick über die Art der Ausreise: Unterschieden wird dabei zwischen der selbständigen freiwilligen Ausreise

¹⁵⁰ Bei Wegweisungsentscheiden erfolgt der grösste Anteil auf dem Luftweg, da es sich fast immer um Personen fern vom benachbarten Ausland handelt.

und unterschiedlichen Vollzugsstufen 1 bis 4.¹⁵¹ In der Abbildung sind zu Vergleichszwecken sowohl die Ausreisen aufgrund von Wegweisungsentscheiden im AIG- wie auch im Asyl-Bereich dargestellt.

Es fällt auf, dass im AIG-Bereich der Anteil freiwilliger, selbständiger Rückreisen mit 10% an allen kontrollierten Ausreisen sehr viel kleiner ist als im Asyl-Bereich (52%). Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass bei Asylgesuchen mit wenig Erfolgsaussichten, rasch eine Rückkehrberatung in den BAZ zum Tragen kommt. Ebenfalls lässt sich aus der Abbildung erkennen, dass im Asyl-Bereich bei 20% aller Ausreisen die Vollzugsstufen 2/3 oder 4 zur Anwendung kommen. Im AIG-Bereich fällt dieser Anteil mit 11% deutlich tiefer aus.

Abbildung 5-4: Ausreisen auf dem Luftweg nach Vollzugsstufen (2023 bis März 2025)



Quelle: SEM Spezialauswertung

¹⁵¹ -Gemäss Zwangsanwendungsverordnung (ZAV) werden folgende Vollzugsstufen unterschieden:

- Vollzugsstufe 1: Person hat einer selbständigen Rückreise zugestimmt. Sie wird von der Polizei bis zum Flugzeug begleitet; die Rückreise erfolgt ohne Begleitung.
- Vollzugsstufe 2: Person hat einer selbständigen Rückreise nicht zugestimmt. Sie wird in der Regel von zwei Polizistinnen oder Polizisten in Zivil begleitet. Sofern nötig können Handfesseln eingesetzt werden.
- Vollzugsstufe 3: Wie Vollzugsstufe 2, aber es ist zu erwarten, dass die Person körperlichen Widerstand leistet. Bei der Rückführung können Handfesseln und andere Fesselungsmittel sowie körperliche Gewalt eingesetzt werden.
- Vollzugsstufe 4: Es ist zu erwarten, dass die Person starken körperlichen Widerstand leistet. Für den Transport ist ein Sonderflug nötig. Im Übrigen können die gleichen Zwangsmittel wie bei Vollzugsstufe 3 eingesetzt werden.

b) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Der zwangsweise Vollzug von Wegweisungen (Rückkehr) funktioniert grundsätzlich gut. Im europäischen Quervergleich gehört die Schweiz mit den skandinavischen Ländern in diesem Bereich zu den erfolgreichsten.

Trotz des konsequenten Wegweisungsvollzugs – wie ihn die Schweiz seit einigen Jahren betreibt – ist die Zahl der Vollzüge im Vergleich zu den erteilten Wegweisungsentscheiden vergleichsweise bescheiden:

- Hier ist zu prüfen, mit welchen zusätzlichen Massnahmen die Vollzüge gesteigert und beschleunigt werden können.
- Ebenso ist zu prüfen, weshalb die Vollzugsstufen 1 bis 4 im Asyl- und AIG-Bereich so unterschiedlich häufig zum Tragen kommen und ob sich daraus konkreten Massnahmen für den Asyl- oder AIG-Bereich ergeben.

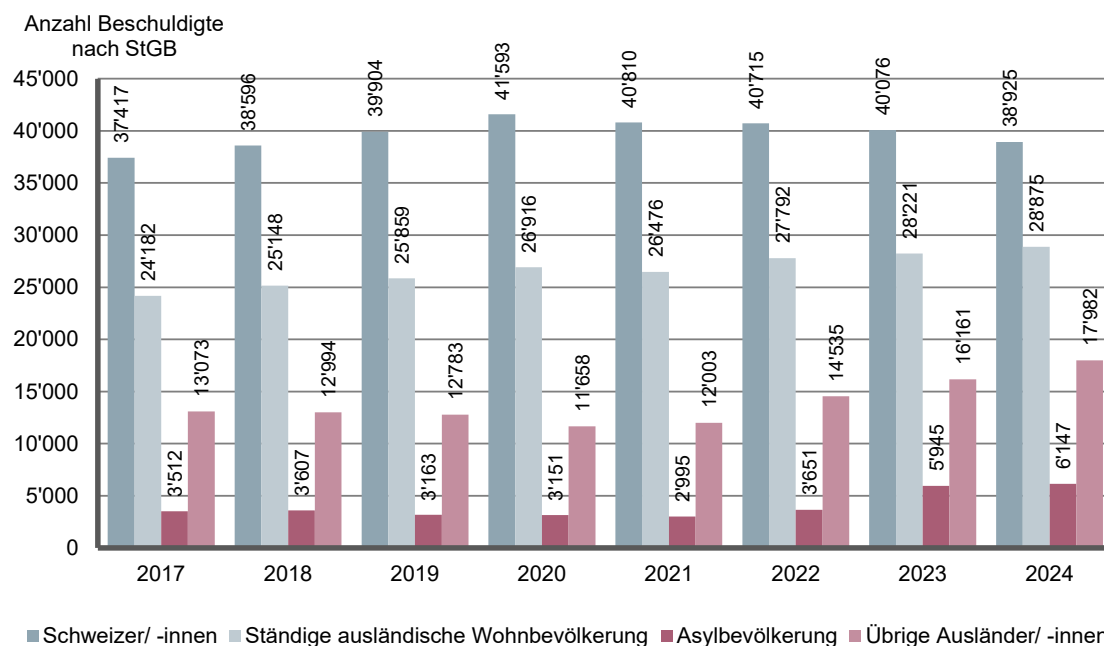
5.4 Sicherheit

a) Ausgangslage

Die nachstehende Abbildung gibt Auskunft über die Zahl der Beschuldigten¹⁵² nach Aufenthaltsstatus¹⁵³ in der Schweiz. Es zeigt sich, dass im Jahr 2017 rund 50% der Beschuldigten Schweizerinnen oder Schweizer waren. Bis 2024 hat sich dieser Anteil auf 42% reduziert. Im Vergleich hierzu hat sich der Anteil Beschuldigter bei der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung geringfügig erhöht (von 30.9% von 31.4%). Bei der „Asylbevölkerung“ ist die Anzahl der Beschuldigten zwar von 2017 bis 2024 um effektiv 75% gestiegen, gleichzeitig hat in dieser Zeitperiode jedoch der Bestand von Personen (wegen der grossen Anzahl von Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine) um 99% zugenommen. Markant gestiegen ist ausserdem die Anzahl Beschuldigter nach StGB in der Kategorie «Übrige Ausländerinnen/Ausländer», nämlich von rund 13'100 (2017) auf knapp 18'000 (2024). Diese Kategorie beinhaltet irregulär aufhältige Migranten, rechtskräftig abgewiesene und ausreisepflichtige Asylsuchende sowie regulär anwesende Ausländer (Touristen, freizügigkeitsberechtigte Personen etc.).

¹⁵² Unter Beschuldigten werden Personen verstanden, gegen die der Verdacht der Begehung einer Straftat besteht und gegen die deshalb das strafrechtliche Ermittlungsverfahren eingeleitet wird. Im Kontext der irregulären Migration ist die Zahl der Beschuldigten aussagekräftiger als die Anzahl Verurteilungen, da transitierende Migranten zum Teil mehrere Vergehen begehen, jedoch unkontrolliert weiterreisen, ohne rechtskräftig verurteilt zu werden.

¹⁵³ Schweizerinnen/Schweizer, ständige ausländische Wohnbevölkerung (inkl. Flüchtlinge), Asylbevölkerung (dazu zählen Personen im laufenden Asylverfahren, Personen mit Schutzstatus S sowie vorläufig Aufgenommenen), übrige Ausländerinnen/Ausländer (diese Kategorie beinhaltet folgende grössere Untergruppen: (a) irreguläre Migranten, die nie ein Asylgesuch gestellt haben, (b) rechtskräftig abgewiesene und ausreisepflichtige Asylsuchende und (c) legal anwesende freizügigkeitsberechtigte oder visumsbefreite Personen [Touristen und Besucher])

Abbildung 5-5: Anzahl Beschuldigte gemäss Strafgesetzbuch (StGB) nach Aufenthaltsstatus

Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM (2025a)

Eine vertiefte Betrachtung für das Jahr 2024 zeigt, dass die Kriminalitätsrate bei der Schweizer Bevölkerung am kleinsten ist, weniger als 1% wird während einem Jahr einer Straftat beschuldigt. Bei der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ist die Rate ebenfalls gering (bei 1%). Bei den Personen mit Status S und den VA liegen die Raten etwas höher (1.9% bzw. 38%).

Als eigentliche Problemgruppe stellt sich die Gruppe der Asylsuchenden aus den nordafrikanischen Staaten dar, deren Anerkennungsquote als Asylsuchende nur knapp über 0% liegt. Obwohl sich die Personen aus dieser Gruppe kaum mehr als zwei Monate in der Schweiz befinden, werden knapp 60% von ihnen in dieser kurzen Zeitdauer einer Straftat beschuldigt. Es handelt sich hierbei in der Regel um junge Männer aus Marokko, Algerien und Tunesien, die sich selbst als Harraga¹⁵⁴ bezeichnen. Die nordafrikanischen Staatsangehörigen lassen sich zudem oftmals nicht eindeutig der «Asylbevölkerung» oder der Kategorie «übrige Ausländer» zuweisen. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Harraga entweder frühzeitig ein Asylgesuch stellen, um in einem Bundesasylzentrum Obdach und Verpflegung zu finden, oder sie stellen erst ein Asylgesuch, wenn sie polizeilich kontrolliert werden. Sodann stellen sie ein Asylgesuch, um ausländerrechtliche Massnahmen nach AIG zu verzögern. Ein grosser Anteil der Harraga weist zudem diverse Abhängigkeitssyndrome aufgrund von Sedativa oder Hypnotika auf. Viele begangene Delikte sind daher der Beschaffungskriminalität zuzuschreiben.

¹⁵⁴ Vgl. Wikipedia: Harragas sind nordafrikanische Migranten, die irregulär aufs europäische Festland oder europäische Inseln in behelfsmässigen Booten einzuwandern versuchen. Der Name leitet sich von der Praxis her, ihre Einwanderungspapiere zu verbrennen, wenn sie festgenommen werden.

b) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die Zahl der Beschuldigten (von sicherheitsrelevanten Vorfällen) ist in der Gruppe der Asylbevölkerung nicht nur im Vergleich zu den Schweizerinnen / Schweizern, sondern auch im Vergleich zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung höher. Auffallend sind die hohen Raten bei Personen im laufenden Asylverfahren, vor allem bei Angehörigen aus den nordafrikanischen Staaten.

Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung (nicht nur, aber auch um die Bundesasylzentren) ist davon betroffen und stellt eine Belastung für die Akzeptanz des Asyl- und Flüchtlingswesens in der Bevölkerung dar. Die Situation führt aber auch bei kantonalen und kommunalen Polizeikörpern zu erheblichen Aufwendungen

Als Handlungsbedarf resultieren folgende Punkte:

- Es ist zu prüfen, welche weiteren Massnahmen – nebst den bereits ergriffenen wie z.B. Beschleunigung der Verfahren bei Asylsuchenden, Sondermassnahmen um die BAZ – möglich sind, um die Kriminalität von Personen im Asylbereich zu vermindern.
- Es ist zu prüfen, ob die zahlenmässig grosse, gleichzeitig aber sehr heterogene Gruppe der «übrigen Ausländerinnen und Ausländer» statistisch differenziert werden könnte, um insbesondere zwischen regulär und irregulär Anwesende unterscheiden zu können.

5.5 Belastung des Asylsystems durch mutmasslich unbegründete Asylgesuche

a) Ausgangslage

Die Kantone und der Bund stellen fest, dass zahlreiche Personen erst bei Anhaltung durch die Polizei und bei Androhung allfälliger ausländerrechtlicher Massnahmen, ein Asylgesuch stellen. Es handelt sich daher in der Regel um Personen, die sich in der Schweiz irregulär aufhalten wollen oder die Schweiz transitieren. Aufgrund des gestellten Asylgesuchs werden sie so dann, sofern keine Administrativhaft angeordnet werden kann, zwecks Durchführung des Asylverfahrens in ein Zentrum des Bundes geschickt. Dort werden bzw. müssen die ordentlichen Schritte der Vorbereitungsphase¹⁵⁵ durchgeführt werden, selbst wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass das Asylgesuch offensichtlich unbegründet war (da keine Fluchtgründe¹⁵⁶ vorliegen, sondern das Gesuch aus rein wirtschaftlichen Gründen (Arbeitssuche) oder zur Erreichung einer medizinischen Behandlung eingereicht wurde) oder die asylsuchende Person

¹⁵⁵ Zur Vorbereitungsphase zählen folgende Schritte: Registrierung Asylgesuch, erste Gesundheits- und Sicherheitschecks, Erhebung von Identitäts- und Reisedaten, Dublin-Prüfung (falls zutreffend), Zuweisung einer Rechtsvertretung, Vorbereitung auf die Anhörung.

