

Brava
Standstrasse 42, 3014 Bern
+41 31 311 38 79, info@brava-ngo.ch

Ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl
Abteilung Asylregion Zürich
Förrlibuckstrasse 110
CH-8005 Zürich
[pascal.schwarz@sem.ad-
min.ch](mailto:pascal.schwarz@sem.admin.ch)www.sem.admin.ch

Bern, 15.08.2025

Stellungnahme Analyse des Asylsystems

Stellungnahme von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des Schlussberichtes der Analyse des Asylsystems durch ECOPLAN Stellung zu nehmen.

Unsere Stellungnahme basiert auf der langjährigen Expertise von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz – im Bereich Geschlechtsbezogene Gewalt im Kontext von Flucht und Asyl sowie auf den Rückmeldungen geflüchteter Frauen, insbesondere aus unserem Projekt „*Stimmen geflüchteter Frauen*“. Aufgrund begrenzter zeitlicher Ressourcen nehmen wir nicht zu allen Aspekten des Berichts Stellung, sondern beschränken uns auf für uns besonders relevante Themenbereiche.

1/5

Gemeinsam gegen
Gewalt an Frauen



Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüßen, dass die Analyse externe Perspektiven auf das Asylsystem der Schweiz ermöglicht und damit zur kritischen Reflexion aktueller Strukturen beiträgt. Als positiv hervorheben möchten wir die in der Kurzfassung formulierten Empfehlungen zur Verbesserung der Integration und Unterbringung.

Wir kritisieren sehr, dass der Aspekt der vulnerablen Gruppen im Bericht nur unzureichend bis gar nicht behandelt wird (vgl. Abgrenzung S. 24). Aus Sicht von Brava ist es zentral, dass bei einer solchen Analyse die spezifischen Schutzbedürfnisse von Geflüchteten Frauen, UMA, LGBTQ+ Personen, sowie Betroffenen von Geschlechtsbezogener Gewalt berücksichtigt werden.

Die Forderungen von Brava in Kürze

- Systematische Berücksichtigung Geschlechtsbezogener Schutzbedürfnisse in allen Bereichen des Asylsystems (Unterbringung, Verfahren, Integration).
- Datenerhebung und -auswertung: Statistische Analysen des Asylsystems müssen zwingend Geschlechterdifferenziert und intersektional erfolgen. Es braucht valide Daten dazu, wie sich gesetzliche, strukturelle und administrative Veränderungen auf besonders schutzbedürftige Gruppen auswirken.
- Verbindliche Mindeststandards für Betreuung und Unterbringung, auch bei kurzfristigen Schwankungen im Asylbereich, welche den Bedürfnissen von vulnerablen Gruppen entsprechen.
- Abbau des Gender-Gaps in der Sprach- sowie Arbeitsmarktintegration, unter anderem durch Finanzierung von Kinderbetreuung und genderspezifische Förderangebote.
- Schutz vor Rückführungen bei Häuslicher und Geschlechtsbezogener Gewalt durch konsequente Anwendung von Art. 50 AIG.
- Einbindung betroffener Personen (v.a. Frauen und andere vulnerable Gruppen) in Planung und Umsetzung von Integrationsmassnahmen.

Bravas Position zu Rückführungen und Wegweisungsentscheide

Wegweisungsentscheide und Wegweisungsvollzug gemäss AsylG: Wir begrüßen die Forderung an die Kantone, den Umgang mit Personen, die nicht rückgeführt werden können, zu überprüfen (Siehe S. 82: «Aus Sicht der Kantone ist zudem zu klären, wie mit Personen umzugehen ist, die ausreisen müssten, die man aber dennoch nicht zurückführen kann.»). Hierbei ist ein adäquater Umgang und Schutz von vulnerablen Gruppen zu prüfen.

Wir fordern eine differenzierte Betrachtung der Rückführungsstatistiken im Rahmen der Dublin-Verordnung – insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Verpflichtungen gemäss Istanbul-Konvention. Geflüchtete Frauen, die in vermeintlich sicheren Drittstaaten Geschlechtsbezogene Gewalt erlebt haben oder bei denen eine konkrete Gefahr besteht, diese dort (erneut) zu erfahren, benötigen besonderen Schutz. Die Rückführung in solche Länder steht in direktem Widerspruch zu den Schutzpflichten gemäss Artikel 60 und 61 der Istanbul-Konvention.

Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang auch einschlägige Urteile des CEDAW-Ausschusses, der in zwei Fällen, Artikel 2(c–f), 3 und 12 der Konvention von der Schweiz als verletzt befand (siehe Urteile vom 21. Juli 2025 / No. 169/2021 / No. 171/2021). Diese verpflichten die Schweiz zur besseren Prüfung und Berücksichtigung Geschlechtsspezifischer Fluchtgründe in Rückführungsverfahren (vgl. Bericht S. 80 ff.).

AIG-Bereich: Die Analyse weist auf kantonal unterschiedliche Handhabungen bei Wegweisungsentscheiden und Rückführungen hin (S. 103–104). Aus unserer Sicht ist es zentral, dass im Zuge der Umsetzung der Gesetzesänderung von Art. 50 AIG sichergestellt wird, dass sich gewaltbetroffene Frauen ohne Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen aus gewaltvollen Beziehungen lösen können. Entsprechende Statistiken sollten künftig systematisch auch geschlechterdifferenziert ausgewertet werden.

Bravas Position zu Unterbringung und Schwankungstauglichkeit

Wir kritisieren, dass der Aspekt der vulnerablen Gruppen, beispielsweise betreffend die Unterbringung nur unzureichend bis gar nicht behandelt wird (vgl. Abgrenzung S. 24). Aus Sicht von Brava ist es zentral, dass bei einer solchen Analyse der Unterbringungsstrukturen – sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene – die spezifischen Schutzbedürfnisse von:



- geflüchteten Frauen,
- unbegleiteten minderjährigen Mädchen,
- queeren Personen,
- sowie Betroffenen Geschlechtsbezogener Gewalt

systematisch berücksichtigt werden müssen. Dies beeinflusst den Bedarf sowohl an Betten wie auch Personal (S. 68–70). In unserer täglichen Arbeit beobachten wir, dass bestehende Unterbringungseinrichtungen besonders für diese Gruppen oftmals nicht genügen. Eine umfassende Analyse dieser Gegebenheiten ist zwingend notwendig. Wir begrüßen die Empfehlung der Analyse (Kurzfassung S. 43), dass bei der Planung von Unterbringungs- und Betreuungskapazitäten monatliche Schwankungen der Gesuchszahlen berücksichtigt werden sollen.

Aus Sicht von Brava ist dabei besonders wichtig:

- dass Betreuungsschlüssel nicht nur anhand quantitativer Belegungszahlen, sondern auch unter Berücksichtigung der Vulnerabilität der untergebrachten Personen bemessen werden,
- dass Schutz- und Betreuungsangebote für besonders schutzbedürftige Personen nicht unter Druck von Schwankungen im System abgebaut werden.

Bravas Position zu Gender-Gap in der Integration

Wir begrüßen die Feststellung der Studie, dass geflüchtete Frauen im Integrationsprozess strukturell benachteiligt werden (S. 116; S. 129). Aus unserer Erfahrung ergibt sich dies insbesondere durch:

- fehlende Kinderbetreuungsangebote und ungenügende Finanzierung derselben,
- mangelnde Berücksichtigung Geschlechtsbezogener Schutzbedarfe,
- zu geringe gendersensible Förderung im Bereich Ausbildung und Arbeitsmarktintegration,
- Fehlende Sensibilisierungen und Schulungen von Fachpersonen.



Brava unterstützt die Forderung (Kurzfassung S. 21): „Es braucht Massnahmen, um den Gender-Gap in der Arbeitsmarktintegration zu verringern.“

Ebenso unterstützen wir die Empfehlung (Kurzfassung S. 22): „Es ist zu prüfen, wie Geflüchtete stärker in die Planung und Umsetzung von Integrationsmassnahmen einbezogen werden können.“

Dabei ist es zentral, dass Geschlechtsbezogene Ursachen wie strukturelle Geschlechterstereotype systematisch berücksichtigt werden. Fachpersonen der Sozialen Arbeit, die Integrationsmassnahmen im Rahmen der Integrationsagenda planen und umsetzen, benötigen eine entsprechende Sensibilisierung und Fortbildung in Bezug auf diese Aspekte. Nur so kann gewährleistet werden, dass Integrationsmassnahmen tatsächlich chancengleich ausgestaltet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Perspektive und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Alexandra Gnägi

Alexandra Gnägi

Verantwortliche Politische Arbeit

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz



Eidgenössisches Departement
Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern
Per Email eingereicht:
pascal.schwarz@sem.admin.ch

Bern, 15. August 2025

Vernehmlassungs-Antwort der Plattform ZiAB

zum Schlussbericht von Ecoplan vom 25.06.2025

Analyse des Gesamtsystems Asyl

im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl

im Auftrag des tripartiten Ausschusses Strategie (TriAS)

Einleitende Bemerkungen

Die Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren (im Folgenden: ZiAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Schlussbericht von Ecoplan betreffend die Analyse des Gesamtsystems Asyl und macht davon gerne Gebrauch.

In ihrer Stellungnahme lehnt sich die ZiAB teilweise an die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) an, teilweise aber auch an diejenige des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahmen. Ergänzende Positionen werden in der vorliegenden Stellungnahme explizit erwähnt.

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Neustrukturierung des Asylbereichs und der Integrationsagenda beauftragten Bundesrat Beat Jans und zwei kantonale Direktorenkonferenzen (SODK und KKJPD) im Juni 2024 Bund, Kantone, Städte und Gemeinden, gemeinsam eine neue Asylstrategie zu erarbeiten. Das Mandat beinhaltete folgende Ziele:

- Massnahmen gegen **irreguläre Migration**
- Erhöhung der **Schwankungstauglichkeit**
- Förderung der **gesellschaftlichen Akzeptanz**
- Steigerung der **Kosteneffizienz**, Optimierung der **Rückkehrprozesse** und Verbesserung **berufliche Integration**
- Einbettung in die **europäische Migrationspolitik**

Laut Pressemeldung vom 5. Juli 2024, «Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erarbeiten eine neue Strategie für den Asylbereich», «hat der Ausschuss sechs Handlungsfelder definiert. In diesen sollen Handlungsempfehlungen und Massnahmenvorschläge erarbeitet werden:

- **Asylverfahren:** Das Schweizerische Asylsystem soll von nicht schutzbedürftigen Personen und unbegründeten Asylgesuchen entlastet werden, um Ressourcen für verfolgte Personen bereitstellen zu können.
- **Schwankungstauglichkeit und Kosteneffizienz:** Das Schweizer Asylsystem soll über eine zuverlässige und anpassungsfähige Unterbringungs- und Personalplanung verfügen. Die Notfallplanung von Bund und Kantonen wird überprüft und gegebenenfalls angepasst.
- **Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz, Sicherheit und Integration:** Zum einen soll die humanitäre Tradition im Bereich der Aufnahme, der Unterbringung und der medizinischen Betreuung insbesondere von vulnerablen Personen gefördert und die Zusammenarbeit mit Geflüchteten verbessert werden. Zum anderen geht es darum, negative Einflüsse auf die öffentliche Sicherheit zu verhindern und konsequent auf Verstösse gegen Gesetze und Normen durch Asylsuchende zu reagieren. Zudem soll die Integration in den Arbeitsmarkt von Personen aus dem Asylbereich weiter verbessert werden.
- **Rückkehr:** Der Vollzug von Wegweisungen soll konsequent sichergestellt und die freiwillige Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen gefördert werden.
- **Europäische Migrationspolitik:** Die Auswirkungen des europäischen Migrations- und Asylpakts auf die Schweiz werden analysiert und die notwendigen rechtlichen Anpassungen in die Wege geleitet.
- **Kommunikation:** Der Austausch zwischen der Zivilgesellschaft und Geflüchteten soll verbessert werden. Zudem sollen Erfolge und Herausforderungen im Asylbereich und bei der Integration von Geflüchteten regelmässig und transparent kommuniziert werden.

In den ersten drei Handlungsfeldern werden die Massnahmen mit höherer Priorität erarbeitet. Für die entsprechenden Arbeiten hat der Asylausschuss Arbeitsgruppen eingesetzt. In diesen werden auch Institutionen wie die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und nicht-staatliche Partnerorganisationen aus dem NGO-Bereich mitwirken. Sie werden auch vor der Verabschiedung der neuen Asylstrategie konsultiert. Diese ist Mitte 2025 im Rahmen der dritten nationalen Asylkonferenz geplant.»

Der tripartite Ausschuss Strategie (TriAS), welcher sich aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zusammensetzt, beschloss in der Folge, eine Analyse des Gesamtsystems Asyl seit der Neustrukturierung von 2019 vorzunehmen mit der Zielsetzung, den Handlungsbedarf zu ermitteln und die Massnahmen zu definieren, um die strategischen Ziele zu erreichen. Er setzte dafür Arbeitsgruppen ein. In der Folge schlug die Arbeitsgruppe Analyse der TriAS vor, Ecoplan mit der uns heute vorliegenden Studie zu beauftragen.

Die ZiAB begrüsst wie die SFH die Idee einer Evaluation der Neustrukturierung und der Integrationsagenda, fünf Jahre nach deren Einführung, bedauert jedoch sehr, dass für diesen umfassenden Auftrag nicht mehr Zeit vorgesehen wurde und die Analyse dementsprechend lückenhaft ist und auf keinen Fall als Analyse des Gesamtsystems Asyl betrachtet werden kann.

Einerseits wurden wichtige Stakeholder wie die im Bericht mehrmals als wichtig eingestufte Zivilgesellschaft nur am Rande, bzw. die von der Neustrukturierung und der Integrationsagenda direkt betroffenen Personen, nämlich die Schutzsuchenden und die von der Integrationsagenda betroffenen Personen überhaupt nicht begrüsst.

Anlässlich der NGO-SEM-Treffens vom 04.09.2024 wurden zwar die angestrebten Ziele der Strategie vorgestellt, dies jedoch äusserst summarisch. Wie das Bündnis festhält, scheinen die angestrebten Ziele nicht auf einer gründlichen Analyse des geltenden Asylsystems zu basieren und sind damit untauglich, um als Grundlage einer neuen Strategie bis 2030 zu dienen.

Eine wirkliche Auseinandersetzung mit dem Projekt fand anlässlich des Treffens vom 04.09.2024 aus Zeitgründen nicht statt und die abgegebenen Informationen waren äusserst spärlich.

In Kleingruppen wurden die NGO-Vertreter:innen gebeten, innerhalb von einer halben Stunde Massnahmen zu den präsentierten Zielen zu erarbeiten, wobei diese den NGOs vor dem 4. September nicht bekannt waren. Nach dem Treffen wurde eine Frist von nicht einmal einem Monat angesetzt, um schriftlich Massnahmen zu den Zielen vorzuschlagen.

Die damals geäusserten Bedenken bezüglich des Vorgehens sowie der Inhalt der nachfolgend erfolgten NGO-Stellungnahmen werden im Bericht von Ecoplan mit keinem Wort erwähnt, geschweige denn berücksichtigt. Dies ist umso bedenklicher, als dass die nicht ins Asylsystem eingebundene Zivilgesellschaft sowohl im Rahmen des Verfahrens, ganz besonders aber in Krisensituationen und im Rahmen der Integrationsarbeit eine äusserst wichtige Rolle einnimmt und dafür im Gegensatz zu Vertreter:innen der ins System eingebundenen Zivilgesellschaft nicht entschädigt wird.

Das Vorgehen widerspricht auch einer der fünf Zielsetzungen des Auftrags von Bundesrat Beat Jans, nämlich der Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz. Wie kann dieses Ziel erreicht werden, wenn die Zivilgesellschaft im gesamten Evaluationsprozess stiefmütterlich behandelt wird und alle für sie wichtigen Themen von vornherein von der Analyse ausgeschlossen werden und dieser Ausschluss zudem nicht nachvollzogen werden kann.

Der gesamte Prozess wird von Behördenvertretern und Behördenvertreterinnen geleitet und die als Mitglieder der Begleitgruppe erwähnten Vertreterinnen der eingebundenen Zivilgesellschaft sind weder Mitglieder des TriAS noch wirkliche Mitglieder der Begleitgruppe, sondern wurden lediglich im Rahmen eines Workshops, bzw. des Sounding-Boards begrüsst. Zudem vertreten sie die nicht ins Asylsystem eingebundene Zivilgesellschaft und auch die betroffenen Schutzsuchenden und die von der Integrationsagenda betroffenen Personen nicht.

Die stiefmütterliche Behandlung der nicht ins Asylsystem eingebundenen Zivilgesellschaft, die auch durch die Tatsache dokumentiert wird, dass im Moment der Vernehmlassung nicht einmal eine französische Version des Berichts vorliegt, steht auch in diametralem Gegensatz zu den sich wiederholenden Beteuerungen des Departement-Vorstehers und der SEM-Direktion, wonach die Zivilgesellschaft als wichtiges Glied im gesamten Asylsystem betrachtet werde.

Dies sollte sich jedoch auch in der Zusammensetzung der Gremien einerseits und der Berücksichtigung der Stellungnahmen andererseits äussern.

Die begrenzten Zeitressourcen sowie der mangelnde Einbezug der Zivilgesellschaft in die vorliegende Analyse führen zweifellos auch dazu, dass gerade für die Zivilgesellschaft wichtige und für die Behörden unangenehme Themenfelder einfach zur Seite gelegt bzw. gar nicht erwähnt und nicht oder nur am Rande in diese Analyse aufgenommen werden.

Zu diesen Themenkreisen gehören nebst den von der SFH explizit erwähnten Themenkreisen insbesondere :

- Die Verbesserung des Zugangs zum Asylverfahren, indem legale Fluchtwege geschaffen werden. Dies drängt sich nach der Abschaffung des Botschaftsverfahren und der Feststellung, dass das Humanitäre Visum praktisch nur noch auf dem Papier besteht und nach der Aussetzung der Kontingentsaufnahme besonders auf;
- der Umgang mit Kindern und UMAs, der vielerorts gegen die Kinderrechtskonvention verstösst;
- die zwar verbesserte, jedoch immer noch mangelhafte Früherkennung von besonders vulnerablen Personen;
- die Organisation und Sicherstellung der Gesundheitsversorgung;
- die zwar verbesserte, jedoch zum Teil nach wie vor mit grossen Schwierigkeiten behaftete Erstellung des medizinischen Sachverhalts;
- die mangelnde Chancenungleichheit je nachdem welches BAZ für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist;
- die konsequente Umsetzung der Grund- und Menschenrechte für alle Menschen, ohne dass diese durch mühselige, zeit- und kostspielige Verfahren erkämpft werden müssen;
- die Verbesserung der Statusrechte von Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme und ein Ende der ungleichen Behandlung bzw. eine Angleichung an europäische Standards;
- die Förderung der Solidarität mit und des Verständnisses für Geflüchtete in der Gesamtgesellschaft und über die Schweiz hinaus;
- das Verhältnis zwischen dem Aufwand für Betreuung und demjenigen für die Sicherheit,
- die zum Teil massiven Mängel in den Betreuungsstrukturen sowie die Auswirkungen der Auslagerung der Betreuung an gewinnorientierte Organisationen auf die Qualität dieser Betreuung,
- das disproportionale Sicherheitsmanagement sowie die Auswirkungen der Auslagerung von Sicherheitsaufgaben an gewinnorientierte Organisationen auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen,
- der diskriminierende und zum Teil sogar rassistische Umgang mit Asylsuchenden und insbesondere den sogenannten «besonders renitenten Asylsuchenden »,
- die mangelnde Partizipation der Schutzsuchenden an der Organisation des Alltags in den BAZ,

- die Abgeschottetheit der Bundeszentren sowie der Umgang des SEM mit der Zivilgesellschaft in Umfeld der Bundeszentren und der mangelhafte und administrativ komplizierte Zugang zu diesen, bzw. zu den verfahrensrelevanten Informationen.

Insofern ist die vorliegende Analyse mangelhaft und unvollständig. **Sowohl eine Gesamtanalyse des «neuen» Asylsystems wie auch eine Gesamtstrategie Asyl sollte jedoch einerseits auf einer umfassenden materiellen Analyse basieren, die alle Aspekte beinhaltet, auch diejenigen, die den Behörden nicht sehr lieb sind, und andererseits auf dem effektiven Einbezug aller Stakeholders.**

Wir bedauern dies umso mehr, als dass das gesamte Unterbringungs- und Sicherheitskonzept sowie die Delegation der sich daraus ergebenden Aufgaben an gewinnorientierte bzw. öffentlich-rechtliche Anbieter auch nach der Pilotphase keiner umfassenden Evaluation unterstellt wurden. **Der Umgang mit den Schutzsuchenden in den Bundeszentren, deren Ausgrenzung und Isolation von der Zivilgesellschaft hat nach unseren Erfahrungen und nach unseren Beobachtungen im holländischen Asylsystem, welches der Zivilgesellschaft in jedem Asylzentrum Büros zur Verfügung stellt und diese voll und ganz in die Zentren integriert, einen grossen Einfluss auf das Verhalten der Asylsuchenden.**

Im Weiteren schliessen wir uns den Ausführungen der SFH unter dem Titel «Übergeordnete Anmerkungen» an.

Ganz betroffen machen uns die auch von der SFH erwähnte «Tonalität und Sprache» gegenüber geflüchteten Menschen, die Kriminalisierung von Menschen auf der Flucht, die weitverbreitete Abschottungshaltung, sowie die verschiedentlich vorgenommenen Pauschalisierungen, die zum Teil diskriminierend und sogar rassistisch sind.

Die Veröffentlichung eines Berichts mit dem vorliegenden Sprachgebrauch und der erwähnten Tonalität durch die Behörden würde unter institutionalisierten Rassismus fallen und könnte der Schweiz entsprechende Kritiken seitens der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und des UNO-Antirassismusausschusses einbringen. **Es ist deshalb von erster Priorität, dass der Bericht von Ecoplan mit Unterstützung der EKR sprachlich überarbeitet wird, bevor er weiter gestreut wird.**

Im Folgenden orientieren wir unsere Stellungnahme wie die SFH an der Struktur der Analyse von Ecoplan.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Wir schliessen uns den Ausführungen der SFH an.