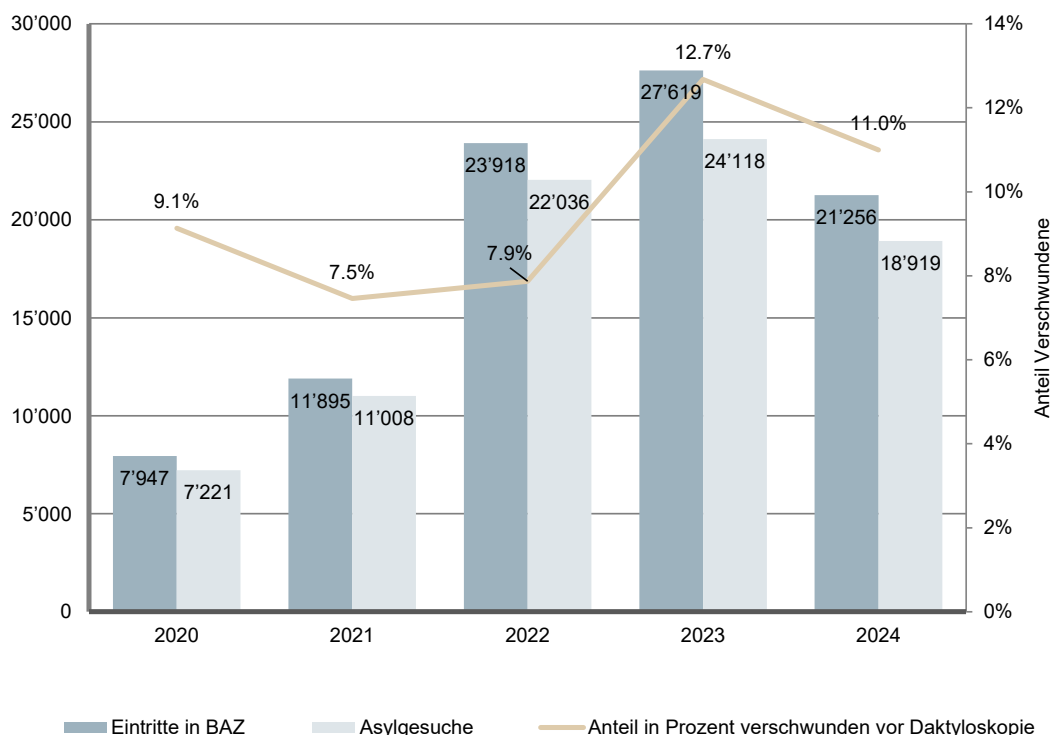
¹⁵⁶ Nach UNHCR handelt es sich bei Flüchtlingen um Personen, deren Flucht unfreiwillig – aufgrund einer individuellen oder kollektiven Verfolgung (Krieg, Menschenrechtsverletzung) – erfolgt. Flüchtlinge werden durch die Genfer Konvention geschützt. Im Unterschied dazu handelt es sich bei Migranten um Personen, die in der Regel freiwillig migrieren und bei denen keine Verfolgung (im rechtlichen Sinne) vorliegt, sondern die aus anderen Gründen (Arbeit, Bildung, Familie, bessere Lebensbedingungen) ihr Land verlassen. Migranten fallen nicht unter den Schutz der Flüchtlingskonvention.

während der Vorbereitungsphase ihre Mitwirkungspflicht grob verletzte (z.B. Weigerung zur Abgabe der Fingerabdrücke, keine Wahrnehmung von Interviewterminen, Weiterreise vor Identitätsaufnahme). In diesen Fällen werden die Asylstrukturen des Bundes durch den Betten- und Personalbedarf unnötig belastet.

Das Ausmass der mutmasslich unbegründeten (oder allenfalls missbräuchlichen¹⁵⁷) Asylgesuche lässt sich nicht direkt beziffern, aber es gibt verschiedene Kennzahlen, die einen Hinweis auf die Grössenordnung des Problems geben:

- Aus der Abbildung 3-17 (S. 74 im Teil Asylbereich) ist bekannt, dass sich die Zahl der mutmasslich unbegründeten Asylgesuche (aus verfolgungssicheren Heimat- oder Herkunftstaaten sowie aus Staaten mit einer tiefen Schutzquote) in den Jahren 2023 und 2024 massiv erhöht haben: Die negativen Asylentscheide ohne Bleiberecht erhöhten sich bei dieser Gruppe von 2'100 im Jahr 2022 auf 4'500 im Jahr 2024. Der Anteil der unbegründeten Asylgesuche entspricht knapp 15% aller Erledigungen (abzüglich Abschreibungen). Zählen wir allerdings die Abschreibungen zu den unbegründeten Asylgesuchen hinzu, machen diese im Jahr 2024 insgesamt 8'707 Erledigungen bzw. 28.6% aller Erledigungen aus.
- Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Vergleich zwischen den Anläufen in einem BAZ im Vergleich zu den tatsächlich eingereichten Asylgesuchen in der nachstehenden Abbildung.

¹⁵⁷ Bei einem Teil der unbegründeten Asylgesuche muss von einem eigentlichen Missbrauch ausgegangen werden: Das Asylgesuch wird in solchen Fällen nur gestellt, um vorübergehend einer Wegweisung zu entgehen.

Abbildung 5-6: Entwicklung von Anläufen in BAZ versus eingereichte Asylgesuche

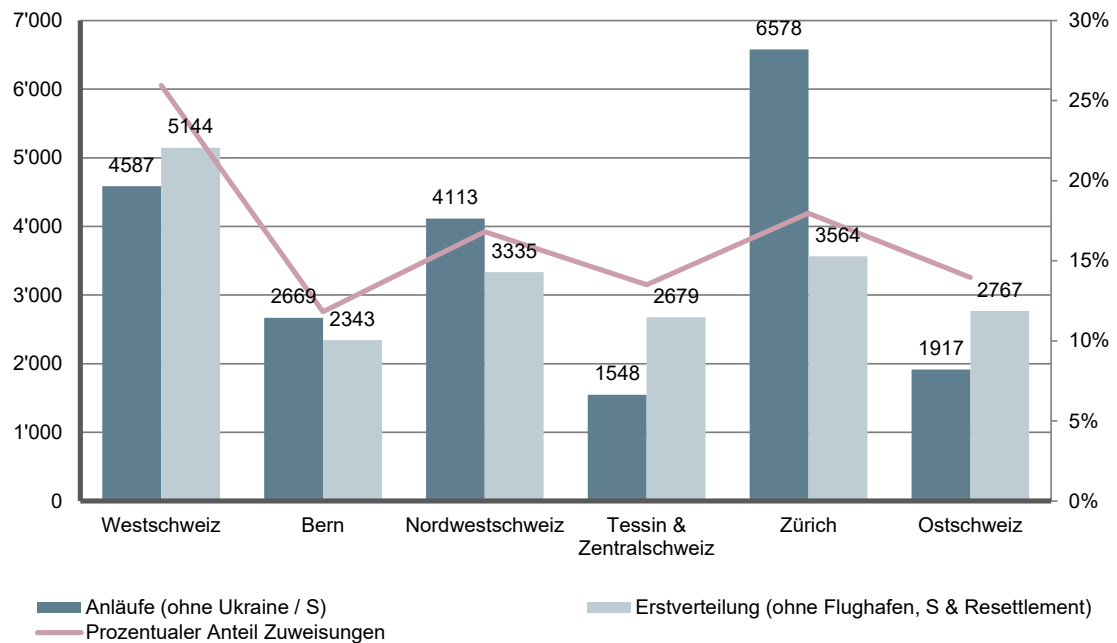
Quelle: SEM Spezialauswertung

Der Unterschied zwischen den zwei Grössen entspricht jenen Personen, die noch vor der Daktyloskopie wieder aus dem BAZ verschwinden. Sie entziehen sich damit der Abgabe des 10-Finger-Abdrucks Zwecks Registrierung bzw. Vergleich mit der EURODAC¹⁵⁸ und hinterlassen dementsprechend weder in der Schweiz noch in Europa «Spuren». Diese Personen nutzen die BAZ mutmasslich als eine Art «kurzfristige Unterkunft mit Verpflegung». Wie aus der Abbildung 5-6 zu entnehmen ist, belief sich die Zahl der vorzeitig Abgereisten bzw. Verschwunden im Jahr 2020 auf knapp 730 Personen. Im Jahr 2023 waren es rund 3'500 (13%) und im Jahr 2024 rund 2'340 Personen (11%). Nicht nur die absolute Zahl, sondern der relative Anteil hat sich in den beiden letzten Jahren somit deutlich erhöht. In den 24-Stunden-Verfahren wurde der Registrierungsprozess so ausgestaltet, dass die Differenz zwischen Anläufen und Asylgesuchen deutlich abgenommen hat. Weitere – im Herbst 2024 ergriffene – Massnahmen haben die Differenz weiter vermindert. Das Phänomen besteht jedoch weiterhin mehrheitlich bei Personen, die vom SEM zur Kapazitätssteuerung vom BAZ A ins BAZ B geschickt werden und dort nie ankommen. Besonders deutlich

¹⁵⁸ Der Begriff EURODAC leitet sich vom Begriff „Europäische Daktyloskopie“ ab. Alle Länder der EU und des Schengen-Raums sind verpflichtet, an Grenzübergängen von bestimmten Personengruppen Fingerabdrücke abzunehmen. Zu diesen Personengruppen gehören aktuell unter anderem Personen, die innerhalb eines Landes Asyl beantragen oder alle Personen über 14 Jahre, die irregulär die Grenze überschritten haben oder irregulär im Land leben. Die Idee ist, Personen schnell zu identifizieren, die zuvor in einem anderen Land des Schengen-Raums Asyl beantragt haben oder die zuvor beim irregulären Grenzübertritt entdeckt wurden.

wird dies anhand der Situation im urbanen BAZ Zürich. Dort wollen über 45% aller Asylsuchenden ihr Asylgesuch einreichen.¹⁵⁹ Da das BAZ Zürich aber nur 18% der Fälle übernehmen kann, werden etliche Personen zwecks Durchführung des Verfahrens in andere BAZ geschickt, in welchen sie überdurchschnittlich oft nicht ankommen.

Abbildung 5-7: Anläufe und Erstverteilung von Personen im Asylbereich im Jahr 2024



Quelle: SEM (2025), Monatliches Reporting Kennzahlen Asyl und Rückkehr (Stand Ende Dezember 2024)¹⁶⁰

- Als weiteres Indiz für die missbräuchliche Inanspruchnahme der BAZ als «kurzfristige Unterkunft mit Verpflegung» deutet auch der Umstand hin, dass an den jährlich stattfindenden Street Parade in Zürich besonders viele Asylgesuche im BAZ Zürich eingereicht werden.¹⁶¹

b) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Aus den Ausführungen ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Im Jahr 2024 lag der Anteil von mutmasslich unbegründeten Asylgesuchen bei knapp 29%. Diese Zahl wäre noch höher, sofern Personen, die vor Formalisierung des Asylgesuchs

¹⁵⁹ An Wochenenden werden zur Entlastung des BAZ Zürich Personen vor der behördlichen Registrierung direkt mit Reisebussen in andere BAZ transferiert. Ohne diese Massnahme würde der registrierten Anläufe deutlich höher ausfallen.

¹⁶⁰ Staatssekretariat für Migration SEM (2025f), S. 19

¹⁶¹ An normalen Sommerwochenenden wurden in Zürich im Jahr 2024 rund 10 bis 15 Asylgesuche von Personen aus nordafrikanischen Staaten gestellt, am Wochenende der Street Parade belief sich diese Zahl auf 75. Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM (2025e), S. 10.

untertauchen, dazu gezählt würden. Die Grössenordnung der mutmasslich unbegründeten Asylgesuche ist derzeit als relevant einzustufen.

- Zwar funktioniert das System, indem die Asylsuchenden untergebracht werden und die Bearbeitung des Asylgesuchs seinen ordentlichen Ablauf nimmt. Aber bis klar ist, dass es sich um ein mutmasslich unbegründetes Asylgesuch handelt, das z.B. mit einem Abschiebungsbeschluss erledigt werden kann, werden Bettenkapazitäten und Personalressourcen in Anspruch genommen, die für die Behandlung der begründeten Asylgesuche fehlen. Auch die missbräuchliche Verwendung des BAZ als kurzfristiges „Unterkunfts- und Verpflegungs-Angebot“ hat einen unnötigen Ressourceneinsatz zur Folge.
- Bereits umgesetzt wurde das 24-Stundenverfahren, das eine deutlichen Beschleunigung bei der Prüfung von mutmasslich aussichtslosen Asylgesuchen ermöglichte. Dies führt dazu, dass nur noch halb so viele Asylsuchende aus den nordafrikanischen Herkunftstaaten in den Zentren des Bundes anwesend sind. Auch führt es dazu, dass die Personalressourcen gezielter für die Bearbeitung von begründeten Asylgesuchen zur Verfügung stehen. Ausserdem setzt das SEM nun Personal am Wochenende ein, um Personen, deren Asylverfahren bereits abgeschlossen ist, sofort zu erkennen und den Zugang zur erneuten Registrierung eines neuen Asylgesuchs zu verweigern.

Daraus leitet sich ab, dass ein Handlungsbedarf besteht:

- Es gilt zu prüfen, mit welchen weiteren Massnahmen, sich die Asylstrukturen vor mutmasslich unbegründeten (oder allenfalls missbräuchlichen) Asylgesuchen besser schützen lassen.¹⁶²
- Bei dieser Prüfung gilt es immer die zum Teil korrespondierenden Gefässe zwischen Asylbereich und irregulärer Migration (vgl. Abbildung 5-1, S. 100) im Auge zu behalten. Eine für den Asylbereich gut funktionierende Lösung führt nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der Situation bei der irregulären Migration.

¹⁶² Aktuell gibt es z.B. für an der Grenze oder im Inland aufgegriffene, irregulär reisende Personen keine Vorgabe, innerhalb welcher Frist sie sich in einem BAZ melden müssen, nachdem sie aufgegriffen und dabei ihren Wunsch nach Einreichung eines Asylgesuch geäussert haben. Zum Teil muss festgestellt werden, dass mehrere Wochen zwischen der Äusserung des Asylwunsches und der Anmeldung bei einem BAZ vergehen oder die Anmeldung beim BAZ erst nach erneutem Aufgriff erfolgt.

6 Integration: Analyse und Handlungsbedarf¹⁶³

Die Kantone setzen die Integrationsagenda Schweiz seit dem 1. Januar 2020 um. Die nachfolgende Situationsanalyse umfasst daher den Zeitraum 2020-2024 und orientiert sich an den fünf in der IAS festgelegten Wirkungszielen. Grundlage der Analyse sind Daten aus dem IAS-Monitoring (Bestandesanalysen, Leistungskennzahlen und Wirkungsindikatoren).¹⁶⁴ Ergänzend wurden Ergebnisse aus verschiedenen Studien und Evaluationen beigezogen.

Um auch die Perspektive nichtstaatlicher Akteure zu berücksichtigen, führte die Begleitgruppe KIP/IAS am 10. April 2025 ein Hearing durch. Eingeladen waren Vertreterinnen und Vertreter der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) sowie des UNHCR Schweiz. Ihre Einschätzungen zum Stand der Integrationsförderung und zum bestehenden Handlungsbedarf sind ebenfalls in die Analyse eingeflossen.

Die IAS zielt auf einen idealtypischen Erstintegrationsprozess von sieben Jahren ab. Da eine vollständige Umsetzung durch die Kantone ab 2020 gewährleistet werden konnte, versteht sich die nachfolgende Analyse als Zwischenbilanz. Die IAS-Wirkungsziele sind eng miteinander verflochten und müssen immer im Gesamtzusammenhang gesehen werden – als ineinandergreifende Elemente eines kohärenten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integrationsprozesses.