1.2 Zielsetzung, Aufgabenstellung und Abgrenzung

Wir schliessen uns den Ausführungen der SFH an und verweisen zusätzlich auf unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Analyse der ganzen Unterbringungs- und Sicherheitskonzepts sowie des Zugangs der Zivilgesellschaft zu den Bundeszentren ist seit langem überfällig und wurde wie bereits angetönt, auch schon im Rahmen der Auswertung der Pilotphase völlig ausser Acht gelassen. Einzig die drei Untersuchungen von Alt-Bundesrichter Féraud (Vorwürfe gegen eine Sicherheitsfirma im Bundeszentrum Eigenthal, 2013, und Gewaltvorfälle in der Asylunterkunft Kreuzlingen, 2016) sowie Alt-Bundesrichter Oberholzer (Vorwürfe im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 2021), nehmen gewisse Themenkreise unter die Lupe und machen konkrete Verbesserungsvorschläge. Bei der Umsetzung dieser Vorschläge hapert es jedoch.

In keinem dieser Berichte werden jedoch Quervergleiche zwischen der Umsetzung des Sicherheits- und Betreuungsmandats durch die öffentlich-rechtliche SIP und die öffentlich-rechtliche AOZ im Pilotzentrum Zürich oder in anderen von der AOZ betreuten Zentren, und derjenigen durch gewinnorientierte Sicherheits- und Betreuungsfirmen gemacht. Ebenso wenig wurde das Betreuungs- und Sicherheitskonzept des Pilotprojekts Zürich nie mit demjenigen der anderen Bundeszentren verglichen. Es ist zu hoffen, dass dieser Vergleich nach dem Abschluss der Pilotphase eines neuen Konzepts im BAZ Bern nun endlich zustande kommt, denn der Handlungsbedarf ist in diesem Bereich überfällig.

Geflüchtete Menschen sollen nicht nur im Bereich Flucht und Asyl miteinbezogen werden, sondern auch im Bereich Integration.

1.3 Methodisches Vorgehen

Wir schliessen uns den Äusserungen der SFH an, sind aber zusätzlich der Meinung, dass die breite Zivilgesellschaft aufgrund ihrer bereits erwähnten wichtigen Funktion im Asylverfahren, der Unterbringung und Integration von Personen mit Schutzstatus, und der von Herrn Bundesrat Jans gemachten Vorgaben, in all diese Phasen hätte involviert werden sollen. Dabei wäre es von Wichtigkeit gewesen, nicht nur die ins Asylsystem eingebundene sondern auch die nicht eingebundene Zivilgesellschaft zu konsultieren, zumal das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit eine ausführliche Analyse des Asylverfahrens gemacht und sich verschiedene Organisationen der nicht eingebundenen Zivilgesellschaft (Amnesty International, Bündnis, Solidarität sans

frontières, Droit de Rester usw.) verschiedentlich öffentlich zu schwerwiegenden Mängeln des Asylsystems geäußert haben.

1.4 Aufbau des Berichts

Wir verweisen auf die Bemerkungen der SFH.

2 Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz

2.1 Zielsetzungen der Neustrukturierung

Keine Anmerkungen.

2.2 Charakteristiken des neuen Asylverfahrens

2.2.1 Überblick über das Verfahren

Keine Anmerkungen

2.2.2 Asylregionen und Bundesasylzentrum

Die zum Teil hohen Belegungszahlen sowie das damit zusammenhängende zum Teil mehrfache Verschieben der Asylsuchenden während des Verfahrens vom Verfahrenszentrum in verschiedene Zentren ohne besondere Aufgaben stellt für die Asylsuchenden einen immensen Strassfaktor dar. Diese Verschiebungen beeinflussen auch die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens, da insbesondere die Abklärung des medizinischen Sachverhalts dadurch oft ins Stocken gerät, beziehungsweise gar nicht mehr weiter geht. Zudem wird der Zugang zur Rechtsvertretung erschwert bzw. hat oft einen Wechsel der Rechtsvertretung zur Folge, der insbesondere traumatisierte Personen stark destabilisiert.

Es wäre wichtig, diese Tatsachen bei der Bestandesaufnahme in den Bericht aufzunehmen. Weiter wird nicht erwähnt, dass das zweite BesoZ mangels der Bereitschaft der Kantone/Gemeinden bis heute nicht eröffnet werden konnte und das erste BesoZ in Les Verrières in absehbarer Zeit geschlossen werden muss. Unsere Beobachtungen haben ergeben, dass bei der Konzipierung dieser Zentren den besonderen Bedürfnissen der potentiellen Bewohner nicht Rechnung getragen wurde und ihre Probleme nicht mit einem überdimensionierten Sicherheitskonzept gelöst werden können. Eine detaillierte Evaluation des in Les Verrières umgesetzten Konzepts müsste im Rahmen einer Gesamtanalyse unbedingt vorgenommen werden, denn dieses hat sich als untauglich entpuppt, was unter anderem dazu geführt hat, dass die anfänglich hohe Akzeptanz bei der in der Region lebenden Bevölkerung massiv abgenommen hat und die Gemeinde seit einiger Zeit die Schliessung des Zentrums einfordert.

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

Wir lehnen uns an die Ausführungen der SFH an.

2.2.4 Unterstützende Rolle der Zivilgesellschaft

Es wäre sinnvoll, die Aufzählung der Interventionsbereiche der Zivilgesellschaft chronologisch zu machen:

- Einreise in die Schweiz: Schaffen von legalen Fluchtwegen
- Empfang und Erstaufnahme: Krisenreaktion durch Freiwillige, Bereitstellung von Notunterkünften, Erstberatung,
- Zuführung zum Verfahren:
- Unterbringung während des Verfahrens:
- Begleitung während des Verfahrens: soziale, psychologische, juristische,
- Unterstützung bei der Integration:

Unter diesen Titeln könnten die verschiedenen Interventionsebenen der Zivilgesellschaft subsummiert werden.

Es ist erstaunlich, dass den Diaspora-Organisationen im Bericht von Ecoplan eine wichtige Rolle eingeräumt wird und propagiert wird, dass die Behörden diese Kontakte in- und ausserhalb von Krisen pflegen. Diese Aussage steht jedoch in diametralem Widerspruch mit der Art und Weise wie diese Organisationen in den laufenden Prozess eingebunden werden, nämlich gar nicht.

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

Wir verweisen auf die Bemerkungen der SFH.

Die Schweiz hat aber auch eine grosse ethische und juristische Verantwortung. Es ist beispielsweise schockierend und ethisch, moralisch und rechtlich nicht vertretbar, dass die Schweiz in Griechenland mit Steuergeldern Lager für Minderjährige mitfinanziert, in denen schwere Menschenrechtsverletzungen stattfinden, ohne diese Praxis zu unterbinden (siehe Artikel «Adieu Grundrechte» von Jonas Studach und Lorenz Naegeli in der Republik vom 19.06.2025). Nach zwei Urteilen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes sah sich die griechische Regierung gezwungen, ein entsprechendes Lager auf Samos zu schliessen. Doch das Problem ist damit nicht gelöst. Die Schweiz kann ihre Asylstrategie nicht nur auf Abschottung ausrichten, sondern ist auch ethischen, moralischen und juristischen Grundsätzen verpflichtet.

2.3 Zielsetzungen der Integrationsagenda

Wir verweisen auf die Bemerkungen der SFH.

3 Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf

3.1 Asylgesuche

Es ist kein Wunder, dass es im Asylbereich einerseits zu saisonalen und andererseits zu Jahresschwankungen kommt, denn diese sind einerseits die Folge von zusätzlichen saisonbedingten Gefahren auf der Fluchtroute, und andererseits Ausdruck von menschenrechtlichen Krisensituationen, sei es durch Kriege, sei es durch autoritäre Regime oder zunehmend auch klimatische Ereignisse verursacht. Bereits vor der untersuchten Periode kam es infolge des Kosovo- und des Bosnienkrieges oder anderen Konflikten zu solchen Schwankungen. Die Anzahl von Asylgesuchen aus gewissen Ländern kann auch aufgrund des Umgangs mit Minderheiten oder mit der politischen Opposition in die Höhe schnellen. Insofern sind die Gesuchszahlen nicht planbar.

Daraus ergibt sich, dass es ein schwankungstaugliches System braucht. Zu dieser Erkenntnis kam bereits der ehemalige Delegierte für das Flüchtlingswesen, Peter Arbenz, als er beschloss, den Kantonen nebst den tatsächlich von Asylsuchenden besetzten Plätzen auch eine Reserve von Plätzen und die dazugehörenden Betreuungskosten zu vergüten. Mit dieser Reserve konnte bei einem krisenbedingten Anstieg der Gesuchszahlen eine gewisse Vorlaufzeit für die Bereitstellung von ergänzenden Unterbringungsmöglichkeiten erreicht werden.

Obwohl sie sich diese Strategie bewährt hat, hat Alt-Bundesrat Blocher bereits kurz nach seiner Wahl in den Bundesrat (Dezember 2003) beschlossen, diese Reserven aufzuheben, bzw. sie den Kantonen nicht mehr zu vergüten. Er zahle nur die tatsächlich benutzten Betten und sei nicht bereit, unbenutzte Betten und dafür vorgesehene Strukturen zu finanzieren, war sein Credo.

In der Folge sahen sich die Kantone gezwungen, zahlreiche Zentren zu schliessen, die nach langjähriger Nutzung eine hohe Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung genossen. Als die Gesuchszahlen 2008 um etwas mehr als 50% anstiegen, waren die Kantone total überfordert, da sie ohne Vorlaufzeit neue Strukturen aufbauen mussten. Die Akzeptanz in der Bevölkerung für die Eröffnung neuer Zentren war inzwischen massiv gesunken und die Kantone konnten in einer ersten Phase nicht auf die einst so nützlichen Reserven zurückgreifen. Dies führte zur Eröffnung von zahlreichen Zivilschutzanlagen, eine Strategie, die in der Zivilgesellschaft auf grossen Widerstand stiess, da diese Unterbringungsform als menschenrechtswidrig betrachtet werden muss, zumal Asylsuchende in gewissen Kantonen über Monate, ja sogar mehr als ein Jahr hinweg unterirdisch untergebracht wurden.

Doch die Behörden haben aus dieser Erfahrung nichts gelernt und kamen nach 2008/2009 und auch nach 2015/2016 bzw. nach der Einführung des neuen Asylsystems nicht auf das von Peter

Arbenz eingeführte Modell zurück. Abgesehen von der noch zu überprüfenden Erkenntnis des zu knapp bemessenen Planungswertes, werden den Kantonen heute nach wie vor keine Reservenplätze vergütet, wodurch die Schwankungstauglichkeit des Systems stark eingeschränkt ist und damit auch die Vorlaufzeit für die Kantone für die Schaffung neuer Unterbringungsmöglichkeiten.

Dies ist umso schwieriger, als dass die einst für die Unterbringung von Asylsuchenden genutzten Strukturen zwischenzeitlich umgenutzt wurden und die Eröffnung neuer Unterbringungsstrukturen in der Bevölkerung mittlerweile auf grossen Widerstand stösst. Diese Situation hat wiederum zur Folge, dass die Bundeszentren in den letzten drei Jahren zeitweise stark überbelegt waren, was das Leben in den BAZ noch schwieriger als sonst schon machte und zu starken Spannungen innerhalb der Zentren und in deren Umfeld führte und die Akzeptanz in der Bevölkerung massiv reduzierte. Das Ausweichen auf zum Teil höchst problematische militärische Anlagen wie die Kaserne von Bure, wo Familien und Einzelpersonen in einem Riesenraum untergebracht werden, aber auch auf andere, kleinere militärische Anlagen, wo mehrere Familien in einem Raum untergebracht werden und über keinerlei Intimsphäre verfügen, ist keine taugliche Lösung und wirft menschenrechtliche Fragen auf.

Nicht unwesentlich sind auch die Auswirkungen des ständigen Auf- und Runterfahrens der Kapazitäten auf das involvierte Personal, das einerseits schlecht bezahlt wird und andererseits keine Anstellungssicherheit hat. Es versteht sich von selbst, dass es unter diesen Umständen zunehmend schwieriger wird, qualifiziertes Personal zu finden. Die Jobs in den BAZ werden mittlerweile von vielen Studienabgängern und -abgängerinnen nicht mehr als attraktiv betrachtet.

Bei der Zunahme der Bestände von Personen mit hängigem Asylverfahren wird richtigerweise erwähnt, dass die für die Bearbeitung der Asylgesuche zur Verfügung gestellten Personalressourcen eine wichtige Rolle spielen. Einmal mehr landen wir hier bei einem altbekannten Thema. Die politischen Entscheidungsträger:innen hatten seit eh und je Mühe einzusehen, dass es für die Behandlung von mehr Asylgesuchen mehr Personal braucht. Die Pendenzen im Asylbereich können systematisch auf ungenügende Personalressourcen zurückgeführt werden. Dies war bereits zu Zeiten von Bundesrat Friedrich der Fall, als das Parlament nur einen Teil der eingeforderten Personalausstockung bewilligte, was zu einem riesigen Pendenzenberg geführt hat. Es ist eine falsche Rechnung, bei den personellen Ressourcen zu sparen, denn die Verlängerung des Verfahrens kostet wesentlich mehr und belastet das System und die davon betroffenen Personen überdurchschnittlich, zumal ein langes Verfahren auch schwerwiegende Auswirkungen auf die psychische Gesundheit und die damit zusammenhängende Integrationsfähigkeit derjenigen Personen hat, die schliesslich Schutz erhalten.

Dem Anspruch an ein qualitativ gutes Asylverfahren kann zudem nicht entsprochen werden, wenn die Entscheidungsquoten erhöht oder die Befragungslänge reduziert werden. Ein faires, qualitativ hochstehendes Asylverfahren braucht Zeit. Wenn diese Zeit eingeräumt wird, ist die Chance gross, dass sich die Akzeptanz bezüglich der Entscheide verbessert. Zudem hat das auf

dem Spiel stehende Rechtsgut einen äusserst hohen Stellenwert, denn es handelt sich um die physische und psychische Integrität von Menschen. Die Verhinderung von Fehlentscheiden fordert ebenfalls entsprechende personelle Ressourcen.

Nebst den mangelnden Personalressourcen gibt es aber auch andere Gründe, die zur Zunahme der Bestände führen. Diese werden in der Analyse mit keinem Wort erwähnt. Einerseits kommt es immer wieder vor, dass das SEM über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und auch derjenigen internationaler Instanzen hinweggeht. So brauchte es unzählige Beschwerden, bis es zu einer Verbesserung der Erfassung des medizinischen Sachverhalts kam. Noch heute wird dieser in gewissen Fällen mangelhaft erhoben. Bei frauenspezifischen Fluchtgründen muss nach wie vor sehr oft in langen Verfahren für deren Anerkennung durch das SEM gekämpft werden und auch die Kinderrechte werden immer wieder mit den Füßen getreten. Dies führt insgesamt zu einem verlängerten Aufenthalt in den BAZ, vor allem aber einer starken Belastung der kantonalen Strukturen. Aus dieser Erkenntnis ergibt sich auch, dass eine Gesamtanalyse nicht einfach über eine eingehende materielle Analyse der verschiedenen Verfahren hinweggehen kann, denn der Bedarf an Unterbringungsstrukturen hängt eng damit zusammen.

Ein weiterer wichtiger Grund für die Zunahme der Bestände ist, dass das Dublinverfahren seit Jahren als Abschottungsmechanismus eingesetzt wird und auch dann systematisch dem ordentlichen Verfahren vorgeschaltet wird, wenn es total klar ist, dass ein Vollzug praktisch unmöglich bzw. nur bedingt möglich ist. Wenn wir berücksichtigen, wie lange ein solches Dublinverfahren bis zur Verfristung tatsächlich dauert und in wie vielen Fällen es mit praktisch keinen Vollzugsaussichten durchgezogen wird, müssen wir uns nicht fragen, weshalb die Bestände ständig zunehmen. Wenn wir davon ausgehen, dass das Dublinverfahren etwa zwei Monate dauert und die Rücküberstellung innert sechs Monaten stattfinden muss, ansonsten das SEM auf das Gesuch eintreten muss, müssen wir in diesen Fällen mit einer Aufenthaltsdauer in den Asyl-Strukturen von mindestens 8 Monaten rechnen, bis das nationale Verfahren beginnen kann, wobei hier vor allem die kantonalen Strukturen gefordert sind.

Dazu kommt, dass das SEM das gleiche Dossier zweimal in die Hände nehmen muss, was zu mangelnden Ressourcen bei den erweiterten Verfahren führt. Die Rechnung geht einfach nicht auf!

Obwohl Italien die Rückübernahmen im Dezember 2022 sistiert hat, führt das SEM nach wie vor Dublinverfahren durch und belastete das Asylsystem mit Dublinverfahren, die praktisch keine Aussicht auf Vollzug haben (bei 713 Zustimmungen für die ersten sechs Monate dieses Jahres kam es zu 4 Überstellungen. Bei Kroatien handelt es sich in der gleichen Periode bei 308 Zustimmungen um 107 Überstellungen. Wir haben nur für das erste Halbjahr 2025 insgesamt rund 900 Personen während mindestens 8 Monaten unnötigerweise in den Asylstrukturen. Dies ist umso bedenklicher, als dass dieses lange vorgelagerte Dublinverfahren schwerwiegende Auswirkungen auf die psychische Gesundheit der betroffenen Personen hat. Nebst den Unterbringungskosten führt dies zusätzlich zu hohen Gesundheits- und anderen Kollateralkosten und insbesondere zu einem hohen Preis für die betroffenen Personen. Nachdem wir diese

monatelang ausgrenzen, verlangen wir von ihnen danach das Unmögliche, nämlich eine schnelle Integration.

Es braucht somit nebst der Erhöhung der Personalressourcen ein grundlegendes Umdenken bei den Behörden, um diese Bestände zu verringern. Es ist aber auch eine Frage der Ethik und des politischen Willens, alles zu tun, um eine menschenrechtsgerechte Asylpolitik zu betreiben und die Integration zu fördern. Dies gilt umso mehr, als dass wir es einerseits mit zahlreichen Familien und anderen verletzlichen Personen zu tun haben und andererseits mit einem hohen Anteil von Personen, denen in der Folge ein Schutzstatus zugesprochen wird.

Während des SEM Personen, die über Italien gekommen sind, direkt ins nationale Verfahren aufnehmen könnte, könnte es dem grossen Unterschied zwischen NEE und tatsächlich vollzogenen Überstellungen bei Kroatien Abhilfe schaffen, indem es mindestens die besonders verletzlichen Personen direkt dem nationalen Verfahren zuteilt. Es könnte damit viel Leid verhindern, das System entlasten, massiv Kosten einsparen, die Integration dieser Personen, aber auch die Akzeptanz des Asylverfahrens in der Bevölkerung fördern. Meldungen über Rücküberstellungen von schwer kranken Kindern und Erwachsenen fördern diese Akzeptanz nicht. Am Schluss würden wir alle einen Nutzen aus einer solchen Praxisänderung ziehen.

Des Weiteren verweisen wir auf die Ausführungen der SFH.

3.2 Asylverfahren, Verfahrensarten, Dauer und Fristeinhaltung

Wir verweisen auf die Ausführungen der SFH, ergänzen diese jedoch wie folgt:

3.2.1 Verteilung der Asylgesuche nach Verfahrensarten

Seit Bestehen des Asylverfahrens gibt es Abschreibungsbeschlüsse. Diese betreffen alle Entscheidungskategorien und sind keine Verfahrensart. Es handelte sich in der Regel um Verfahren, die abgeschrieben wurden, weil die Asylsuchenden die ihnen zugewiesene Struktur verlassen haben und nach einer bestimmten Zeit nicht mehr zurückgekehrt sind, gestorben sind, sich verheiratet haben usw. Einfluss auf die Erhöhung der Anzahl Abschreibungen hat auch die Tatsache, dass das SEM ein Asylverfahren nicht selten voreilig abschreibt, ob wohl die Bedingungen dafür nicht gegeben sind. So ist es schon vorgekommen, dass die Hospitalisierung einer Person zum Abschreiben ihres Asylgesuchs geführt hat, weil der entsprechende Informationsfluss nicht gewährleistet war.

Wir sind zudem der Meinung, dass der Aufwand für die Abschreibungsbeschlüsse überbewertet wird, zumal diese sehr oft bereits in der allerersten Phase des Verfahrens erfolgen, dies insbesondere bei Personen aus Nordafrika (Aussage des SEM). Um die Auswirkungen der Abschreibungsbeschlüsse auf die Belastung des Asylsystems und den entsprechenden Handlungsbedarf zu eruieren, muss genau evaluiert werden, in welchem Moment des Verfahrens diese erfolgen und weshalb sie erfolgen.

Zeitweise gab es eine erschreckend hohe Anzahl von Abschreibungsbeschlüssen betreffend unbegleitete Minderjährige. Das SEM ging diesem Phänomen nie nach und es ist heute weitgehend unbekannt, weshalb diese Jugendlichen verschwunden sind und ob gewisse von ihnen auch Opfer von Menschenhändlern geworden sind. Uns sind Situationen von UMAs bekannt, die in Drittländer weitergereist sind, weil sie sich in der ihnen zugewiesenen Struktur für UMAs mangels kompetenter Betreuung nicht wohl fühlten. Andere haben die Strukturen wegen Perspektivenlosigkeit oder einer günstigeren Asylpraxis in gewissen Drittländern verlassen. Andere Abschreibungsbeschlüsse sind auf die Länge des erweiterten Verfahrens oder auf die Nichtberücksichtigung von familiären Banden bei der Kantonzuteilung zurückzuführen. Kurzverfahren für Asylsuchende aus bestimmten Ländern haben seit eh und je zu zahlreichen Abschreibungsbeschlüssen infolge der Ausreise in Drittländer geführt. Rückkehrhilfen können auch zu Abschreibungsbeschlüssen infolge freiwilliger Rückkehr führen. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

Auch das Kapitel der Mehrfachgesuche erfordert eine genaue Analyse. Diesbezüglich stellt sich ebenfalls die Frage der Gründe für diese Mehrfachgesuche, um entsprechende Massnahmen vorzuschlagen. So kann eine Praxisänderung des SEM oder des Bundesverwaltungsgerichts zu Mehrfachgesuchen führen. Oft hängen Mehrfachgesuche jedoch auch mit der Qualität des Verfahrens bzw. der Entscheide zusammen. Ein anderer Grund ist, dass es das eng getaktete Verfahren schwer traumatisierten Personen nicht einfach macht, ihre Asylgründe im ersten Verfahren glaubhaft zu machen, was nicht selten mit der mangelnden psychologischen Betreuung und der damit zusammenhängenden mangelnden Erstellung des medizinischen bzw. psychologischen Sachverhalts verbunden ist.

Das Verhindern von Sekundärmigration kann nur durch eine markante Verbesserung der Unterbringungs- und Integrationsbedingungen in gewissen Erstasyländern erfolgen. So hat sich die Situation in Griechenland kaum verbessert und belastet vor allem Familien mit Kindern schwer. Rassismus und Diskriminierung nehmen weiterhin zu und werden von der Regierung nicht wirksam bekämpft. Die menschenrechtswidrigen Bedingungen in Griechenland drücken sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus.