Allgemeine/Zielübergreifende Erkenntnisse sowie Handlungsbedarf:

- Je früher Integrationsmassnahmen einsetzen, desto wirksamer und nachhaltiger sind sie. Der Integrationsprozess für Personen mit Bleibeperspektive sollte daher so früh wie möglich einsetzen. Entsprechende Massnahmen schaffen eine klare Tagesstruktur, vermitteln grundlegende Werte des Zusammenlebens und beugen passivem Warten sowie sozialer Isolation vor. Sie tragen auch zur Prävention von Spannungen und Kleinkriminalität im Umfeld von Asylunterkünften bei.
- Die Umsetzung der Integrationsagenda zeigt, dass bestehende Angebote nicht alle Geflüchteten gleichermassen erreichen. Es gilt, Integrationsmassnahmen gezielter einzufordern und durch Anreize oder Teilnahmeverpflichtungen wirksamer zu machen. Dabei ist die Vereinbarkeit mit familiären Verpflichtungen zu berücksichtigen – insbesondere, um geflüchtete Frauen besser zu erreichen.¹⁶⁵
- Mit der Neustrukturierung und der IAS verfolgen Bund und Kantone unter anderem das Ziel, die Asylstrukturen auf eine rasche und nachhaltige Integration auszurichten. Ein weiteres

¹⁶³ Input erstellt durch Nicole Gysin (Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen [KdK]) und Christof Rissi (Abteilung Integration SEM).

¹⁶⁴ Im Rahmen des IAS-Monitorings wurden umfangreiche Datenentwicklungsarbeiten durchgeführt. Inzwischen liegen Daten zur Erwerbstätigkeit, zu Ausbildungsverläufen, zur Einkommenssituation sowie zum Sozialhilfebezug von VA und FL vor. Herausforderungen bestehen jedoch weiterhin – insbesondere bei der Datenqualität sowie bei der Erhebung von Indikatoren zur frühkindlichen (Sprach-)Förderung und zur gesellschaftlichen Teilhabe.

¹⁶⁵ Vgl. dazu auch [Postulat Z'Graggen \(25.3129\): Verbindlichkeit von Integrationsmassnahmen für Geflüchtete erhöhen](#).

Optimierungspotenzial liegt in der besseren Koordination von Unterbringung, Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung. Wenn diese Bereiche stärker zusammenspielen, kann mehr Wirkung erzielt werden. Eine Klärung der sozialpolitischen Zielsetzungen auch im Bereich der Unterbringung und Sozialhilfe wäre hilfreich.

6.1 Sprachförderung

a) Ziel der Integrationsagenda

VA und FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).

Herleitung sowie Bezug zu anderen IAS-Zielen: Sprachförderung ist entscheidend für die Integration, weil sie den Zugang zu Bildung, Arbeit und gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht. Bund und Kantone einigten sich auf eine strategische Zielvorgabe von 100%, damit bestimmte Gruppen von Geflüchteten¹⁶⁶ nicht von vornherein von der Sprachförderung ausgeschlossen werden. A1 ist dabei als Mindestziel zu verstehen, gemäss IAS-Grundsätzen sollen aber alle Personen bedarfsgerecht gefördert werden, um in die Regelstrukturen der Bildung (Kapitel 6.2 und Kapitel 6.3) eintreten sowie die Ziele der beruflichen (Kapitel 6.4) und gesellschaftlichen Teilhabe (Kapitel 6.5) erreichen zu können.

b) Ausgangslage

Bestandes- und Leistungskennzahl:¹⁶⁷ Die Anzahl VA/FL, die bei Einreise über 16 Jahre alt waren und sich höchstens 7 Jahre in der Schweiz aufhielten, lag in den Jahren von 2020 bis 2023 zwischen 24'208 und 39'234 Personen. Die Anzahl der VA/FL, die an Sprachförderangeboten teilgenommen haben, blieb in den ersten Jahren nach Einführung der Integrationsagenda im Bereich von gut 12'000 bis knapp 14'000 VA/FL relativ stabil und nahm 2023 auf knapp 17'000 VA/FL deutlich zu.¹⁶⁸ Der Anteil der mit Sprachkursen erreichten über 16-jährigen VA/FL lag damit jeweils um die 70 %.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Z.B. Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder ältere Menschen, die nie eine Schule besucht haben.

¹⁶⁷ IAS-Kennzahl 7: Sprachförderung Erwachsene. Anzahl Personen ab 16 Jahre mit mindestens einem Eintritt in ein Sprachförderangebot im Berichtsjahr. Zudem wurden 2022 9'861 und 2023 18'360 Personen mit Status S mit einem Eintritt in ein Sprachförderangebot verzeichnet.

¹⁶⁸ Aktuell basieren die IAS-Kennzahlen auf kantonalen Rückmeldungen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung. Eine einheitliche Methodik sowie die Vollständigkeit der Datenlieferungen sind nicht gewährleistet. Zur Verbesserung der Kennzahlenerhebung sollen diese künftig in die Erhebung der BFS-Sozialhilfestatistik integriert werden. Zudem ist zu beachten, dass bei Leistungskennzahlen auch die gemeldete Anzahl Eintritte von Personen mit Status N (Asylsuchende) ebenfalls enthalten sind.

¹⁶⁹ Der Anteil lag in den Kohorten 2020 bis 2023 jeweils zwischen 69% und 71%, mit Ausnahme von 2021, in welchem dieser Anteil – vermutlich Covid-bedingt – vorübergehend zurückging und bei 55% lag. IAS-Kennzahl 7: Sprachförderung Erwachsene. Anteil Personen ab 16 Jahre mit mindestens einem Eintritt in ein Sprachförderangebot im Berichtsjahr im Verhältnis zum Vergleichswert. / Hinweis: Die jeweils ausgewiesene Bestandeszahl umfasst alle VA/FL gemäss ZEMIS, die für das jeweilige Wirkungsziel relevant sind. Hingegen beziehen sich die ausgewiesenen

Wirkungsindikator: Bei den 2020 eingereisten VA/FL – der ersten Kohorte, die vollständig nach IAS gefördert wird – erreichen 77% drei Jahre später mindestens den Sprachstand A1.¹⁷⁰

Eine Studie zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Integrationsförderung zeigt für die Zeit vor der Lancierung der IAS auf, dass es bei Sprachkenntnissen deutliche Unterschiede zwischen geflüchteten Frauen und Männern gibt: Frauen beherrschen die Schweizer Landessprachen deutlich weniger gut.¹⁷¹ Eine Analyse des IAS-Wirkungsindikators (Sprachniveau A1 nach 3 Jahren) für das Jahr 2022 hingegen zeigt keinen klaren Gender-Gap.

Zahlreiche VA/FL, die in den letzten Jahren in die Schweiz geflüchtet sind, verfügen über wenig Schulbildung oder sind nicht alphabetisiert (d.h. sie können weder lesen noch schreiben, oft auch nicht in ihrer eigenen Erstsprache). Gemäss IAS-Monitoring waren 2020 bis 2023 jeweils zwischen 11% bis 23% der neu eingereisten VA/FL nicht alphabetisiert.¹⁷² Dies könnte ein Hinweis darauf sein, wieso rund ein Viertel der Geflüchteten das Sprachziel nicht erreicht. Für sie gestaltet sich der Spracherwerb deutlich schwieriger, zumal Alphabetisierung eine wichtige Grundlage darstellt für das Erlernen einer neuen Sprache. Der Fortschritt in Sprachkursen ist bei diesen Menschen in der Regel entsprechend langsamer, was die Integration verzögern kann.

Dass die Sprachfördermassnahmen im Rahmen der Integrationsförderung insgesamt aber erfolgreich sind, lässt sich dem internationalen Vergleich entnehmen: Gemäss einem Bericht der OECD sprechen in der Schweiz rund die Hälfte aller Geflüchteten 5-9 Jahre nach Einreise eine Landessprache. Die Schweiz belegt damit im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz.¹⁷³

Anteilswerte der mit Angeboten erreichten VA/FL nur auf den Bestand in jenen Kantonen, die auch entsprechende Leistungskennzahlen liefern konnten. Sprich: Die Bestandeszahl in diesem Indikator Sprachförderung umfasst alle VA/FL über 16 Jahre mit weniger als 7 Jahren Aufenthalt aus allen 26 Kantonen. Die Leistungskennzahl umfasst je nach Jahr die Angaben von 18 (2020) bis 21 (2023) Kantonen. Der Anteilswert bezieht sich auf die Anzahl der mit Sprachförderung erreichten Personen und den Bestand in diesen Kantonen. Daher weicht eine einfache Berechnung des Anteilswerts anhand der hier ausgewiesenen erreichten VA/FL und des ausgewiesenen Bestandes von dem hier ausgewiesenen Anteilswert ab.

¹⁷⁰ IAS-Kennzahl 8: Sprachniveau Erwachsene. Anteil Personen ab 19 Jahre, die drei Jahre nach ihrer Einreise in die Schweiz mündlich und schriftlich über ein Sprachniveau von mind. A1 nach Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) für Sprachen im Verhältnis zum Vergleichswert.

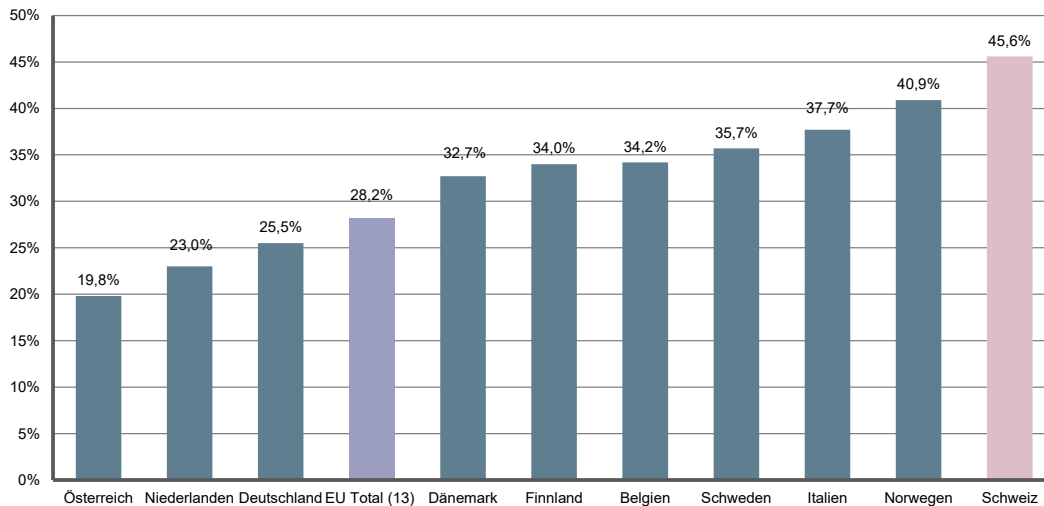
¹⁷¹ Ecoplan (2024), Geschlechtsspezifische Unterschiede in der Integration von Migrantinnen und Migranten, S. 30 und 38/39. Anhand von Daten aus der Strukturerhebung von 2016 bis 2021 zeigt sich, dass bei Personen mit Fluchthintergrund erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen. Je nach Kategorie beherrschen Frauen 11.3 (B-Bewilligung) bzw. 8.2 Prozentpunkte (F-Bewilligung) seltener als Männer die Landessprache ihres Wohnkantons als Hauptsprache.

¹⁷² IAS-Kennzahl 4: Alphabetisierung. Anteil Personen ab 16 Jahren, die nicht alphabetisiert sind, im Verhältnis zum Vergleichswert.

¹⁷³ OECD (2025), State of Immigrant Integration – Switzerland. noch unveröffentlichter Bericht.

Abbildung 6-1: Nearly half of refugees have at least advanced language proficiency after five years of residence in Switzerland

Share of refugees with at least self-reported advanced language proficiency (CEFR¹⁷⁴ level C1) after 5-9 years in the host country, excluding native speakers, ages 15-64, 2021



Quelle : European Union Labour Force Survey (EU-LFS) 2021.¹⁷⁵

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die wesentlichen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Sprachförderung von Geflüchteten funktioniert gut: Die Kantone verfügen über eine breite Palette an Sprachförderangeboten auf unterschiedlichen Sprachniveaus und für verschiedene Zielgruppen: von Alphabetisierungs- über arbeitsmarkbezogene Sprachkurse bis hin zu Angeboten der Sprachförderung von Gehörlosen.
- Im Rahmen des Fallführungsprozesses werden Geflüchtete systematisch über die Bedeutung des Spracherwerbs sowie über passende Kursangebote informiert und ihrem Potenzial entsprechend einem geeigneten Sprachkurs zugewiesen.¹⁷⁶
- Eine möglichst kurz nach Einreise einsetzende Förderung erleichtert den Spracherwerb, wodurch VA/FL und Asylsuchende in erweiterten Verfahren besser auf den Zugang zu Massnahmen zur Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt sowie auf die weiteren Schritte eines nachhaltigen Integrationsprozesses vorbereitet werden können. Mit der Beschleunigung der Asylverfahren und dem Pilotprogramm «Frühzeitige Sprachförderung» sowie der

¹⁷⁴ CEFR: Common European Framework of Reference for Languages (bzw. GER: Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen)

¹⁷⁵ Eurostat (2021)

¹⁷⁶ Staatssekretariat für Migration SEM o. J., S. 15–20

Öffnung der Integrationspauschale für die Förderung von Asylsuchenden wurden günstigere Voraussetzungen geschaffen.¹⁷⁷

- Mit fide, dem Sprachförderprogramm des Bundes für Migrantinnen und Migranten, wurden einheitliche Standards für den alltagsbezogenen Erwerb einer Landessprache etabliert. Dadurch können praxisnahe Sprachkurse gezielt gefördert werden, die sich insbesondere auch an bildungsferne Personen richten. Zu fide gehören auch anerkannte Sprachtests, welche die Sprachkompetenzen – auch von Geflüchteten – schweizweit dokumentieren.
- In den letzten Jahren sind viele Analphabetinnen und Analphabeten in die Schweiz geflüchtet. Deren Sprachförderung stellt eine besondere Herausforderung dar und braucht mehr Zeit als bei anderen Geflüchteten.
- Alles in allem erreichen rund 3 von 4 Geflüchteten das im Rahmen der IAS gesteckte Sprachförderziel. Dies stellt im internationalen Vergleich einen Spitzenwert dar. Dennoch wird das IAS-Ziel bei 23% der Geflüchteten aktuell nicht erreicht.
- Der aktuelle Spardruck im Asylbereich birgt das Risiko, dass Geflüchtete in den Arbeitsmarkt eintreten, bevor sie über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen. Das weitere Sprachenlernen wird meist vernachlässigt – sei es aufgrund zeitlicher Einschränkungen oder fehlender Motivation, da die unmittelbaren sprachlichen Anforderungen im Arbeitsumfeld vermeintlich genügen. Dies kann prekäre Beschäftigung langfristig verfestigen und die dauerhafte Ablösung aus der Sozialhilfe sowie die soziale Integration erschweren.
- Die Analyse zeigt, dass Sprachkenntnisse über das Niveau A2/B1 hinaus erforderlich sind,¹⁷⁸ um sich beruflich nachhaltig integrieren oder eine Ausbildung machen zu können.¹⁷⁹

Daraus ergibt sich der nachfolgende Handlungsbedarf:

- Es sollte analysiert werden, welche Geflüchteten aktuell das IAS-Ziel nicht erreichen und was die Gründe dafür sind. Dabei müssen auch geschlechtsspezifische Unterschiede berücksichtigt werden.
- Zu klären ist, inwiefern die Sprachförderung als längerfristiger und bildungsorientierter Prozess gestaltet werden kann, der über das Erreichen von Basiskompetenzen hinausgeht und stärker an individuellen Bildungszielen ausgerichtet ist.
- Es ist zu prüfen, wie Sprachförderung und Arbeitsintegration stärker verzahnt werden können. Insbesondere bei geringer Sprachkompetenz sollte die Sprachförderung auch nach Arbeitsaufnahme gezielt weitergeführt und in Integrationsplänen verankert werden. Es braucht hier eine engere Zusammenarbeit mit Branchen und Unternehmen.

¹⁷⁷ Auer; Efonayi-Mäder; Fehlmann; u. a. (2023); Staatssekretariat für Migration SEM (2023a)

¹⁷⁸ Im Rahmen der IAS wurde im Sinne einer Klärung der Schnittstelle Integration-Regelstruktur Bildung festgelegt, dass Geflüchtete, die ein Bildungsangebot der Schulstufe Sek II besuchen wollen, bis zu Niveau A2/B1 gefördert werden, danach erfolgt die Sprachförderung in den Regelstrukturen der beruflichen Grundbildung. Diese Schnittstellenklärung hat offenbar dazu geführt, dass einige fallführende Stellen davon ausgehen, dass Geflüchtete im Rahmen der IAS generell nur bis zu Sprachniveau A2 gefördert werden können, was aber nicht der Fall ist.

¹⁷⁹ Dies wurde sowohl im Hearing wie auch in einer Diskussion mit Geflüchteten anlässlich einer Tagung vom 19. März 2025 betont. Diese Tagung wurde vom National Coalition Building Institute (NCBI) Schweiz organisiert und war u.a. der Umsetzung der IAS gewidmet. Vgl. National Coalition Building Institute Schweiz (2025)

6.2 Frühkindliche (Sprach-)Förderung

a) Ziel der Integrationsagenda

80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.

Herleitung sowie Bezug zu anderen IAS-Zielen: Frühkindliche (Sprach-)Förderung geflüchteter Kinder ist ein zentraler Schlüssel zu mehr Chancengerechtigkeit. Sie stärkt die Bildungswege der Kinder und unterstützt deren frühe Integration in Schule und Gesellschaft. Zugleich fördert sie die Integration der Eltern (Ausbildung, vgl. Kapitel 6.3 und Erwerbsarbeit, vgl. Kapitel 6.4).

b) Ausgangslage

In der Schweiz liegt die Politik der frühen Kindheit als Bestandteil der Kinder- und Jugendpolitik hauptsächlich in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden; die frühkindliche Sprachbildung resp. -förderung ist Teil davon. Die spezifische Integrationsförderung interveniert hier nur subsidiär.

Bestand und Leistungskennzahl: Die Anzahl VA/FL im Alter von 0 bis 4 Jahren lag in den Jahren von 2020 bis 2023 zwischen 7'527 und 9'029 Kindern.¹⁸⁰ Die Anzahl Kinder, die im Jahr vor dem Schuleintritt an einer Massnahme zur frühkindlichen Sprachförderung teilgenommen hat, ist seit Einführung der IAS deutlich gestiegen: 2020 wurden 1'565 Kinder mit solchen Angeboten erreicht, während es 2023 mit 2'948 fast doppelt so viele Kinder waren. Dadurch ist der Anteil der mit entsprechenden Fördermassnahmen erreichten Kinder von gut 42% auf 47% angestiegen.¹⁸¹

Wirkungsindikator: Für dieses Wirkungsziel sind keine Monitoring-Daten vorhanden. Bund und Kantone verwiesen bereits 2019 im gemeinsam verabschiedeten IAS-Monitoringkonzept darauf, dass die Regelstruktur der Volksschule beim Schuleintritt keine systematische Kompetenzmessungen durchführe. In der Folge wurde eine Erhebung dieser Zahlen durch die Integrationsförderstellen abgeklärt, aber aufgrund von Bedenken bezüglich des Aufwands und der Datenqualität verworfen.¹⁸² Da die Phase der frühen Kindheit von Bund und Kantonen für die Integrationsförderung aber als wichtig eingeschätzt wurde, entschied man, am IAS-Ziel im Sinne einer strategischen Orientierungsgrösse festzuhalten.

Um dennoch eine quantitative Einschätzung zur Zielerreichung vornehmen zu können, wurde inzwischen das Bundesamt für Statistik (BFS) beauftragt, die Daten der Längsschnittanalyse zum Bildungsbereich (LABB) für VA/FL-Kinder alle zwei Jahre auszuwerten. Die ersten Auswertungen werden voraussichtlich im November 2025 vorliegen und sollen in das Monitoring der IAS aufgenommen werden. Zusätzlich wird das BFS den Schulverlauf von VA/FL-Kinder

¹⁸⁰ ZEMIS.

¹⁸¹ IAS-Kennzahl 9: Sprachförderung Vorschulkinder. Anzahl Kinder im Vorschulalter, die im Berichtsjahr vor dem Eintritt in die obligatorische Schule an Massnahmen zur frühkindlichen Sprachförderung teilgenommen haben.

¹⁸² Konferenz der Kantonsregierungen KdK; Staatssekretariat für Migration SEM (2020), S. 13, 15.

im Rahmen einer Studie vertieft analysieren. Diese soll erstmals Aufschluss über den Schuleinstieg und den Verlauf in den ersten Schuljahren für vorläufig aufgenommene und geflüchtete Kinder geben und im Sommer 2026 vorliegen.

Zum Sprachstand der Kinder bei Eintritt in die Volksschule liegen also gesamtschweizerisch keine Daten vor. In den Kantonen BS¹⁸³ und TG¹⁸⁴ werden aber alle Kinder, die gemäss einer Einschätzung durch ihre Eltern über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, im Jahr vor der Einschulung dazu verpflichtet, entsprechende Angebote in Spielgruppen, Kindertagesstätten oder Tagesfamilien zu besuchen (sog. Besuchs-Obligatorium). Es kann davon ausgegangen werden, dass in diesen beiden Kantonen das IAS-Ziel zur frühkindlichen Sprachförderung erreicht werden kann. Andere Deutschschweizer Kantone haben ein sog. Angebots-Obligatorium für Gemeinden eingeführt: Diese sind verpflichtet, Angebote der frühen Sprachförderung zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁵ Sie können selbst entscheiden, ob sie die Inanspruchnahme für Familien obligatorisch oder freiwillig gestalten.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die wesentlichen Erkenntnisse sind:

- Frühkindliche Förderung ist ein besonders wirksames Instrument zur Integration geflüchteter Kinder. Sie schafft die Grundlage für langfristigen Bildungserfolg und gesellschaftliche Teilhabe. Eine Meta-Analyse von 700 Studien zeigt: Der Besuch früher Bildungsangebote wie Kitas oder Spielgruppen wirkt sich sehr positiv auf die Sprachkompetenzen in der Schulsprache aus – besonders bei alltagsintegrierter Förderung, viel weniger in isolierten Fördersettings. Entscheidend ist zudem auch ein ausreichender Umfang (14–21 Stunden/Woche).¹⁸⁶ Der Besuch von Kitas ist daher eine effektive Möglichkeit, die Sprachkompetenzen von kleinen Kindern zu fördern.
- Mit der Einführung der IAS ist es gelungen, die Integration von Kindern im Alter von 0-4 Jahren stärker in den Fokus zu nehmen. Durch das IAS-Ziel zur frühen Kindheit konnten Impulse sowohl in der Integrationsförderung wie auch in den Regelstrukturen gesetzt werden.

¹⁸³ Im Kanton Basel-Stadt wird das selektive Obligatorium seit 2013 umgesetzt. Eine Studie zu mittel- und langfristigen Effekten der flächendeckenden Sprachstandserhebung aus dem Jahr 2019 bestätigt den Wert eines flächendeckenden frühen Sprachscreenings für Kinder mit nicht-deutscher Familiensprache. Die längerfristige Wirksamkeit kann aufgrund der zu geringen Dauer seit Einführung des selektiven Obligatoriums noch nicht nachgewiesen werden. Vgl. Grob; Schächinger Tenés; Bühler; u. a. (2019)

¹⁸⁴ Im Kanton Thurgau wurden im Januar 2024 erstmals Elternbriefe für die Sprachstandserhebung versendet. Der Rücklauf ist mit 99% sehr hoch. Rund 800 Kinder besuchen ab August 2024 verpflichtend für ein Jahr ein Angebot mit alltagsintegrierter Sprachförderung. Vgl. kibesuisse (2024)

¹⁸⁵ Ein Angebots-Obligatorium existiert in den Kantonen BL, GL, LU und SO. Der Kanton AG hat beschlossen, allen Gemeinden für die Jahre 2026-28 die Einführung einer Sprachstandserhebung für Kinder eineinhalb Jahre vor Eintritt in den Kindergarten zu ermöglichen. Gestützt darauf soll der Bedarf an weiterführenden Massnahmen ermittelt werden. Im Kanton TI treten Kinder mit drei Jahren in die 'scuola d'infanzia' ein: Im ersten Jahr ist der Besuch der 'scuola d'infanzia' allerdings fakultativ, für die Gemeinden besteht aber ein Angebotsobligatorium. Rund 70% der im Kanton wohnhaften Kinder besuchen dieses erste Kindergartenjahr. Der Kanton VS bietet allen fremdsprachigen Kindern gratis zwei Betreuungshalbtage pro Woche während einem Jahr. Vgl. Vogt; Stern; Fillietaz (2022)

¹⁸⁶ Vogt; Stern; Fillietaz (2022)

- Alle Kantone, viele Städte und Gemeinden haben in den letzten Jahren im Rahmen der KIP konkrete Fördermassnahmen im Bereich der frühen Kindheit umgesetzt oder umfassende Sprachförderkonzepte entwickelt.¹⁸⁷ Die kantonalen und kommunalen Angebote im Frühbereich unterscheiden sich jedoch stark.
- Der Zugang zu Kitas ist für Geflüchtete insgesamt mangelhaft: In einer Umfrage des SEM wurde von kantonalen Fachleuten mehrfach das Problem der fehlenden Kinderbetreuungsplätze genannt – dies insbesondere in der Westschweiz sowie in ländlichen Regionen.¹⁸⁸
- Die Bereitstellung eines Betreuungsplatzes ist mit hohen Kosten verbunden. Oftmals können es sich Geflüchtete, allen voran die VA finanziell nicht leisten, ihre Kinder in ein familienergänzendes Betreuungsangebot zu schicken. Besonders erschwert scheint der Zugang von Kindern, wenn mindestens ein Elternteil zu Hause ist – in solchen Fällen werden die Kosten der familienexternen Kinderbetreuung von der Sozialhilfe häufig nicht übernommen.¹⁸⁹ Stattdessen besuchen die Kinder Angebote wie Spielgruppen oder Kinderhütendienste, die parallel zu den Sprachkursen der Eltern stattfinden und in Sachen Spracherwerb weniger effektiv sind.
- Die vorhandenen Daten deuten auf eine insgesamt unbefriedigende Umsetzung der IAS hin: Weniger als 50% der Kinder nehmen überhaupt an einer Massnahme teil. Bei diesen Massnahmen handelt es sich zudem oftmals um Angebote, deren Effizienz im Hinblick auf die Sprachförderung unklar ist. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross.
- Damit ist die IAS mit der Herausforderung konfrontiert, dass die Regelstrukturen der frühen Kindheit in der Schweiz insgesamt eine strukturelle Entwicklung benötigen würden. Es stellt sich die Frage, wie hier im Rahmen der IAS in Zukunft flächendeckend gearbeitet und mehr Verbindlichkeit hergestellt werden kann.

Aus der Analyse lässt sich der Handlungsbedarf wie folgt zusammenfassen:

- Obwohl der wissenschaftlich belegte Nutzen früher Förderung für die langfristige Integration geflüchteter Kinder unbestritten ist, bleibt der Zugang zu qualitativ hochwertigen vorschulischen Bildungsangeboten wie Kitas für viele geflüchtete Familien unzureichend. Es ist zu prüfen, wie bestehende Zugangsbarrieren – insbesondere fehlende Betreuungsplätze sowie finanzielle Hürden – wirksam abgebaut werden können. Dies gilt insbesondere für Familien, in denen ein oder beide Elternteile nicht oder nur eingeschränkt erwerbstätig sind.
- Um das Potenzial frühkindlicher Förderung besser auszuschöpfen, sollte geprüft werden, wie eine stärkere Verankerung entsprechender Massnahmen erreicht werden können – mit

¹⁸⁷ Staatssekretariat für Migration SEM o. J., S. 30–31

¹⁸⁸ Staatssekretariat für Migration SEM (2023b), S. 14–15

¹⁸⁹ Der Bundesrat (2022), S. 21

dem Ziel, eine höhere Beteiligung geflüchteter Kinder an wirksamen Frühförderangeboten sicherzustellen.

6.3 Ausbildungsfähigkeit

a) Ziel der Integrationsagenda

Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA/FL im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.

Herleitung sowie Bezug zu anderen IAS-Zielen: Im Rahmen der IAS haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, dass bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen die Erlangung eines Sek II-Abschlusses Priorität haben muss, der Fokus bei dieser Zielgruppe liegt daher auf (Aus-)Bildungsmassnahmen und noch nicht auf der Erwerbstätigkeit. Ein Sek-II-Abschluss ist in der Schweiz ein bedeutender Faktor für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration – er schafft Perspektiven, senkt das Risiko von Sozialhilfeabhängigkeit oder prekären Arbeitssituationen und stärkt den Fachkräftenachwuchs in der Schweiz.

b) Ausgangslage

*Bestandes- und Leistungskennzahlen:*¹⁹⁰ Die Anzahl 16-25-jähriger VA/FL, die sich weniger als 7 Jahre in der Schweiz aufhalten, lag in den Jahren von 2020 bis 2023 bei zwischen 7'319 und 11'410 Personen.¹⁹¹ Seit Einführung der IAS ist die Zahl der 16- bis 25-jährigen Geflüchteten, die an Programmen zur Förderung ihrer Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit teilnehmen, gestiegen: 2020 waren es 2'795, 2023 bereits 5'682. Auch der Anteil der erreichten Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat deutlich zugenommen – von gut 40 % im Jahr 2020 auf über 65 % im Jahr 2023.