All diese Gründe führen zu Sekundärmigration von anerkannten Flüchtlingen und erfordern entsprechende Massnahmen im Erstasylland, die nur in enger Zusammenarbeit mit der EU angegangen werden können, wobei die heutige griechische Regierung in Sachen Menschenrechten ein nicht gerade verlässlicher Partner ist.

3.2.2 Verfahrensdauer

Bei der im Bericht festgehaltenen Verfahrensdauer im erweiterten Verfahren kommt es vom Gesetz her zu einer Kantonzuteilung, denn ein länger als 140 Tage dauernder Aufenthalt in den BAZ wäre gesetzeswidrig. Selbst wenn die relative Zahl von zugewiesenen Personen im erweiterten Verfahren tiefer als erwartet ist, werden die Kantone nicht wirklich entlastet, denn die vermeintliche Entlastung gleicht sich durch die überdurchschnittliche Länge der erweiterten

Verfahren aus, nämlich durchschnittlich 431 Tage für das Jahr 2024. Dies gilt umso mehr, als dass ein eventuelles Beschwerdeverfahren mit diesen 431 Tagen noch nicht abgedeckt ist.

3.2.3 Anteile Verfahren innerhalb der Zielvorgabe

Uns sind zahlreiche Fälle bekannt, wo bereits im Moment der Erstbefragung lückenlose Dossiers mit einer grossen Anzahl von übersetzten Beweismitteln eingereicht wurden und ein Entscheid im beschleunigten Verfahren möglich gewesen wäre. Dennoch wurden diese Personen dem erweiterten Verfahren zugeteilt. Dies scheint mit der Strategie des SEM zusammenzuhängen, die Gesuche von Personen aus gewissen Herkunftsländern, zum Beispiel der Türkei, auch dann im erweiterten Verfahren zu behandeln, wenn die Beweislage klar ist, weil sich das SEM daraus eine abschreckende Wirkung erhofft. Dass dies das Asylsystem und vor allem die Kantone zusätzlich belastet, wird bei solchen Strategieentscheiden nicht berücksichtigt, zumal solche Entscheide auch der Integration der betroffenen Personen nicht erträglich sind.

3.2.4 Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Abschliessend muss festgehalten werden,

- dass das Asylsystem einerseits mangels personellen Ressourcen im Asylverfahren und andererseits aufgrund von strategischen Entscheiden des SEM (systematisches Vorschalten von Dublinverfahren auch bei Vollzugsunmöglichkeit, erweitertes Verfahren als Abschreckungsstrategie) überlastet ist und das SEM bei diesen Entscheiden der Tatsache nicht Rechnung trägt, dass es damit die BAZ, Kantone, Gemeinden und auch die Gesundheitsstrukturen zusätzlich belastet und die Integration der anerkannten Flüchtlinge verzögert und erschwert. Diesbezüglich besteht ein besonderer Handlungsbedarf.
- Mit einer entsprechenden Strategieveränderung könnte der Anteil der Personen im erweiterten Verfahren und der Aufenthalt in den BAZ, kantonalen und Gemeindestrukturen beträchtlich gesenkt werden. Zudem würden Ressourcen frei für die Behandlung der hängigen Fälle im erweiterten Verfahren, was zu einer weiteren Entlastung der Unterbringungsstrukturen führen würde.
- Es macht schlicht keinen Sinn und ist menschenrechtswidrig, Dublinverfahren mit geringen Vollzugschancen durchzuzwingen. Das SEM legt sich selbst, aber auch Kantone, Gemeinden und Städten ein Ei und lässt die Gesundheitskosten in die Höhe schnellen, denn die monatelange Ungewissheit macht die Menschen krank. Zu bedenken sind zudem die mittelfristigen negativen Auswirkungen auf Hunderte Kinder und Jugendliche und die Integrationsfähigkeit von Hunderten von erwachsenen Personen pro Jahr. Insofern darf der Planungswert der Dublinverfahren durchaus unterschritten werden.
- Die Entwicklung bei den Rückübernahmefällen ist für uns keineswegs überraschend. Wer sich nur annähernd mit den Lebensbedingungen von anerkannten Flüchtlingen in Griechenland auseinandersetzt, sieht sofort, weshalb es zu einer zunehmenden Zweitmigration kommt. Dieses Phänomen kann noch zunehmen, wenn auch in anderen

Erstasylländern wie Kroatien usw. seitens der Aufnahmegesellschaft nicht mehr Integrationsbemühungen gemacht werden. Diesbezüglich besteht ein grosser Handlungsbedarf. Wenn die kroatischen Behörden ihre Integrationsstrategie auf einen Integrationszyklus von zwei Jahren aufbauen und die Unterstützung für die Erlangung der Sprache auf ein niedriges Niveau beschränken, und die Meinung vertreten, dass damit alle Flüchtlinge nach zwei Jahren wirtschaftlich unabhängig und fähig sind, auf einem äusserst angespannten Wohnungsmarkt eine eigene finanzierbare Wohnung zu finden, sind sie äusserst realitätsfremd und setzen Flüchtlinge einem grossen Druck aus, was schliesslich zu Zweitmigration führen kann.

- Der Aufwand für die Abschreibungsbeschlüsse wird überbewertet.
- Es muss und darf nicht versucht werden, die Dauer der beschleunigten Verfahren nach unten zu korrigieren. Wenn sich die Dauer auf diesem Niveau eingependelt hat, so heisst dies, dass diese Zeit für ein faires Verfahren gebraucht wird. Ein Herumhebeln an der Dauer des beschleunigten Verfahrens hätte negative Auswirkungen auf eine umfassende Erhebung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts und die Qualität von Verfahren und Entscheiden, was unweigerlich zu einer Erhöhung von Zweitgesuchen führen würde. Ein rechtsstaatliches Asylverfahren braucht Zeit.
- Es ist unhaltbar und widerspricht der Zielsetzung des neuen Asylsystems, dass die erweiterten Verfahren so lange dauern, zumal über 62 % (Zahlen von 2024) der Personen im erweiterten Verfahren einen Schutzstatus erhalten. Eines der Argumente war, das Verfahren zu kürzen, damit die Integration so früh wie möglich beginnen kann. Dies ist ein achtenswertes Ziel, von dem wir heute weit entfernt sind.
- Um dieser Situation Abhilfe zu schaffen, braucht es tatsächlich mehr Ressourcen, jedoch auch einen Strategiewechsel.
- Eine Verfahrenskategorie «Abschreibungen» zu schaffen, macht keinen Sinn, denn dieses Phänomen betrifft alle Verfahren. Abschreibungen erfolgen aufgrund von unkontrollierten Ausreisen, Tod, Rückzügen aufgrund von Rückkehr ins Heimatland, Heirat usw. Dies sind keine Verfahrenskategorien.
- Aufgrund der Tatsache, dass über 60% der Personen im erweiterten Verfahren einen Schutzstatus erhalten, ist es von grösster Wichtigkeit, die Integrationsprogramme spätestens ab Zuteilung in die Kantone zu starten. Eine lange Inaktivität kann bei gewissen Berufen zu einem markanten Kompetenzverlust führen (zum Beispiel bei Ärzten). Unsere Wirtschaft braucht in zahlreichen Bereichen Arbeitskräfte, die unter den geflüchteten Personen gefunden werden können. Integration und berufliche Aktivität wirkt sich positiv auf die psychische Gesundheit aus.
- Selbst wenn eine Person schliesslich einen negativen Entscheid erhält, verbessern Integrationsmassnahmen wie Spracherwerb, Kurzausbildungen oder Praktika ihre Reintegration im Herkunftsstaat beträchtlich. Die erlangten Kompetenzen können zudem die Entwicklung eines sinnvollen Rückkehrprojekts fördern und die Rückkehr attraktiver machen. Weiter ist zu bedenken, dass in Projekte integrierte Personen in ihrer Würde bestärkt werden, sich nicht ziellos im öffentlichen Raum bewegen und deshalb ungerechterweise negativ wahrgenommen werden.

- Die Bemerkung, dass «sich bei den Rückübernahmeverfahren die Frage (stelle), in welchem Ausmass gemäss bundesverwaltungsgerichtlichen Vorgaben ein Bleiberecht in der Schweiz erteilt werden soll, wenn sie bereits über ein Bleiberecht in einem anderen EU-EFTA-Staat verfügen.» ist unverschämt. Wo bleiben hier der Respekt vor der übergeordneten Rechtsprechung, die Rechtssicherheit und die Ethik?
- Der Einbezug der Kantone bei der Festlegung der Behandlungsstrategie ist gefährlich, denn das Risiko ist gross, dass immer mehr politische Erwägungen in die Behandlungsstrategie einfließen, dies zu Ungunsten von rechtlichen und menschenrechtlichen Erwägungen. Es müsste mit einem negativen Einfluss auf die Rechtsstaatlichkeit der Verfahren gerechnet werden. Wir beantragen viel mehr, dass es beim SEM bei strategischen Entscheiden nicht einfach zu Schnellschüssen kommt, sondern die Auswirkungen der Entscheide auf die Unterbringungsstrukturen und die Integrationsfähigkeit der betroffenen Personen in die Erwägungen einbezogen werden.
- Sehr relevant ist die Aussage, dass der Bedarf an ausgebildeten Fachkräften zur Behandlung von Asylgesuchen mehr oder weniger in einem linearen Zusammenhang mit dem Anstieg der Asylgesuche steht. Wie wir bereits festgehalten haben, wurde dieser Zusammenhang von den politischen Verantwortlichen jahrzehntelang in Abrede gestellt.

3.3 Unterbringungsangebot und Belegung

Wir verweisen auf die Stellungnahme der SFH und ergänzen diese wie folgt:

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden tragen zum Teil eine grosse Verantwortung für die Knappheit von Wohnraum, denn die Zivilgesellschaft hat sich äusserst grosszügig gezeigt und im Moment der Ankunft der ukrainischen Flüchtlinge eine grosse Anzahl von Unterkünften zur Verfügung gestellt. Zahlreiche Angehörige der Zivilgesellschaft wären weiterhin bereit, Wohnraum zur Verfügung zu stellen, doch die administrativen Hürden sind zum Teil enorm. Selbst wenn ein Mann im Moment der Ankunft seiner Ehefrau die schwangere Ehefrau zu sich nehmen will, müssen oft unglaubliche Anforderungen erfüllt werden, um dies zu verwirklichen, dies sogar in Zeiten, wo die BAZ voll sind.

Es versteht sich von selbst, dass private Unterkünfte sicher sein müssen und Missbrauch keine Tore öffnen dürfen, doch das Verfahren für private Unterbringungen sollte in denjenigen Fällen, in denen jeder Missbrauch ausgeschlossen werden kann, so formlos wie möglich gestaltet werden, um die verschiedenen Strukturen zu entlasten. Diesbezüglich besteht grosser Handlungsbedarf, zumal im Analysenpapier festgehalten wird, dass private Unterbringung die Integration fördert. Gerade in Zeiten höherer Gesuchszahlen könnten private Unterbringungsplätze die Schwankungstauglichkeit des Systems massgeblich verbessern, ohne dass Bund, Kanton, Städte und Gemeinden an ihre Grenzen kommen.

3.3.1 Ziele der Neustrukturierung

Keine Ergänzungen.