Wirkungsindikator: Seit der Einführung der Integrationsagenda nehmen geflüchtete Jugendliche und junge Erwachsene deutlich schneller und häufiger eine Ausbildung auf. Von der im Jahr 2020 eingereisten Kohorte befinden sich zwei Jahre nach der Einreise bereits 48 % in einer Ausbildung auf Sekundarstufe II oder in einem Vorbereitungsangebot (vgl. Abbildung 6-2). Im Vergleich zur Kohorte 2016 bedeutet dies einen Anstieg um 12 Prozentpunkte, gegenüber der Kohorte 2013 hat sich der Anteil sogar nahezu verdoppelt.

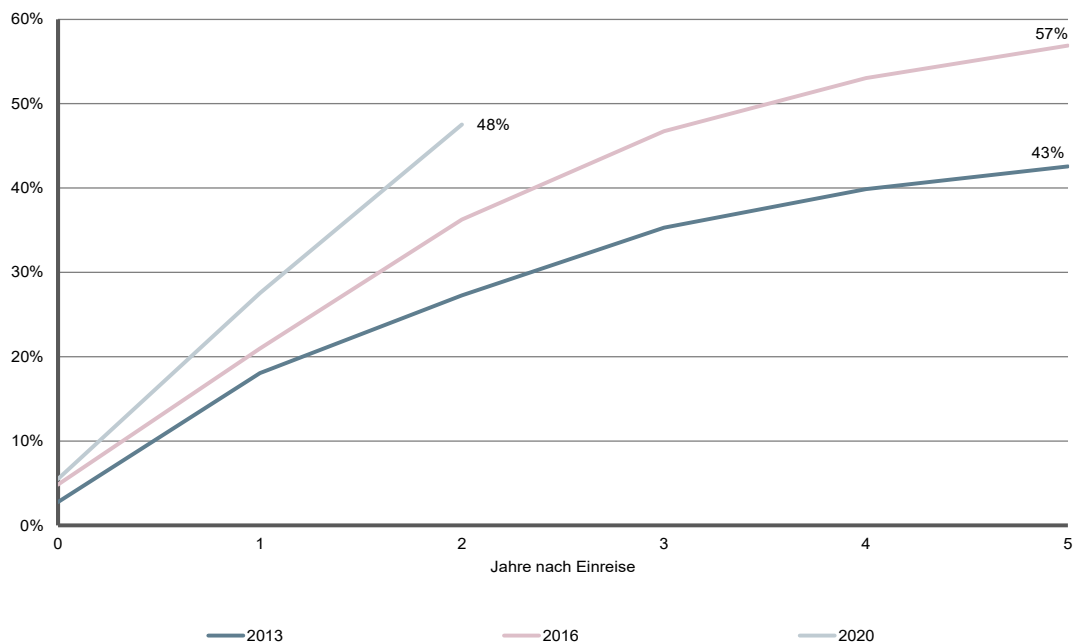
Eine abschliessende Bewertung der Zielerreichung ist zwar noch nicht möglich, da nur die 2020 eingereiste Kohorte bereits fünf Jahre in der Schweiz ist und die verfügbaren Daten erst bis Ende 2022 reichen. Dennoch wird deutlich: Der Trend ist positiv, die erste vollständig im IAS-Setting geförderte Kohorte ist auf gutem Weg, das gesetzte Ziel zu erreichen. Obwohl keine vertiefte Analyse dazu vorliegt, ist anzunehmen, dass die Integrationsvorlehre (INVOL),

¹⁹⁰ IAS-Kennzahl 11a: Förderung Ausbildungsfähigkeit. Anzahl Personen im Alter 16-25 Jahren, die im Berichtsjahr ein Angebot zur Förderung der Ausbildungs- und/oder Arbeitsmarktfähigkeit besucht haben.

¹⁹¹ ZEMIS

die fast zeitgleich eingeführt wurde, ebenfalls einen Beitrag zur Zielerreichung geleistet hat (siehe unten).

Abbildung 6-2: Anteil VA/FL mit Alter bei Einreise von 16-25 Jahren mit/in einer zertifizierenden Ausbildung auf Niveau SEK II oder mit/in einer Übergangsausbildung, jeweils am Ende des X. Kalenderjahrs nach Einreise



Quelle: BFS (STATPOP und LABB) - Auswertungen LABB¹⁹²

Die Monitoring-Daten zeigen insgesamt eine sehr positive Entwicklung im Hinblick auf den Ausbildungszugang. Weitere Auswertungen liefern Hinweise, dass bestimmte Gruppen – insbesondere nach Geschlecht und Alter – weniger stark profitieren:

- **Gender-Gap:** In der IAS-Leistungskennzahl 2022 zeigen sich zwar keine geschlechtsspezifischen Unterschiede bzgl. der Anzahl Eintritte in Massnahmen zur Förderung der Ausbildungsfähigkeit. Hingegen zeigt sich beim IAS-Wirkungsindikator gemäss den Daten der Längsschnittanalyse Bildungsbereich ein klarer Gender-Gap: Fünf Jahre nach der Einreise haben 64% der männlichen VA/FL der Kohorte 2016 eine postobligatorische Ausbildung begonnen oder abgeschlossen, bei den Frauen sind es lediglich 42%. Auch bei der Kohorte 2020 zeigt sich zwei Jahre nach Einreise, dass dieser Unterschied weiterhin fortbesteht. Die Daten aus der Strukturerhebung und der Arbeitskräfteerhebung (SAKE) für die Jahre 2016-2021 bestätigen diese Tendenz: Geflüchtete Frauen verfügen seltener über einen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II.¹⁹³

¹⁹² Bundesamt für Statistik BFS (2025)

¹⁹³ EcoPlan (2024), Kap. 5.3

- Altersunterschiede: Der Ausbildungszugang hängt stark vom Alter bei der Einreise ab. Bei der Kohorte 2016 zeigen sich folgende Ergebnisse: Jugendliche, die im Alter von 16–17 Jahren in die Schweiz kamen, beginnen deutlich häufiger eine Ausbildung auf SEK II Niveau – im Durchschnitt sind es 88% der Jugendlichen. Bei jungen Erwachsenen hingegen, nimmt der Anteil in Ausbildung rasch ab. Sind es bei den bei Einreise 18- und 21-Jährigen immerhin noch 54%, liegt dieser Anteil bei VA/FL, die erst mit 22–25 Jahren einreisen, fünf Jahre nach Ankunft nur noch bei 29%. Die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung aufzunehmen, sinkt also mit zunehmendem Alter deutlich.¹⁹⁴ Erste Daten zu den nach der Einführung der IAS eingereisten Kohorten zeigen, dass diese Unterschiede weiterhin recht ausgeprägt sind.

Eine Studie des Bundesamts für Statistik (BFS) macht schliesslich deutlich, dass sich Investitionen in junge Geflüchtete lohnen: Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Asylbereich, die eine Ausbildung auf Sekundarstufe II absolvieren, schliessen diese zu 86,8% erfolgreich ab – ein Wert, der nahe an der Erfolgsquote von 92,6% bei Gleichaltrigen liegt, die ihre Schulzeit in der Schweiz verbracht haben. Die Studie zeigt auch, dass junge Erwachsene mehr Zeit brauchen, um ins Bildungssystem zu finden: Während 16–17-jährige VA/FL im Schnitt bereits nach rund eineinhalb Jahren eine Ausbildung beginnen können, benötigen über 20-Jährige mindestens drei Jahre, um in ein entsprechendes Bildungsangebot auf Sek II-Niveau einsteigen zu können.¹⁹⁵

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die wesentlichen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit der Einführung der Integrationsagenda Schweiz konnte die Zahl der jugendlichen Geflüchteten in der beruflichen Grundbildung deutlich erhöht werden, unter anderem dank verbesserter Zusammenarbeit zwischen Bildungsbehörden, Integrationsfachstellen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA).¹⁹⁶
- Die Kantone verfügen über eine breite Palette an Angeboten, um Personen aus dem Asylbereich auf den Einstieg in eine berufliche Grundbildung vorbereiten. Damit die Integration nachhaltig gelingt, muss allerdings eine durchgehende Begleitung nicht nur während den Übertritten, sondern darüber hinaus sichergestellt sein.¹⁹⁷
- Im Rahmen der 2018 lancierten Integrationsvorlehre (INVOL) wurden in bisher über 4'700 Jugendliche und junge Erwachsene beim Einstieg in die berufliche Grundbildung unterstützt.¹⁹⁸ Mehr als 80 Prozent der Teilnehmenden haben das Programm erfolgreich

¹⁹⁴ Staatssekretariat für Migration SEM (2024a)

¹⁹⁵ Bundesamt für Statistik BFS (2024c)

¹⁹⁶ Staatssekretariat für Migration SEM (2024d)

¹⁹⁷ Staatssekretariat für Migration SEM (2024d)

¹⁹⁸ Die Integrationsvorlehre (INVOL) ist ein vom SEM initiiertes Programm, das seit August 2018 in Zusammenarbeit mit Kantonen und Wirtschaftsverbänden umgesetzt wird. Ziel ist es, VA/FL/S sowie seit 2021 auch spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten den Einstieg in die berufliche

abgeschlossen und 70 Prozent haben im Anschluss eine zwei- oder dreijährige berufliche Grundbildung aufgenommen. Knapp drei Viertel der Teilnehmenden erreichen im mündlichen und rund 90 Prozent im schriftlichen Bereich das angestrebte Sprachniveau.

- Im Gegensatz zu Jugendlichen gelingt es deutlich weniger gut, junge Erwachsene in eine Berufsausbildung zu integrieren. Es ist davon auszugehen, dass viele Geflüchtete dieser Altersgruppe im Tieflohnsektor arbeiten – ohne formale Qualifikation und mit begrenzten Aufstiegsmöglichkeiten. Sie haben oft gegenüber ihren im Herkunftsland lebenden Angehörigen finanzielle Verpflichtungen und sind darauf angewiesen, rasch Geld zu verdienen. Da Lernende in der beruflichen Grundbildung zumindest am Anfang nur eine bescheidene Ausbildungsvergütung erhalten, ist eine Ausbildung für viele junge Geflüchtete wirtschaftlich nicht tragbar.
- Es zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede: Geflüchtete Frauen besuchen deutlich seltener ein Ausbildungsangebot auf Sekundarstufe II als Männer.

Der identifizierte Handlungsbedarf lautet wie folgt:

- In einigen Branchen und Berufen herrscht Fachkräftemangel. Die Schweizer Wirtschaft ist auf Nachwuchs angewiesen. Es ist zu prüfen, wie Arbeitgeberorganisationen, Branchenverbände sowie Unternehmen gezielter über die Situation und das Potenzial junger Geflüchteter informiert und für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen gewonnen werden können.
- Es ist zu klären, wie das Absolvieren einer Ausbildung auf Sekundarstufe II verbindlicher angestrebt und strukturell besser unterstützt werden kann.
- Das schweizerische Berufsbildungssystem ist auf Jugendliche ausgerichtet. Es sollte untersucht werden, welche flexiblen Modelle es auch jungen Erwachsenen erlauben, die Ausbildung mit einer Familie oder einer Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Erforderlich sind zudem gezielte Massnahmen, um den Zugang junger Frauen zu Bildungsangeboten zu verbessern und ihre Teilnahme sowie ihren erfolgreichen Abschluss nachhaltig zu fördern.
- Im Rahmen der Konzipierung der IAS wurde das Finanzierungssystem angepasst (vgl. Kapitel 2.3); der Bund zahlt den Kantonen für Jugendliche und junge Erwachsene unabhängig von deren Beschäftigungssituation eine Globalpauschale. Es ist zu prüfen, inwiefern die finanzielle Absicherung dadurch tatsächlich während der gesamten Ausbildungszeit gewährleistet wird und welche Hürden für die Aufnahme und den Verbleib in einer Ausbildung darüber hinaus bestehen.
- Der Bildungsstand junger Geflüchteter ist sehr unterschiedlich. Je nach Bedarf muss deren Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung so gestaltet sein, dass neben der Sprache auch weitere schulische Lücken – etwa in Mathematik oder Informatik – gezielt geschlossen werden. Es sollte abgeklärt werden, wie die Förderung solcher Grundkompetenzen gezielter, wirkungsvoller und verbindlich umgesetzt werden kann.

Grundbildung zu erleichtern. Das Programm kombiniert praktische Arbeitserfahrung in Betrieben mit schulischer Bildung und gezielter Sprachförderung.

- Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie nicht formal erworbene Kompetenzen von Geflüchteten systematischer erfasst und bestehende Abschlüsse anerkannt werden können.¹⁹⁹
- Nur wenn eine lernfördernde Umgebung und eine individuelle Begleitung gewährleistet sind, kann Bildung wirksam greifen – und so den Weg zu einer nachhaltiger Arbeitsmarktintegration ebnen. Bildungsmassnahmen dürfen daher nicht isoliert gedacht werden. Deshalb sollten zusätzliche Anstrengungen bei der Unterbringung, Betreuung und Begleitung junger Geflüchteter geprüft werden.²⁰⁰

6.4 Arbeitsmarktfähigkeit

a) Ziel der Integrationsagenda

Sieben Jahre nach Einreise sind 50% aller erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.

Herleitung sowie Bezug zu anderen IAS-Zielen: Die Arbeitsmarktfähigkeit ist ein zentrales Element der Integration. Ziel ist dabei nicht allein die Erwerbstätigkeit, Bund und Kantone haben hier vielmehr bewusst einen Akzent bei der Nachhaltigkeit gesetzt mit der Idee, dass nur so die langfristige Ablösung aus der Sozialhilfe gelingt. Der Schweizer Arbeitsmarkt stellt hohe Anforderungen an Qualifikationen, eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration ist in der Regel nur mit soliden Sprachkenntnissen (Kapitel 6.1), einem Abschluss auf Sekundarstufe II (Kapitel 6.3) und berufsrelevanten Kompetenzen realistisch.

b) Ausgangslage

Bestandes- und Leistungskennzahl: Die Anzahl VA/FL, die bei Einreise zwischen 26 bis 55 Jahre alt war und sich höchstens 7 Jahre in der Schweiz aufhielt, lag in den Jahren von 2020 bis 2023 zwischen 15'580 und 26'245 Personen. Seit Einführung der IAS ist bei den erwachsenen Geflüchteten (26- bis 55-Jährige) ein klarer Anstieg bei der Teilnahme an arbeitsmarkt-orientierten Integrationsmassnahmen zu beobachten: Während im Jahr 2020 3'027 Personen dieser Altersgruppe ein entsprechendes Angebot nutzten, waren es 2023 bereits 6'630 VA/FL. Der Anteil der erreichten Personen stieg von 26% auf über 46%.²⁰¹ Zieht man alle VA/FL

¹⁹⁹ Vgl. z.B. den vom Europarat entwickelte European Qualifications Passport for Refugees (EQPR): Er basiert auf einer strukturierten Bewertung, die verfügbare Dokumente und ein Interview umfasst. Das Ergebnis ist ein Dokument, das Informationen über den höchsten erreichten Bildungsabschluss, das Fachgebiet, relevante Berufserfahrungen und Sprachkenntnisse enthält. Obwohl der EQPR keine formale Anerkennung darstellt, bietet er glaubwürdige Informationen, die bei Bewerbungen für Arbeit, Praktika, Qualifizierungskurse und Studienzulassungen relevant sein können. Vgl. Council of Europe (2025)

²⁰⁰ Die SODK ist aktuell daran, einen Leitfaden zur integrationsorientierten Unterbringung und Begleitung in kantonalen Kollektivstrukturen zu erarbeiten.

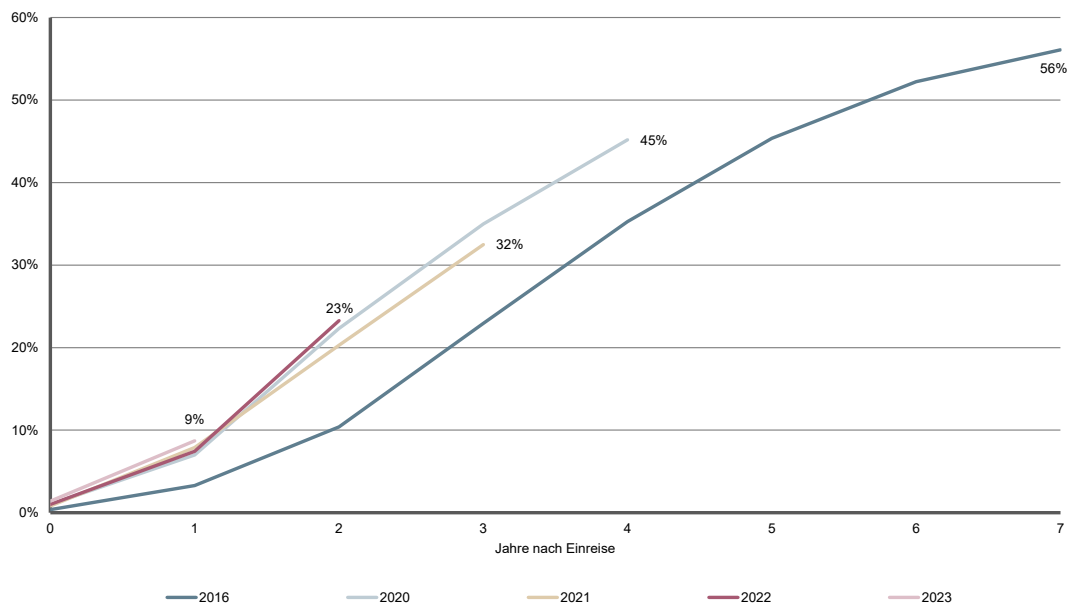
²⁰¹ IAS-Kennzahl 11b, 2023 zusätzlich 2'245 geförderte Personen mit Status S.

zwischen 16 und 55 Jahren in Betracht, hat sich die Zahl der Teilnehmenden von 5'822 im Jahr 2020 auf 12'312 im Jahr 2023 mehr als verdoppelt.²⁰²

Allerdings zeigt sich bei den 26- bis 55-Jährigen, die zwischen 2016 und 2022 in die Schweiz eingereist sind, ein Gender-Gap: In fast der Hälfte der Kantone (11 von 23) nehmen Frauen dieser Altersgruppe signifikant seltener an Integrationsmassnahmen zur Förderung der Arbeitsmarkt- oder Ausbildungsfähigkeit teil als Männer.²⁰³

Wirkungsindikator: Seit Einführung der Integrationsagenda treten VA/FL deutlich rascher und häufiger in den Arbeitsmarkt ein. Wie die folgende Abbildung zeigt, sind bei der 2020 eingereisten Kohorte nach vier Jahren bereits 45% der Geflüchteten erwerbstätig. Im Vergleich zur Kohorte 2016 sind dies gut 10 Prozentpunkte mehr. Auch die neueren Kohorten von 2021, 2022, und 2023 bestätigen diesen Trend. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass dieses IAS-Ziel nicht nur erreicht, sondern übertroffen werden kann.

Abbildung 6-3: Entwicklung der Erwerbstätigenquote von VA/FL, jeweils am Ende des X. Kalenderjahrs nach Einreise, Alter bei Einreise 16-55 Jahre



Quelle: SEM (ZEMIS)

Das ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert: Einerseits lagen infolge der Corona-Pandemie erschwerte Bedingungen für die Arbeitsintegration von VA/FL vor. Die Situation verschärfte sich zusätzlich mit dem Ausbruch des Ukrainekrieges. Andererseits verfügte ein grosser Teil der VA/FL, die in den Jahren 2020-25 in die Schweiz kamen, nur über begrenzte schulische

²⁰² IAS-Kennzahlen 11a&b, 2023 zusätzlich 3'956 geförderte Personen mit Status S.

²⁰³ Ecoplan (2024), S. 30

und berufliche Voraussetzungen – viele haben weniger als sechs Jahre Schulbildung²⁰⁴ und weniger als ein Jahr Arbeitserfahrung,²⁰⁵ nicht alle haben tatsächlich das Potenzial zur Erlangung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit.²⁰⁶

Wie bei der Ausbildungsbeteiligung sind auch bei der Arbeitsmarktintegration alters- und geschlechterspezifische Unterschiede zu beobachten:

- **Gender-Gap:** Bei der Kohorte 2020 sind 4 Jahre nach Einreise 21% der Frauen und 61% der Männer erwerbstätig. Bei der Kohorte 2016 waren es nach 4 Jahren 16% der Frauen und 49% der Männer.²⁰⁷ Zwar hat sich die Erwerbstätigenquote seit Einführung der IAS deutlich verbessert, der Gender-Gap wurde aber tendenziell grösser.²⁰⁸

²⁰⁴ Der Anteil lag in den Kohorten 2020 bis 2023 jeweils zwischen 33% und 41%. IAS-Kennzahl 3: Bildung. Personen ab 16 Jahren nach Jahren mit Schulbesuch (Anteil am Total). Wie in Kapitel 6.1 dargelegt waren zudem in den Jahren 2020-2023 jeweils zwischen 13% bis 23% der neu eingereisten VA/FL nicht alphabetisiert.

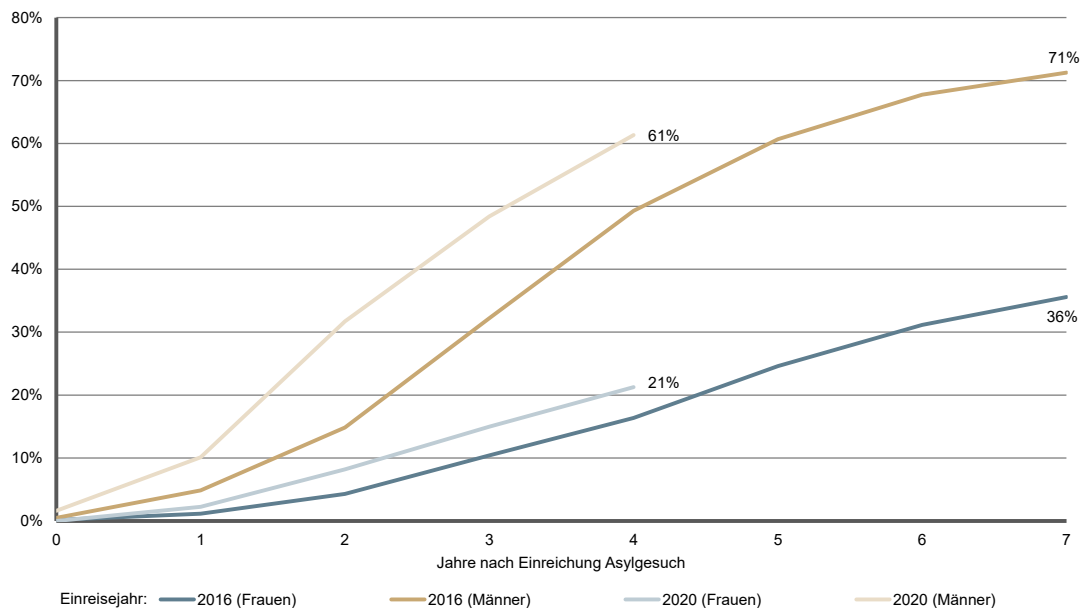
²⁰⁵ Der Anteil lag in den Kohorten 2020 bis 2023 jeweils zwischen 33% und 41%. IAS-Kennzahl 2: Arbeitserfahrung. Personen ab 16 Jahren nach Jahren kumulierter Arbeitserfahrung (Anteil am Total).

²⁰⁶ Der Anteil lag in den Kohorten 2020-2023 jeweils zwischen 8% und 14%. IAS-Kennzahl 5: Potenzial Personen ab 16 Jahren, für die aufgrund einer ersten Einschätzung durch die fallführenden Personen im Hinblick auf die Phase der Erstintegration tendenziell eher kein Potenzial zur Erlangung der Ausbildungs- und/oder Arbeitsmarktfähigkeit attestiert wird (Anteil am Total).

²⁰⁷ Staatssekretariat für Migration SEM (2024c): Für die Kohorte 2020 unveröffentlichte Spezialauswertungen. Für die Kohorte 2016 wurden im gleichen Zeitraum folgende Werte je Alterskategorie erreicht (Einreise 2016, Stand Ende 2020): Alter bei Einreise / erwerbstätig: 16-25 Jahre: 42.5%, 26-35 Jahre: 29.6%, 36-45 Jahre: 24.3%, 46-55 Jahre: 14.3%.

²⁰⁸ Auch die Studie «Geschlechtsspezifische Unterschiede in der Integration von Migrantinnen und Migranten», die auf Daten der Zentralen Ausgleichsstelle AHV-Daten der Jahre 2016 bis 2021 beruht, zeigt im 5. Jahr nach Einreise vergleichbar deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Vgl. Ecoplan (2024), S. 46–47

Abbildung 6-4: Entwicklung der Erwerbstätigenquote von VA/FL, jeweils am Ende des X. Kalenderjahres nach Einreise, Alter bei Einreise 16-55 Jahre



Quelle: SEM (ZEMIS)

- Altersunterschiede: Während bei den Personen, die 2020 eingereist sind und bei der Einreise in die Schweiz 16-25 Jahre alt waren, nach vier Jahren in der Schweiz über 60% erwerbstätig sind, waren es bei denjenigen, die 46 Jahre und älter sind, nur 30%. Bereits bei den 26- bis 35-Jährigen (35%) und 36- bis 45-Jährigen (33%) liegen die Werte deutlich tiefer als bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Gegenüber der Kohorte 2016 sind die Werte in allen Alterskategorien vier Jahre nach Anreise gestiegen.²⁰⁹ Seit Einführung der IAS konnten also ältere VA/FL tendenziell besser in den Arbeitsmarkt integriert werden, es besteht aber nach wie vor ein Alters-Gap.²¹⁰

Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration

Die IAS formuliert als Ziel eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. Verschiedene Indikatoren geben Hinweise darauf, inwieweit es gelungen ist, die Arbeitsmarktintegration nachhaltig zu gestalten:

Beschäftigungsstabilität: Ob die Arbeitsverhältnisse von VA/FL langfristig stabil sind, wird sich erst in einigen Jahren beurteilen lassen. Auswertungen zu früheren Einreisekohorten zeigen,

²⁰⁹ Staatssekretariat für Migration SEM (2024c): Für die Kohorte 2020 unveröffentlichte Spezialauswertungen. Für die Kohorte 2016 wurden im gleichen Zeitraum folgende Werte je Alterskategorie erreicht (Einreise 2016, Stand Ende 2020): Alter bei Einreise / erwerbstätig: 16-25 Jahre: 42.5%, 26-35 Jahre: 29.6%, 36-45 Jahre: 24.3%, 46-55 Jahre: 14.3%.

²¹⁰ Achtung: Aufgrund geringer Fallzahlen sind die Veränderungen im Altersgap nicht robust. Es handelt sich jeweils um anteilmässig wenige Personen in dieser Alterskategorie.

dass nur rund ein Drittel der 2016 eingereisten VA/FL im sechsten und siebten Aufenthaltsjahr durchgängig erwerbstätig war.²¹¹

Einkommenshöhe: Daten der zentralen AHV-Ausgleichsstelle zeigen, dass 74% der 2020 eingereisten erwerbstätigen VA/FL drei Jahre nach Einreise ein monatliches Bruttoeinkommen von maximal 3'000 CHF und 58% sogar von unter 1'500 CHF erzielen. Im Vergleich zu 2016 eingereisten VA/FL haben sich die Lohneinkommen seit Einführung der IAS zwar bereits leicht verbessert, sind aber häufig immer noch sehr tief.²¹²

Dequalifizierung: Geflüchtete, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiten oder gar keine adäquate Beschäftigung finden, erzielen häufig ein zu geringes Einkommen, um ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern. Im IAS-Monitoring werden jedoch keine Zahlen zu Dequalifizierung erhoben, Hinweise finden sich einzig zur ausländischen Bevölkerung insgesamt,²¹³ oder spezifisch zu Geflüchteten aus der Ukraine.²¹⁴

Wirtschaftliche Selbstständigkeit: Bei 2020 eingereisten VA/FL liegt die Sozialhilfebezugsquote drei Jahre nach Einreise gemäss der BFS-Sozialhilfestatistik bei 77%, wovon knapp ein Drittel einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Im Vergleich zu 2016 eingereisten VA/FL (87%) hat sich die Bezugsquote in der Sozialhilfe um 10 Prozentpunkte reduziert und der Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden (23%) um 10 Prozentpunkte erhöht.²¹⁵

Auch die nachfolgende Kohortenbetrachtung liefert Hinweise darauf, dass sich die Geflüchteten seit Einführung der IAS rascher aus der Sozialhilfe ablösen können:²¹⁶

²¹¹ Staatssekretariat für Migration SEM (2024a)

²¹² Die Einreisekohorte 2016 wies Ende 2019 einen Anteil von 80% erwerbstätige VA/FL mit Einkommen bis 3000 CHF und 65% bis 1'500 CHF auf. Auswertung SEM basierend auf unveröffentlichten Einkommensdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) – Auszüge aus den individuellen AHV-Konti (ZAS-IK) in Verbindung mit ZEMIS-Daten (SEM).