3.3.2 Unterbringung Ebene Bund

Wir bezweifeln, ob kleinere BAZ tatsächlich einen höheren Betriebsaufwand pro Kopf verursachen. Nach unseren Beobachtungen in den Kantonen, können kleinere Strukturen, die sich an zentralen Orten in Städten oder grösseren Dörfern befinden, mit einem sehr geringen Sicherheitsaufwand betrieben werden. Des Weiteren wird eine breite Präsenz der Zivilgesellschaft erleichtert und somit auch die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung. Die Nähe zur Zivilgesellschaft und die Offenheit der Zentren fördern die Identifikation der geflüchteten Personen mit ihrem neuen sozialen Umfeld, was sich wiederum positiv auf ihre Integration auswirkt. Wenn all diese Vorteile berücksichtigt werden, sind kleinere Unterbringungen bei einer Vollkostenrechnung wohl weniger kostenintensiv als grosse, da bereits ohne grossen finanziellen Aufwand wichtige Integrationsarbeit geleistet wird und das Zusammenleben gut funktioniert. Ein gutes Beispiel für die Untermauerung dieser Einschätzung ist das kantonale Zentrum von Ste. Croix (VD) mit seinen 120 Plätzen und 30 Freiwilligen, die eine Brücke zwischen Bewohnern/Bewohnerinnen und der restlichen Bevölkerung bilden. Teilhabe am Leben im Dorf, Anerkennung und Integration schaffen ein Gefühl des zu Hause Seins, was sich wiederum auf das Verhalten und das Wohlbefinden aller Beteiligten auswirkt.

3.3.3 Unterbringung auf der Ebene Kantone bzw. Städte und Gemeinden

Wir verweisen auf die Stellungnahme der SFH und unsere obigen Ausführungen.

3.3.4 Schwankungstauglichkeit

Wir verweisen auf die Stellungnahme der SFH und unsere Bemerkungen im Kapitel 3.1 der vorliegenden Stellungnahme zur absolut notwendigen Notreserve und zur ebenfalls absolut notwendigen linearen Anpassung der Personalressourcen im Verfahren an die Anzahl Asylgesuche. Wie auch die SFH, vertreten auch wir die Meinung, dass die erforderliche Bettkapazität erst dann annähernd berechnet werden kann, wenn vorgängig eine detaillierte materielle Analyse aller Verfahren vorgenommen wird und die personellen Ressourcen im angepasst werden.

Wie wir bereits festgehalten haben, kann der Unterschied zwischen Asylgesuchen und Erledigungen mittels Strategieveränderungen im Verfahrensbereich (kein vorgeschaltetes Dublinverfahren bei mangelnden Vollzugsaussichten, bzw. gezieltes Eintreten bei Familien) stark verringert werden.

Je besser die Qualität der Verfahren ist, desto weniger Mehrfachgesuche gibt es.

Bezüglich der Mehrfachgesuche stellt sich zudem die Frage, ob es im Falle von Praxisänderungen nicht möglich wäre, ein total «entspecktes» Meldeverfahren einzuführen. Potentielle Anwärter oder Anwärterinnen einer Wiedererwägung könnten dem SEM mit einem einseitigen Formular,

das eine Spalte für eine Kurzbegründung enthält, gemeldet werden. Das SEM fällt nach einer summarischen Prüfung einen Entscheid. Ein solches Vorgehen könnte unseres Erachtens ermöglichen, im Falle von Praxisänderungen mehrere Dutzend Fälle pro Tag zu erledigen. Eine nochmals andere Vorgehensweise wäre, dass das SEM die entsprechenden «Fälle» herausfiltert und den anfänglichen Entscheid von Amtes wegen nach einer summarischen Prüfung in Wiedererwägung zieht.

3.3.5 Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Wir verweisen auf die Ausführungen der SFH und unsere vorausgehenden Erwägungen.

Ergänzend ist festzuhalten, dass die Beurteilung, wonach das schweizerische Asylsystem gut funktioniere, einseitig ist, da die qualitative Analyse fehlt.

Das gute Funktionieren eines Systems hängt nicht einfach nur davon ab, dass jede Person ein Dach über dem Kopf hat. Diese Zielsetzung ist sicher nennenswert, doch um ein gutes Funktionieren attestieren zu können, dürfen nebst dem Verfahren auch die Qualität der Betreuung und der Sicherheitsleistungen, die Stimmung in den Zentren, das Empfinden der Betroffenen, die Arbeitsbedingungen des Betreuungs- und Sicherheitspersonals, die Unterbringungsbedingungen (mehrere Familien in einem Raum, qualitativ gute Betreuung von besonders verletzlichen Gruppen (UMAs, behinderte und traumatisierte Menschen, alleinstehende und alleinerziehende Frauen usw.), Isolation gewisser Zentren und mangelnde soziale Austausch), der Zugang der Zivilgesellschaft zu den BAZ nicht zu Klagen und Kritik Anlass geben. Dem ist nicht der Fall. Übergriffe von Sicherheitspersonal repetieren sich, die Betreuung ist oft mangelhaft, das Realisieren von Projekten durch die Zivilgesellschaft ist oft ein Hürdenlauf, viele Zentren ermöglichen keinerlei Intimsphäre, viele liegen sehr dezentral, um nebst den Verfahrensmängeln nur einige Beispiele zu erwähnen. Der Handlungsbedarf ist nach wie vor erheblich.

Was das Asylverfahren betrifft, hängt die Rechtsstaatlichkeit nicht nur von der Einhaltung der vorgegebenen Fristen ab. Die PERU-Studie hat klare Mängel des Systems an den Tag gelegt, obwohl auch diese Analyse nicht alle Verfahren abgedeckt hat. Das Bündnis unabhängige Rechtsarbeit im Asylbereich hat in seiner Studie zahlreiche Mängel hervorgehoben. Eine umfassende Analyse des erweiterten Verfahrens ist überfällig und muss unbedingt Teil einer Gesamtanalyse sein. Wenn bei einer Analyse die heiklen materiellen Themen einfach zur Seite gelegt werden, kann sie nicht als vollständig betrachtet werden. Eine Gesamtanalyse erfordert Zeit und diese Zeit MUSS eingesetzt werden. Sie muss nebst den formellen auch die materiellen Aspekte abdecken.

Des Weiteren verweisen wir auf unsere Erläuterungen in den vorausgehenden Kapiteln zum Vorsehen und Abgelten von Reserveplätzen bzw. Reservestrukturen, dem Einbezug von privaten Unterbringungsmöglichkeiten und zur Reduktion von Mehrfachverfahren bzw. deren Vereinfachung bei Praxisänderungen.

Wenn wir eine breite Akzeptanz des Asylsystems innerhalb der Zivilgesellschaft wollen, muss ein effektives Konsultationsverfahren durchgeführt werden, das nicht nur die formellen, sondern eben auch die materiellen Aspekte umfasst und die nicht offiziell ins Verfahren involvierte Zivilgesellschaft effektiv miteinbezieht. Dies erfordert vorerst einmal eine französische Übersetzung des vorliegenden Berichts sowie eine den Sommerferien Rechnung tragende Konsultationsfrist.

3.4 Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

a) Ziele der Neustrukturierung

Schutzbedürftige Personen erhalten mehrheitlich Schutz in der Schweiz, wenn sie ins nationale Verfahren aufgenommen werden. Wenn die Zielsetzung der möglichst raschen Integration erreicht werden will, müssen in erster Linie die vorgeschalteten Dublinverfahren ohne Vollzugsaussichten ausgemerzt werden, denn diese schaden aufgrund ihrer psychologischen Auswirkungen der Integrationsfähigkeit der betroffenen Personen und verschieben den effektiven Integrationsbeginn um mindestens 8 Monate, was sich massgeblich auf die Motivation der Schutzbedürftigen auswirkt.

Das Asylsystem kann dann entlastet werden, wenn es legale Alternativen für Arbeitskräfte aus aussereuropäischen Ländern gibt und diese einen vereinfachten Zugang zu Aus- und Weiterbildungen sowie Arbeitsmöglichkeiten haben. Obwohl die Schweiz im Rahmen der Migrationszusammenarbeit mit Tunesien ein interessantes Projekt für tunesische Jugendliche aufgebaut hat, kamen nur äusserst wenige Personen in den Genuss dieses Projekts. Dies hing nach unseren Informationen weitgehend mit der Tatsache zusammen, dass nur wenig Arbeitgeber:innen bereit waren, sich auf dieses Projekt einzulassen. Wir haben aber auch festgestellt, dass dieses Projekt in Tunesien nicht bekannt war.

Die Schweiz wird in den nächsten Jahrzehnten immer mehr ausländische Arbeitskräfte benötigen. Gestützt auf diesen Bedarf könnten neue Projekte ausgearbeitet werden, mit der Zielsetzung, unseren Bedarf an Arbeitskräften zu decken und gleichzeitig den legalen Zutritt zur Schweiz zu vereinfachen. Diese Alternativen zur irregulären Migration müssten aber in den aussereuropäischen Ländern auch bekannt gemacht werden. Interessant wäre, in diesen Ländern Ausbildungsstrukturen zu schaffen, die interessierte Jugendliche auf ihre Mission in der Schweiz vorbereiten würden.

b) Ausgangslage

Wenn die Dublinverfahren in die Berechnung der Schutzquote einbezogen werden, ergibt sich ein völlig verzerrtes Bild, ausser die Schweiz würde in jedem Dublinfall Nachforschungen über den Ausgang des Verfahrens der rücküberstellten Personen machen. Wie bereits ausgeführt, wird in Hunderten von Dublinfällen mangels Vollzugsmöglichkeit schliesslich ein nationales Verfahren durchgeführt. Dieses endet oft mit einem Schutzstatus. Zudem haben nach unserer Erfahrung zahlreiche nach Kroatien rücküberstellte Personen entweder in Kroatien

oder aber in einem Drittland (Belgien, Grossbritannien, usw.) einen Schutzstatus erhalten. Daraus ergibt sich die Folgerung, dass ein NEE nicht als negativer Entscheid eingestuft werden darf.

Zu berücksichtigen ist auch, dass zahlreiche Personen, deren Asylgesuch abgeschrieben wurde, in einem späteren Zeitpunkt wieder im Asylsystem auftauchen, da sie ein neues Asylgesuch einreichen, welches in vielen Fällen zu einem Schutzstatus führt. Daraus ergibt sich, dass die Berechnung der Schutzquote gestützt auf die nationalen Verfahren erfolgen muss. Eine Abschreibung ist, wie wir bereits erwähnt haben, kein Verfahren.

Es kann nicht auf einen Rückgang der Schutzquote geschlossen werden, solange derart viele Personen im erweiterten Verfahren auf einen Entscheid warten, denn der Anteil an Schutzbedürftigen ist im erweiterten Verfahren besonders hoch.

Bezüglich des Moments des Einsetzens der Integrationsmassnahmen verweisen wir auf unsere Erwägungen im Kapitel 3.2.4.

c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Ein Asylgesuch ist nicht zwingend unbegründet, wenn es mit einem negativen Entscheid beantwortet wird. Die Schweizer Praxis ist äusserst streng. So wurden in anderen Ländern bis zu 100% der syrischen Asylsuchenden als Flüchtlinge anerkannt, während die Anerkennungsquote bei uns lange unter oder knapp über 30% lag. Uns sind zahlreiche Personen bekannt, die nach einem negativen Asylentscheid in der Schweiz in einem anderen europäischen Land einen positiven Entscheid erhalten haben. Dies gilt beispielsweise für mehrere uns bekannte Situationen von eritreischen Asylsuchenden.