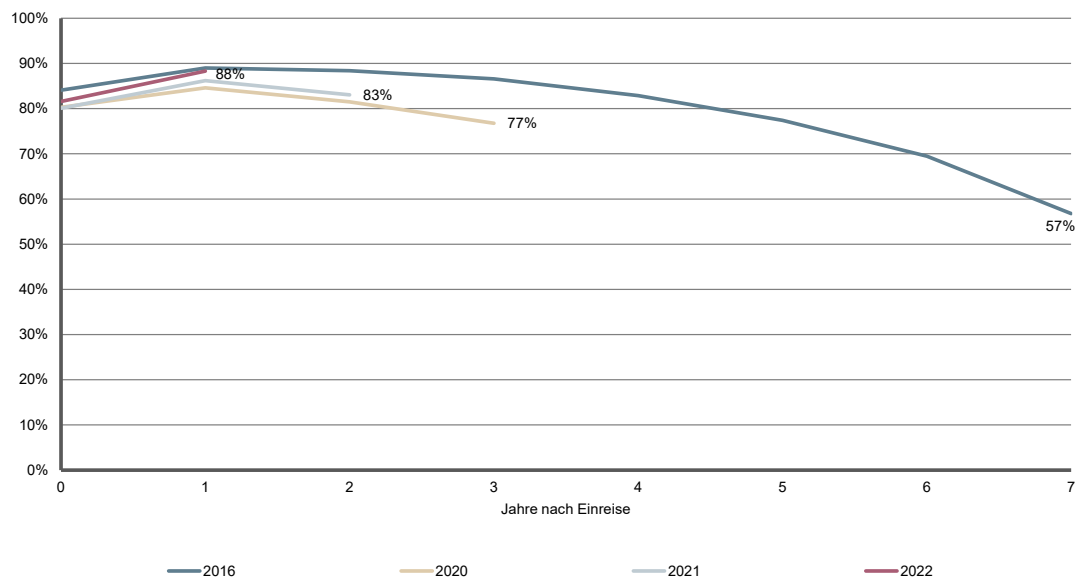
²¹³ Vgl. Integrationsindikator des BFS zum Verhältnis Bildungsniveau/ausgeübte Tätigkeit: Bundesamt für Statistik BFS (2024b)

²¹⁴ UNHCR; Ipsos SA Switzerland; Staatssekretariat für Migration SEM (2023)

²¹⁵ Bundesamt für Statistik BFS (2024d); (e)

²¹⁶ Bei Personen mit Fluchthintergrund, bei welchen Sozialhilfebezug 5 Jahre nach der Einreise sehr verbreitet ist, haben Frauen nochmals eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, Unterstützungsleistungen zu beziehen (+10.9 Prozentpunkte bei vorläufig Aufgenommen, +7.1 Prozentpunkte bei Personen mit B-Bewilligungen mit Fluchthintergrund). Vgl. Ecoplan (2024), S. 61–62

Abbildung 6-5: Entwicklung des Anteils Sozialhilfebeziehende, jeweils am Ende des X. Kalenderjahrs nach Einreichung des Asylgesuchs



Quelle: BFS (SHS) und SEM (ZEMIS) - Auswertungen BFS

Die mit der Einführung der IAS gesteigerte Erwerbstätigenquote führte in den letzten Jahren also insgesamt zu einer leichten Entlastung der Sozialhilfe: Statistiken der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zeigen, dass die Zahl der Geflüchteten, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, stagniert. Es ist davon auszugehen, dass die Zahlen ab 2027 sogar wieder sinken werden.²¹⁷

Schliesslich ist an dieser Stelle daran zu erinnern, dass die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten von zahlreichen Faktoren abhängt, die mit der IAS nicht oder nur sehr bedingt beeinflusst werden können: Die Erreichung des IAS-Ziels setzt unter anderem voraus, dass ausreichend geeignete Arbeitsplätze verfügbar sind. Neben der generellen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes spielt auch das Engagement öffentlicher wie privater Arbeitgeber eine zentrale Rolle – insbesondere ihre Bereitschaft und Möglichkeit, Geflüchtete zu fairen, nachhaltigen Bedingungen und zu Löhnen zu beschäftigen, die eine eigenständige Existenzsicherung ermöglichen.

Im internationalen Vergleich gelingt die langfristige Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in der Schweiz insgesamt sehr gut: Die Schweiz belegt mit Rang 2 unter den OECD-Ländern einen Spitzenplatz. Auch bei geflüchteten Frauen erreicht die Schweiz im internationalen Vergleich einen Spitzenwert.²¹⁸

²¹⁷ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2024)

²¹⁸ OECD (2025), State of Immigrant Integration – Switzerland. noch unveröffentlichter Bericht.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die wesentlichen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Arbeitsmarktintegration von VA/FL war in den letzten Jahren einer der Schwerpunkte der spezifischen Integrationsförderung. Die Kantone verfügen entsprechend über eine breite Palette an Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit und zur Integration in den Arbeitsmarkt. Diese reicht von branchenspezifisch qualifizierenden Angeboten, über Jobcoaching bis hin zu gezielten arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM).²¹⁹ Um zusätzlich die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu stärken, wurde 2018 die Meldung von arbeitsmarktfähigen VA/FL bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung im AIG festgeschrieben.²²⁰
- Im Rahmen des Programms «Finanzielle Zuschüsse zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen (FiZu)» unterstützt das SEM gezielt Arbeitgebende durch finanzielle Zuschüsse für die Anstellung von VA/FL mit erhöhtem Einarbeitungsbedarf. Die Vermittlungsquote liegt bei 90%.²²¹ Diese Zuschüsse können auch für die Entwicklung von Branchenzertifikaten und arbeitsplatzbezogene Weiterbildungen verwendet werden (z.B. Branchenzertifikat im Solarbereich der OdA Gebäudehülle, welches Erwachsenen ermöglicht, einen Berufsabschluss für Erwachsene zu erlangen).²²²
- In den vergangenen Jahren konnte die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der Sozialhilfe und der Integrationsförderung verbessert werden. Die aktive Pflege dieser Schnittstellen unterstützt die Integration.
- Mit der Einführung der IAS ist es gelungen, die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in den letzten Jahren deutlich zu beschleunigen; die im Rahmen der IAS als Ziel formulierte Erwerbstätigenquote wird erreicht und sogar übertroffen.
- Zudem trugen die IAS-Massnahmen dazu bei, die Sozialhilfequote der Geflüchteten zu senken.
- Weitere Daten zeigen jedoch, dass die Arbeitsmarktintegration noch nicht genügend nachhaltig ist: Zahlreiche VA/FL erzielen trotz Erwerbstätigkeit auch nach mehreren Jahren noch kein ausreichendes Einkommen, um sich selbst oder ihre Familie dauerhaft von der Sozialhilfe ablösen zu können. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass Geflüchtete noch zu selten in stabilen, langfristigen Arbeitsverhältnissen tätig sind, sondern eher in temporären Anstellungen.
- Die Arbeitsmarktintegration bei Frauen gelingt bedeutend schlechter als bei Männern.

Der Handlungsbedarf lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Um das Ziel einer nachhaltigen Erwerbstätigkeit zu erreichen, sind Förderansätze zu prüfen, die beim Arbeitsplatz ansetzen und die es erlauben, «on the job» (supported

²¹⁹ Staatssekretariat für Migration SEM (2024d); o. J.

²²⁰ Art. 53 Abs. 5 AIG und Art. 9 VIntA.

²²¹ Die Vermittlungsquote bezieht sich auf alle Personen, die am Programm teilgenommen haben, und nach Ende der besonderen Einarbeitung über einen unbefristeten Vertrag verfügten.

²²² Hanselmann (2024)

employment) gezielt die Kompetenzen von Geflüchteten zu stärken und Aufstiegsmöglichkeiten eröffnen.

- Auch nach Stellenantritt oder ersten Arbeitserfahrungen besteht oftmals ein Bedarf an begleitenden Unterstützungsangeboten. Eine kontinuierliche Förderung im Sinne eines «supported employment» kann zur Stabilisierung und beruflichen Weiterentwicklung beitragen und sollte für Geflüchtete geprüft werden.
- Aktuell besteht die Gefahr der Dequalifizierung. Zur Vermeidung bräuchte es flexible Lösungen in der Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Zu klären ist, wie auch ohne vollständige Dokumente ein schneller Zugang zu Bildung oder qualifikationsnaher Beschäftigung ermöglicht werden kann.
- Die Arbeitsmarktintegration hängt wesentlich auch von der Verfügbarkeit geeigneter Stellen, guten Anstellungsbedingungen sowie der Bereitschaft der Arbeitgebenden ab, Geflüchteten eine Chance zu geben. Es braucht darum eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie gezielte Massnahmen in den Betrieben.
- Bund und Kantone haben gemeinsame Handlungsempfehlungen zur Stärkung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe, Integrationsförderung und öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV) erarbeitet. Diese sind umzusetzen. Geklärt werden muss insbesondere der Übergang in die Regelstruktur der öAV, die im Rahmen der Strategie öAV 2030 einen Ausbau von Jobcoaching vorsieht.
- Die stark unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie älteren Geflüchteten erfordert eine bessere Zielgruppenerreichung, die Prüfung spezifischer Förderangebote sowie eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

6.5 Gesellschaftliche Teilhabe

a) Ziel der Integrationsagenda

Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Herleitung sowie Bezug zu anderen IAS-Zielen: Bund und Kantone setzen mit der IAS bewusst auf einen ganzheitlichen Ansatz, der auch die soziale Integration umfasst. Sie stärkt den Spracherwerb (Kapitel 6.1) und erleichtert den Zugang zum Arbeitsmarkt (Kapitel 6.4): Wer sich im Alltag vernetzt, findet mehr Gelegenheiten, die Sprache anzuwenden und zu festigen. Durch soziale Kontakte öffnen sich oft auch Zugänge zum Arbeitsmarkt – sei es durch informelle Jobhinweise, Empfehlungen oder das Vertrauen, das im persönlichen Austausch wächst. Für Geflüchtete, die aus gesundheitlichen Gründen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, ist die gesellschaftliche Teilhabe ein zentraler Faktor, um ein Gefühl von Zugehörigkeit und Selbstwirksamkeit zu entwickeln sowie psychische Stabilität zu gewinnen.

b) Ausgangslage

Bestandes- und Leistungskennzahl: Die Anzahl VA/FL, die 16 Jahre oder älter ist und sich höchstens 7 Jahre in der Schweiz aufhielt, lag in den Jahren von 2020 bis 2023 zwischen 27'615 und 44'004 Personen. Die Zahl der VA/FL ab 16 Jahre, die eine Massnahme zur Förderung der sozialen Integration besucht haben, ist seit Einführung der IAS deutlich angestiegen: von 2020 bis 2023 hat sich die Anzahl erreichter Personen von 1'839 auf 6'050 Personen mehr als verdreifacht, der Anteil der damit erreichten VA/FL ist damit von knapp 11% auf 24% angestiegen.²²³ Bei der Leistungskennzahl 2022 ist hier kein Unterschied zwischen Männern und Frauen zu beobachten.²²⁴

Wirkungsindikator: Um dieses IAS-Wirkungsziel zu messen, fehlen bislang aussagekräftige Indikatoren. Deshalb hat das SEM eine Grundlagenstudie in Auftrag gegeben, die Erkenntnisse darüber liefert, wie die gesellschaftliche Teilhabe von VA/FL gemessen werden kann. Vorgeschlagen werden zwei Varianten, der Umsetzungsentscheid ist noch offen.²²⁵

Indirekte Hinweise zur sozialen Integration finden sich in der BFS-Erhebung Zusammenleben in der Schweiz:²²⁶ Zwischen 2016 und 2020 zeigte sich die Bevölkerung der Schweiz in Bezug auf Diversität insgesamt offen. Nur ein geringer Anteil fühlt sich von als «anders» wahrgenommenen Menschen gestört, und die Mehrheit lehnt rassistische Einstellungen ab. Die Erhebung macht aber auch deutlich, dass fremdenfeindliche und feindselige Einstellungen gegenüber bestimmten Gruppen seit 2020 tendenziell zunehmen. Zudem berichteten im Jahr 2024 17% der Wohnbevölkerung in der Schweiz, innerhalb der letzten fünf Jahre rassistische Diskriminierung erlebt zu haben.²²⁷

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Die wesentlichen Erkenntnisse sind:

- Aktuell fehlen geeignete Messgrössen, um die gesellschaftliche Teilhabe von VA/FL zu erfassen. Die ZHAW-Studie «Monitoring «Zusammenleben und Partizipation» im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz» macht jedoch konkrete Vorschläge, wie die gesellschaftliche Teilhabe von Geflüchteten in der Schweiz künftig beurteilt werden könnte. Zu berücksichtigen sind zudem auch Erhebungen zu Diskriminierungserfahrungen, da diese sich negativ auf die gesellschaftliche Teilhabe auswirken können.

²²³ IAS-Kennzahl 14: Zusammenleben. Anzahl Personen ab 16 Jahre, die im Berichtsjahr ein Angebot / eine Massnahme mit dem primären Ziel der Förderung der sozialen Integration besucht haben. Die Zahlen bei dieser IAS-Kennzahl sind besonders vorsichtig zu interpretieren, da viele Angebote im Bereich soziale Integration niederschwellig ausgestaltet sind und die Teilnahme häufig nicht systematisch erfasst wird.

²²⁴ Ecoplan (2024), S. 30

²²⁵ Vgl. Details: Staatssekretariat für Migration SEM (2025c)

²²⁶ Bundesamt für Statistik BFS (2024a)

²²⁷ Als Gründe für die erlebte Diskriminierung wurden insbesondere die Nationalität, die Hautfarbe, äussere Merkmale, die Religionszugehörigkeit oder die ethnische Herkunft genannt. Eine differenzierte Auswertung der Erhebung für die Zielgruppe geflüchteter Personen ist nicht möglich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Personengruppe aufgrund verschiedener Merkmale in besonderem Masse betroffen ist.