In mehreren Herkunftsländern mit tiefen Schutzquoten gibt es namhafte Menschenrechtsverletzungen. Pauschale auf eine tiefe Schutzquote gestützte Einschätzungen sind gefährlich, zumal wie in diversen dieser Herkunftsländer Minderheitenprobleme haben. Es geht deshalb nicht an, dass aus einer tiefen Schutzquote auf ein potential unbegründetes Asylgesuch geschlossen wird. Dies ist diskriminierend.

Das SEM hat in den letzten 15 Jahren immer wieder Spezialverfahren für Personen aus bestimmten Herkunftsländern eingeführt. Die Schlussfolgerung war immer die Gleiche. Dennoch weicht es nicht von dieser Strategie ab. Es geht hier vor allem darum, der Bevölkerung zu zeigen, dass etwas unternommen wird, doch dieser wird eigentlich hintergangen.

Wir verweisen zudem auf unsere Ausführungen bezüglich legaler Einreisemöglichkeiten und auf die Ausführungen der SFH.

3.5 Beschwerden und Qualität der Verfahren

Wir schliessen uns den Ausführungen der SFH an.

Die Entscheidbeständigkeitsquote kann nicht zuverlässig beurteilt werden, solange derart viele Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht hängig sind. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen auf, dass das BVerGer in erster Linie klare Fälle mit geringem Aufwand behandelt. Komplexe Fälle, die oft mit einer Gutheissung der Beschwerde enden, bleiben oft monate- ja sogar jahrelang hängig.

Es ist eine Anmassung, ohne eine umfassende materielle Analyse der verschiedenen Verfahren zu schliessen, dass «bezüglich korrekter, rechtsstaatlicher Abwicklung des Asylverfahrens (...) kein Handlungsbedarf» bestehe.

3.6 Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungen im Asylbereich

Die ZiAB ist äusserst besorgt, dass der Wegweisungsvollzug der Schweizer Behörden im Rahmen der Zwangsausschaffungen Niveau III und IV äusserst menschenverachtend und oft menschenrechtswidrig ist und die Kinderrechte mit den Füßen getreten werden. Immer wieder werden Situationen von Personen an uns herangetragen, die sich unmissverständlich bereiterklärt haben, freiwillig auszureisen, trotzdem in Haft genommen und zwangsweise ausgeschafft wurden. Dies ist juristisch unhaltbar und verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip. Jede behördliche Massnahme sollte so milde wie möglich sein. Wenn eine Person freiwillig ausreisen will, sind Zwangsmassnahmen völlig unverhältnismässig und menschenrechtswidrig.

Das Prinzip, wonach alle Asylsuchenden im Rahmen der Dublinüberstellungen nach Kroatien per Spezialflug überstellt werden, ist ebenso unverhältnismässig. Anlässlich zweier Delegationsreisen nach Kroatien konnte festgestellt werden, dass die Schweiz ein unmenschliches und völlig unverhältnismässiges Mass an Gewalt anwendet, wie dies kein anderes Land tut. Eine konsequente Wegweisungspolitik darf nicht zu solchen Auswüchsen führen. Unseres Erachtens funktioniert der Wegweisungsvollzug erst dann wirklich, wenn auch die Menschenrechte der betroffenen Personen gewahrt werden und Eltern, die sich nicht wehren oder an Panikattacken leiden, nicht in Handschellen gelegt werden, und Kinder Polizisten nicht anflehen müssen, dass sie die Handschellen ihrer Mutter lösen, weil sich diese über Schmerzen beklagt. Wenn Kinder über Nacht mit 8 und 11 Jahren zu Bettnässern werden, ist dies ein klares Indiz dafür, dass etwas nicht gut gelaufen ist.

Zwangsüberstellungen und Zwangsrückführungen ins Heimatland sollten eine absolute Ausnahme bleiben. Wenn immer möglich sollten die betroffenen Personen wie in anderen europäischen Ländern zum Flughafen geführt werden, wo sie die Möglichkeit erhalten sollten, die Schweiz per Linienflug zu verlassen. Erst wenn sie sich weigern, sind weitere Zwangsmassnahmen verhältnismässig.

Anlässlich beider Delegationsreisen nach Kroatien war die Unterzeichnende schockiert über die Feststellung, dass fast ausschliesslich besonders verletzte Personen nach Kroatien überstellt wurden, und dies unter unverhältnismässiger Gewaltanwendung. Weshalb bei einem begrenzten Überstellungskontingent ausgerechnet besonders verletzte Personen ausgewählt und überstellt werden, ist absolut nicht nachvollziehbar. Die Folge dieser Strategie ist, dass die Familien nicht in Kroatien bleiben und entweder wieder in die Schweiz zurückkommen oder in Drittländer weiterreisen. Die Aufnahmebedingungen in Porin und Kutina sind tatsächlich äusserst problematisch. Porin ist für Kinder absolut nicht geeignet. Mit der Installation einer grösseren Containersiedlung im Garten des Zentrums Kutina kann auch dieses Zentrum nicht mehr als kinderfreundlich eingestuft werden, zumal die einzelnen Container keine Toiletten haben und alleinstehende Frauen ihre Kinder in der Nacht bei jeder Witterung durch den Garten zu den Toiletten führen müssen. Die hygienischen Verhältnisse lassen zu wünschen übrig und führen nicht selten zu Erkrankungen. Wer von uns würde sich wohl bereit erklären, in ein Zimmer einzuziehen, in dem sich diverse Typen von Kakerlaken konkurrenzieren, die Matratzen von Flecken übersät sind, die Toilette zum Teil verstopft und das Badezimmer, aber auch das Zimmer insgesamt äusserst schmutzig sind und das Verhalten der Sicherheitskräfte zu grossen Kritiken Anlass gibt.

Unter Berücksichtigung all dieser Tatsachen können wir die Einschätzung nicht teilen, wonach der Wegweisungsvollzug gut funktioniert. Es besteht ein hoher Handlungsbedarf, um das Mass an Gewaltanwendung nach unten zu korrigieren.

4 Schutzstatus S: Analyse und Handlungsbedarf

Die ZiAB lehnt sich diesbezüglich an die Stellungnahme der SFH an. Obwohl die Zivilgesellschaft bei der Aufnahme von Menschen mit Schutzstatus S eine äusserst wichtige Rolle gespielt hat, wird dies im vorliegenden Bericht viel zu wenig gewürdigt. Zudem müssen wir einmal mehr feststellen, dass die Zivilgesellschaft kaum in Gremien integriert wurde, wo Evaluationen gemacht und über das weitere Vorgehen diskutiert wird.

Kapitel 5 und 6

Aus Zeitgründen ist es der ZiAB nicht möglich, zu diesen zwei Kapiteln Stellung zu nehmen. Wir bedauern dies und lehnen uns deshalb an die Stellungnahme der SFH an.

Zu Kapitel 5 ist zu bemerken, dass der Umgang mit Personen aus Nordafrika von ehemaligen Mitarbeitenden von BAZ als diskriminierend oder gar rassistisch bezeichnet wird. Diese Tatsache hat mitunter einen Einfluss auf deren Verhalten. Die gleichen Mitarbeitenden haben uns auch gesagt, dass der Umgang mit Personen aus Nordafrika wesentlich unproblematischer sei, wenn ihnen auf Augenhöhe begegnet würde. Erfahrungen im Tessin haben gezeigt, dass der Ausbau der Beschäftigungsprogramme während des Mandats von Frau Sommaruga massgeblich zur Reduktion der Kleinkriminalität beigetragen haben. Wenn junge Männer den ganzen Tag Daumen

drehen müssen und es keine sinnvollen Beschäftigungen gibt, ist das Risiko gross, dass es zu unüberlegten Handlungen kommt. Dazu kommt, dass zahlreiche junge Nordafrikaner in die Suchtproblematik gefallen sind. Ein übermässiges Sicherheitsaufgebot ist hier nicht die richtige Antwort, sondern es braucht eine verstärkte psychosoziale Betreuung und den Einsatz von Spezialisten und Spezialistinnen mit Erfahrung in der Suchtproblematik.



Analyse réalisée par ECOPLAN dans le cadre de la stratégie globale asile : Prise de position de la Croix-Rouge suisse

Wabern, le 15 août 2025

Remarques générales

L'analyse réalisée dans un temps très limité par ECOPLAN couvre certes une large palette de sujets. Elle ne reflète néanmoins pas la globalité des sujets et certaines perspectives n'ont pas été suffisamment intégrées (recherche académique, société civile, personnes concernées). Il ne ressort pas clairement de l'analyse pourquoi les quatre sujets – asile, statut S, migration irrégulière et intégration – ont été priorisés. Le développement des travaux de la stratégie semble s'être fondamentalement axé sur les problèmes du point de vue de la Confédération et des cantons.

La Croix-Rouge suisse recommande que les travaux liés à la stratégie asile ne soient pas considérés et nommés « stratégie globale », mais « **révision partielle de la stratégie en matière d'asile** » sur la base d'une priorisation de thèmes actuels.

Nous reconnaissons l'importance des sujet choisis, mais souhaitons relever que pour la Croix-Rouge suisse, d'autres sujets revêtent une importance essentielle. Pour nous, un système d'asile humain doit servir la protection des personnes en leur accordant des droits étendus, assortis des mesures d'intégration tenant compte des besoins et des vulnérabilités individuels.

Pour la Croix-Rouge suisse, en sus des thèmes abordés dans le rapport ECOPLAN, une stratégie globale devrait en particulier se pencher sur l'amélioration des **droits accordés aux personnes admises provisoirement**, le **regroupement familial**, la prise en charge des **personnes vulnérables** et la **santé psychique**.

La Croix-Rouge suisse considère que l'analyse d'ECOPLAN tout comme la communication des autorités fédérales et cantonales sur la stratégie asile, sont essentiellement axées sur les problèmes. Une telle approche contribue à renforcer la polarisation des débats et dirige l'attention du public vers les aspects négatifs du système d'asile.

L'analyse pourrait entre autres mettre en avant qu'en comparaison internationale, le système suisse est très structuré et rapide, qu'il est capable d'absorber les fluctuations du nombre d'arrivées en garantissant l'hébergement de l'ensemble des requérants d'asile et que le taux d'intégration des bénéficiaires de protection sur le marché du travail est élevé.

Du point de vue de la Croix-Rouge suisse, il est essentiel de promouvoir l'acceptation sociale de l'asile en adoptant **une communication positive et nuancée** mettant également en avant les aspects positifs du système.



Chapitre 3 : Domaine de l'asile

Bien que détaillée et généralement pertinente, l'analyse de ce chapitre se base essentiellement sur des données statistiques de l'administration, sans se pencher sur des aspects qualitatifs ou se référer à d'autres données produites pas le monde académique ou les milieux concernés qui aideraient à refléter l'ensemble de la complexité de ce vaste domaine. Sans entrer dans tous les détails, nous attirons votre attention sur les éléments qui nous paraissent les plus importants.

Chapitre 3.2 Durée des procédures

Comme le relève l'analyse, les procédures, et en particulier les procédures étendues, sont souvent trop longues et ne respectent pas les délais fixés. Les conséquences sont considérables pour les personnes concernées, notamment sur leur santé psychique et leur intégration (longue période d'attente/insécurité, début des mesures d'intégration retardé), mais également sur la capacité d'accueil et de soutien des cantons et sur le système de financement.