- Gesellschaftliche Teilhabe entsteht nicht isoliert, sondern immer im Austausch mit der Gesamtbevölkerung – etwa durch gemeinsame Aktivitäten in Kultur, Sport, Quartierarbeit oder Nachbarschaftshilfe. Die Gemeinden spielen dabei eine ebenso zentrale Rolle wie die Zivilgesellschaft (vgl. Kapitel 2.2.4).
- Die Zusammenarbeit mit Gemeinden, Freiwilligen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wird bislang kaum koordiniert. Weder der Bund noch die Kantone verfügen, mit wenigen Ausnahmen, über eine Strategie zur Umsetzung dieses IAS-Ziels.²²⁸ Die Zuständigkeiten sind oft unklar oder zersplittert, einzelne Projekte und lokale Initiativen setzen nur punktuell an und entfalten deshalb nur eine beschränkte Wirkung. Die Potenziale der Zivilgesellschaft (z. B. Vereinsleben, Nachbarschaftshilfe, Freiwilligenarbeit), der Wirtschaft (z.B. Mentoring im Betrieb) und der Geflüchteten werden so nicht systematisch genutzt.
- In den Hearings wie auch von den Expertinnen der ZHAW-Studie wurde kritisiert, dass die IAS – nicht zuletzt auch auf politischen Druck hin – einen zu einseitigen Fokus auf die Arbeitsmarktintegration lege. Die soziale Integration – also die Möglichkeit, aktiv am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, soziale Netzwerke aufzubauen und Zugehörigkeit zu erfahren – werde bislang deutlich zu wenig berücksichtigt.
- Eine nachhaltige Integration gelingt nur, wenn Geflüchtete nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sozial und kulturell in der Gesellschaft ankommen. Gesellschaftliche Teilhabe – etwa durch Zugang zu Vereinen, Bildung, Kultur, Nachbarschaft, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten oder durch Schutz vor Diskriminierung – schafft Vertrauen, fördert Identifikation, reduziert gesellschaftliche Spannungen und trägt so zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Ohne gezielte Förderung dieser Dimensionen droht die Integration oberflächlich zu bleiben. Deshalb braucht es im Rahmen der IAS eine stärkere strukturelle Verankerung der gesellschaftlichen Teilhabe.
- Geflüchtete Personen sind schliesslich häufig mit Traumata, psychosozialen Belastungen und Herausforderungen im Alltag konfrontiert, was ihre Teilnahme an Integrationsmassnahmen erschwert. Ressourcenfördernde Massnahmen können hier die psychosoziale Gesundheit stärken, Isolation verringern und eine Grundlage für Bildung und Arbeitsmarktintegration schaffen. Das Bundesprogramm «Stabilisierung und Ressourcenaktivierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen» 2022 – 2026 (Programm R) setzt hier an, die grosse Nachfrage aus den Kantonen zeigt den Bedarf in diesem Bereich.

Daraus ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

- Es sind konzeptuelle Überlegungen erforderlich, wie die soziale Integration von Geflüchteten in einem umfassenden Sinne gezielt gestärkt werden kann – etwa im Hinblick auf soziale Einbindung und Teilhabe, Mitbestimmung, Wohlbefinden, Zugehörigkeit sowie Schutz vor Diskriminierung. Dabei gilt es, die Rolle des Staates sowie die Formen der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zu klären und ein differenziertes Vorgehen in urbanen Räumen und in ländlichen Gebieten zu entwickeln.

²²⁸ Staatssekretariat für Migration SEM o. J., S. 37 ff.

- Das Verständnis, dass gesellschaftliche Teilhabe ein zentrales Element gelungener Integrationsarbeit ist, muss politisch und gesellschaftlich verankert sein.
- Geflüchtete bringen ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen wertvolle Perspektiven und Erfahrungswissen mit, die für die wirksame Gestaltung staatlicher Integrationsmassnahmen unerlässlich sind. Es muss geprüft werden, wie sie besser in die Planung und Umsetzung von Programmen einbezogen werden können, damit die Angebote praxisnah und bedarfsgerecht sind und breit akzeptiert werden. Eine aktive Beteiligung von Geflüchteten fördert auch die demokratische Teilhabe, stärkt deren Eigenverantwortung und trägt so zur Stärkung der eigenen Handlungskompetenz sowie zur Sensibilisierung der Institutionen bei.
- Um Zugehörigkeit und Selbstverantwortung zu ermöglichen, muss soziale Isolation vermieden und Gemeinschaft (er)lebbar gemacht werden. Gemeinsam mit den Regelstrukturen müssen gute Rahmenbedingungen für Quartierarbeit und Mentoringprogramme geschaffen sowie die Einbindung lokaler Vereine und die Beteiligung an Freiwilligenarbeit gefördert werden. Die Gemeinden spielen hier eine zentrale Rolle.
- Es gibt Lücken in der psychosozialen Unterstützung von Geflüchteten, die geschlossen werden müssen, um die Integration zu fördern. Es mangelt an niederschweligen und zielgruppengerechten Unterstützungsangeboten. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, wie die Erkenntnisse aus dem Programm „Stabilisierung und Ressourcenaktivierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen“ langfristig verankert werden können.
- Aktuell fehlen systematische Daten zur gesellschaftlichen Teilhabe von Geflüchteten. Ohne ein entsprechendes Monitoring bleiben relevante Entwicklungen und Herausforderungen weitgehend unsichtbar.
- Diskriminierungserfahrungen sind ein wesentliches Hindernis für gesellschaftliche Teilhabe, es muss geprüft werden, wie rassistische Strukturen im Alltag von Geflüchteten konsequent bekämpft werden können.
- Der Diskriminierungsschutz muss verbessert und die Rassismusprävention gezielt gefördert werden; gleichzeitig sind die Zugänge von Geflüchteten zu Beratungs- und Schutzangeboten zu stärken.

Literaturverzeichnis

Auer, Daniel; Efonayi-Mäder, Denise; Fehlmann, Joëlle; u. a. (2023): Monitoring und Evaluation des Pilotprogramms «Frühzeitige Sprachförderung». Université de Neuchâtel – Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM).

Brenzel, Hanna und Kosyakova, Yuliya (2019): Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, und (Hrsg.). In: IAB-Kurzbericht. Aktuelle Analyse aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

B,S,S; Volkswirtschaftliche Beratung und in Kooperation mit Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) und Université de Genève (2015): Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Schlussbericht. Zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM).

Bundesamt für Migration (2012): Konzept zur Steuerung und Bewältigung der ausserordentlichen Lage im Asylwesen (Notfallkonzept Asyl).

Bundesamt für Statistik BFS (2024a): Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Bundesamt für Statistik BFS (2024b): Integrationsindikatoren. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationsindikatoren.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Bundesamt für Statistik BFS (2024c): Längsschnittanalysen im Bildungsbereich. Bildungsverläufe der 16- bis 25- jährigen Personen aus dem Asylbereich. Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik BFS (2024d): Sozialhilfebeziehende. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Bundesamt für Statistik BFS (2024e): Sozialhilfeverlauf der Kohorte neuer Asylsuchender 2016. URL <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/33106210>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Bundesamt für Statistik BFS (2025): Längsschnittanalysen im Bildungsbereich (LABB). URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/erhebungen/labbb.html>, abgerufen am 5. Juni 2025.

Council of Europe (2025): European Qualifications Passport for Refugees, Education. URL <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>, abgerufen am 4. Juni 2025.

Der Bundesrat (2020): Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381). Bern.

Der Bundesrat (2022): Frühe Sprachförderung in der Schweiz Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018. Bern.

Ecoplan (2014): Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs. Schlussbericht. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA).

Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz.

- Ecoplan (2018): Schwankungstauglichkeit im neuen Asylsystem. Konzept zum Umgang mit hohen und tiefen Gesuchseingängen nach der Neustrukturierung, zuhander der AG Neustrukturierung. . Konzeptpapier, bereinigte Fassung.
- Ecoplan (2024): Geschlechtsspezifische Unterschiede in der Integration von Migrantinnen und Migranten. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- Ecoplan und KEK-Beratung (2020): Sans-Papiers im Kanton Zürich. Bern.
- EJPD, VBS, KKJPD, SODK (2016): Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl.
- Eurostat (2021): EU - Labour Force Survey microdata 1983-2020, release 2021.
- Evaluationsgruppe Status S (2023): Evaluationsgruppe Status S. Bericht vom 26. Juni 2023.
- Evaluationsgruppe Status S (2024): Evaluationsgruppe Status S. Bericht zum Folgemandat vom Juni 2024.
- Grob, Alexander; Schächinger Tenés, Leila T.; Bühler, Jessica C.; u. a. (2019): Erste Erkenntnisse zur Wirksamkeit früher obligatorischer Sprachdiagnostik- und Sprachfördermassnahmen bei Kindern mit Deutsch als Zweitsprache. Überprüfung mittel- und langfristiger Effekte der flächendeckenden Sprachstanderfassung vor und nach der obligatorischen Sprachförderung im Kanton Basel-Stadt im Hinblick auf schulische Entwicklungsverläufe zwischen 2009 und 2018. Universität Basel. Fakultät für Psychologie.
- Hainmueller, Jens (2012): Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies. In: Political Analysis, 20, 1, 25–46.
- Hanselmann, Beat (2024): Arbeitskräfte für die Baubranche ein neues Qualifizierungsprogramm. In: Gebäudehülle, 4.
- Interface (2023): Evaluation des Einsatzes der Unterstützungspools und Temporärarbeitskräfte zur Bewältigung der Ukraine-Krise im SEM. Bericht zuhander des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- kibesuisse (2024): Kanton Thurgau: «Selektives Obligatorium vorschulische Sprachförderung» (SOVS) ist in der Umsetzung. URL <https://www.kibesuisse.ch/news-detail/kanton-thurgau-selektives-obligatorium-vorschulische-sprachfoerderung-sovs-ist-in-der-umsetzung>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK und Staatssekretariat für Migration SEM (2020): Monitoring IAS - Gesamtkonzept.
- National Coalition Building Institute Schweiz (2025): Bildung für Alle Präsentationen, NCBI Schweiz. URL https://ncbi.ch/bildung-fuer-alle/tagung_praesentationen_downloads/, abgerufen am 4. Juni 2025.
- OECD (2023): Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees. . OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2024): Geflüchtete in der Sozialhilfe: Integrationsagenda zeigt Wirkung.
- Schweizerischer Gemeindeverband (2022): Evaluationsgruppe Status S: Zwischenbericht; Stellungnahme des SGV.

- Schweizerischer Gemeindeverband (2024): Evaluation Status S (Vorsitz a. Regierungsrat Urs Hofmann).
- Schweizerischer Städteverband (2024): Anhörung in der Evaluationsgruppe Status S vom 22.01.2024: Antwort des Schweizerischen Städteverbands zum Fragenkatalog.
- Schweizerischer Städteverband (2025): Asyl+Status S: Punktuelle Angaben und Aussagen aus einigen Städten. Dokument zuhanden von Ecoplan.
- Schweizerischer Städteverband und Städteinitiative Sozialpolitik (2022): Geflüchtete aus der Ukraine in der Schweiz - Situation und Handlungsbedarf aus Sicht der Städte.
- SODK, KKJPD, SEM (2018): Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl. Schwankungstauglichkeit und Notfallplanung.
- Staatssekretariat für Migration (2023): Bundesrat nimmt Konzept für eine zukünftige Aufhebung des Schutzstatus S zur Kenntnis. URL <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=97984>, abgerufen am 3. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration (2024): Fachbericht Programm S: Aktualisierung 2024. Umsetzung der Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S im Frühjahr 2024. Bern.
- Staatssekretariat für Migration (2025): Bundesrat will Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S weiter verbessern. URL <https://www.news.admin.ch/de/newnsb/wOP8w2N2zIMRvR6WEIp3w>, abgerufen am 3. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Behandlungsstrategie des SEM im Asylbereich.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2023a): Pilotprogramm «Frühzeitige Sprachförderung (FSF)», Abgeschlossene Programme und Projekte von nationaler Bedeutung (PPnB). URL <https://www.ejpd.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/innovation/abgeschlossen.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2023b): Schlussbericht KIP 2 Kantonale Integrationsprogramme 2018–2021.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024a): Ausbildungssituation junger vorläufig Aufgenommener und anerkannter Flüchtlinge, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.fedpol.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/ausbildung-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024b): Entwurf der Anträge an den Asylausschuss (dem Asylausschuss nicht unterbreitet) der Arbeitsgruppe Schwankungstauglichkeit und Kosteneffizienz - AP2.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024c): Erwerbssituation von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.bj.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/erwerb-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024d): Standortbestimmung KIP 3.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025a): Bezüge zwischen Kriminalität und Migration. Eine Auslegeordnung.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025b): Erledigungen von Primärgesuchen und 24hV aus Sicht Dublin und Rückkehr. Einige Kennzahlen 2024.

- Staatssekretariat für Migration SEM (2025c): Gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/teilhabe-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025d): Grundlagen zur Planung und Inbetriebnahme von temporären und dauerhaften BAZ.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025e): Mögliche Massnahmen und Handlungsoptionen zur Entlastung des Asylsystems von nicht-schutzbedürftigen Personen.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025f): Monatliches Reporting Kennzahlen Stand Ende Dezember 2024. Bern-Wabern.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025g): Monitoring Asylsystem. Bericht 2024. Bericht der AG Monitoring Asylsystem zuhanden von EJPD, KKJPD und SODK. [Entwurf].
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025h): Pendenzen von vorzeitigen Kantonsaustritten nach Art. 24 Abs. 6 AsylG und Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025i): Rückkehr Vollzug von AIG-Wegweisungen seit 2019.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025j): Schutzstatus S: Vorschläge. Anlass: Auftrag im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl zur Erstellung eines Fact Sheets zum Schutzstatus S.
- Staatssekretariat für Migration SEM: Wie gestalten die Kantone die spezifische Integrationsförderung? Auswertung der kantonalen Eingaben für die KIP 3. Bern.
- Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJP)D und Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018): Faktenblatt 2 zur Neustrukturierung Asyl: Asylverfahren.
- UNHCR; Ipsos SA Switzerland und Staatssekretariat für Migration SEM (2023): Intentions and perspectives of refugees from Ukraine in Switzerland.
- Vogt, Franziska; Stern, Suzanne und Fillietaz, Laurent (2022): Frühe Sprachförderung: Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation. St.Gallen, Zürich, Genève, Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infrac, Université de Genève, S. 189 Seiten.