Pour la Croix-Rouge suisse, **la durée des procédures devrait être raccourcie et les délais respectés, tout en garantissant une qualité élevée de l'examen et des décisions.** Il ne s'agit donc pas de remettre en question les objectifs fixés, mais de mettre à disposition les ressources nécessaires pour les atteindre.

La Croix-Rouge suisse est par ailleurs favorable à ce que **des mesures d'intégration débutent avant la fin de la procédure, dès qu'une attribution cantonale a eu lieu.**

Une telle mesure serait bénéfique pour les requérants d'asile et faciliterait l'intégration conformément à l'approche « dual intent ». En effet, on sait que la majorité des personnes concernées ne quittera pas le territoire¹ et que dans le cas d'un retour, les compétences acquises à travers ces mesures seront également bénéfiques et permettront une réintégration plus durable².

Chapitre 3.3 Hébergement et planification

L'analyse se concentre sur le nombre de places disponibles et la planification, sans se pencher sur la qualité de l'hébergement ou de la prise en charge, alors que ce sont des aspects essentiels qui impactent l'intégration. Places disponibles et qualité vont de pair, surtout lorsqu'il est question de planification des ressources et de personnel.

La Croix-Rouge suisse recommande que **l'analyse et les mesures qui en découlent prennent en compte tant les places à disposition que la qualité de l'hébergement et de la prise en charge.** L'hébergement et la prise en charge des personnes vulnérables et des mineurs non-accompagnés demandent des mesures et des ressources spécifiques et plus importantes. Celles-ci devraient apparaître dans l'analyse et les mesures à prévoir.

La Croix-Rouge suisse recommande que **la prise en charge de la santé psychique soit améliorée**, tant dans le cadre de la procédure que dans le cadre des mesures d'intégration³.

¹ Taux de protection entre 62 et 72% depuis 2018, sauf en 2024 (44%) probablement en raison de la clôture de nombreux cas pendants (cf. analyse d'ECOPLAN, p.73).

² European Commission (2022), [SPRING. The Integration recent migrants and refugees : A review of research on integration policy practices.](#)

³ Voir recommandations plus détaillées au chapitre 6, p.14.



Chapitre 3.4 Orientation du système vers les personnes ayant besoin de protection

La Croix-Rouge suisse partage l'avis selon lequel la protection des personnes doit être au centre du système d'asile. S'assurer que les ressources du système soient axées sur les besoins des personnes dont le besoin de protection est reconnu fait partie d'une telle orientation, mais c'est aussi le cas d'autres éléments : la qualité des procédures, la qualité de la prise en charge, notamment des personnes vulnérables, tout comme l'effectivité des mesures d'intégration.

S'agissant de l'objectif de réduire les incitatifs au dépôt de demandes d'asile par des personnes ne présentant manifestement pas de motifs de protection, nous estimons qu'il est nécessaire d'élargir la réflexion pour examiner des solutions tenant compte de la coopération internationale ainsi que de la pénurie prévisible et déjà existante de main-d'œuvre. En effet, selon une analyse récente de la BNS⁴, il pourrait manquer jusqu'à 400 000 travailleurs d'ici dix ans. Des programmes de régularisation sur la base de l'activité lucrative, la création de voies légales, ainsi que l'intensification des efforts d'intégration des personnes issues du domaine de l'asile, constituent des solutions bénéfiques à l'économie qui doivent être explorées. Le programme « Chancenkarte » en Allemagne, ou les modèles de visas de travail à court terme ou saisonniers existant dans d'autres pays européens sont des approches qui peuvent servir d'exemple.

Dans ce contexte, nous saluons la référence au programme de réinstallation et la recommandation de maintien (cf. chap. 3.3 du rapport). Cet instrument, comme d'autres voies légales d'accès à la protection telles que les visas humanitaires, le regroupement familial ou le *community sponsorship*, sont essentiels pour permettre l'accès au système de protection internationale et éviter que les personnes ne doivent risquer leurs vies pour atteindre la sécurité.

La Croix-Rouge suisse partage l'avis que **les engagements de la Confédération quant à la réinstallation doivent pouvoir être maintenus sans interruption.**

Elle recommande par ailleurs d'examiner **un usage plus large et facilité d'autres voies légales d'accès à la protection**, comme les visas humanitaires, le regroupement familial ou le *community sponsorship*, ceci également dans une perspective de pénurie de main-d'œuvre.

Par ailleurs, il faut relever que le calcul des taux de reconnaissance et de protection reste sujet à débat en Suisse⁵, mais aussi au niveau européen⁶. Ainsi, selon la méthode de calcul appliquée, le taux des demandes dites « manifestement infondées » peut grandement varier. Ceci est d'ailleurs illustré dans l'analyse d'ECOPLAN (p. 74). Si on prend le calcul le plus large, cette part tombe à 15% des demandes d'asile, ce qui n'est plus si prépondérant. Enfin, même en tenant compte du calcul le plus restrictif, la part des demandes dites « manifestement infondées » oscille entre 20% et 30% au cours des dernières années, ce qui reste largement en dessous d'autres pays européens⁷.

⁴ Banque nationale Suisse (2025), [Employment outlook in the face of population ageing](#).

⁵ Asile.ch (2025), [Evolution des taux de protection](#).

⁶ EUAA (2023), [Recognition rates : Granting international protection in EU+ countries](#).

⁷ EUAA (2024), [Asylum report 2024](#).



Enfin, nous souhaitons souligner que la réduction du taux de demandes dites « manifestement infondées » ne saurait être atteinte uniquement à travers des mesures touchant au système d'asile national. Les politiques migratoires des pays d'accueil n'influencent pas les motivations des personnes migrantes, comme l'a démontré la recherche académique⁸, qui n'a trouvé aucune preuve d'un « effet d'appel », notamment dans le cas des migrations forcées.

Chapitre 4 - Statut S

De manière générale, la Croix-Rouge suisse partage la conclusion d'ECOPLAN selon laquelle l'activation du statut S a fait ses preuves. Nous voyons néanmoins des possibilités d'améliorations au statut S et à son application, ainsi qu'en ce qui concerne la stratégie de transition et l'égalité de traitement entre les bénéficiaires d'une protection.

Adaptations au statut S

La Croix-Rouge suisse plaide pour que l'accès à la procédure d'asile soit garanti à tout moment pour les personnes ayant des motifs de persécution individuels, **y compris pendant la période de protection temporaire et avant l'expiration du délai de cinq ans.**

Cela vise à garantir l'accès aux droits consacrés par la Convention de Genève relative aux réfugiés, mais aussi à harmoniser les garanties avec celles de la directive européenne 2001/55/CE concernant l'afflux massif de demandeurs d'asile.

La Croix-Rouge suisse demande la **prise en compte de la protection temporaire dans la planification d'urgence.**

Une telle mesure est particulièrement pertinente et nécessaire pour garantir un hébergement digne aux personnes en quête de protection.

Concernant l'attribution cantonale, nous sommes conscients que la clé de répartition constitue un élément essentiel au bon fonctionnement du système d'asile suisse. Dans l'intérêt d'une intégration rapide et réussie, nous estimons néanmoins qu'il doit être tenu compte de critères additionnels.

La Croix-Rouge suisse recommande que **des critères tels que les liens familiaux, les connaissances linguistiques ainsi que les possibilités d'emploi et de formation** soient systématiquement pris en compte dans la répartition cantonale.

Enfin, étant donné que la situation du conflit évolue constamment, nous considérons que retirer la possibilité de retourner en Ukraine pour des visites irait à l'encontre du principe fondamental de protection du statut S et alourdirait le système d'asile. Nous renvoyons ici également à notre prise de position relative au projet de modification du statut de protection S.

La Croix-Rouge suisse recommande de **préserver le droit pour les bénéficiaires du statut S de retourner en Ukraine** et, si nécessaire, de demander à nouveau la protection temporaire en Suisse.

⁸ Garelli and Tazzioli (2021), [Migration and 'pull factor' traps | Migration Studies | Oxford Academic](#), Hein De Haas (2023), [How migration really works](#).



Stratégie de transition

Nous saluons le maintien du statut de protection S et la coordination observée jusqu'à présent avec les décisions de l'UE.

La Croix-Rouge suisse plaide pour une **poursuite coordonnée du dispositif au moins jusqu'au 4 mars 2027, tout comme pour une stratégie de transition définie en coordination avec l'UE**. Cette mesure vise à garantir l'égalité juridique et à offrir une sécurité de planification à long terme aux personnes concernées ainsi qu'aux autres acteurs (p. ex. employeurs ou bailleurs). En outre, nous sommes d'avis que la Suisse devrait œuvrer auprès de l'UE pour que la protection soit maintenue aussi longtemps que la guerre se poursuit.

La Croix-Rouge suisse estime qu'un retour sur l'ensemble du territoire ukrainien ne peut être considéré comme admissible, raisonnablement exigible ou possible, **tant que la guerre se poursuit et que la sécurité sur place n'est pas garantie**. Dans une telle situation, la protection doit être maintenue en raison de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi et le principe de non-refoulement doit être respecté.

Pour pallier l'insécurité liée à l'incertitude quant à la durée de séjour des personnes, nous pensons qu'il est nécessaire d'offrir des perspectives durables aux personnes concernées, d'améliorer leur intégration et d'éviter une surcharge du système d'asile en cas de levée du statut. Une telle approche est également recommandée par la Commission européenne⁹.

La Croix-Rouge suisse recommande que les bénéficiaires d'un statut S puissent avoir **accès à une autorisation de séjour au maximum après 5 ans** sous condition qu'ils soient indépendants de l'aide sociale ou qu'ils aient entrepris tout ce qui était raisonnablement exigible pour y parvenir et qu'il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'art. 62, al. 1 LEI.

Plusieurs pays européens appliquent déjà ou considèrent la possibilité d'appliquer de telles mesures¹⁰, qui offrent une incitation positive à l'intégration en apportant des perspectives durables. Plus ces mesures seront mises en œuvre rapidement, mieux il sera possible d'éviter une surcharge du système lors de la levée du statut.

⁹ « Afin de soutenir le passage des personnes bénéficiant de la protection temporaire à d'autres statuts juridiques et de leur offrir d'autres possibilités dans ces circonstances exceptionnelles, les États membres devraient leur permettre de demander des autorisations au titre des directives (UE) 2016/80113 (recherche, études), (UE) 2021/188314 (personnel hautement qualifié) et (UE) 2024/123315 (autorisation liée à l'activité lucrative) du Parlement européen et du Conseil ». Voir Commission européenne, [Recommandation au Conseil relative à une approche coordonnée de la sortie progressive du régime de protection temporaire dont bénéficient les personnes déplacées en provenance d'Ukraine](#), Juin 2025.

¹⁰ « **Austria**, meanwhile, implemented a policy change in October 2024 that allows Ukrainians who have lived there for at least two years, worked for at least twelve months within the last two years, and are financially self-sufficient to obtain the [Red-White-Red Card plus](#), a pre-existing three-year permit that can be extended beyond the end of temporary protection. Similarly in **Italy**, temporary protection holders can now apply for [any work permit](#) for which they would otherwise be eligible. **Estonia and Latvia** have already for a while had [legal amendments in place](#) that allow for BTPs to apply for a different national status for which they are eligible from within the country. Moreover, **Lithuania** had [adapted their national laws](#) so that BTPs eligible to transition to other types of residence permits are exempt from obtaining a decision from the Employment Service on the alignment of their work with labour market needs. These pathways all offer prospects for long-term or permanent residency in the EU »: In ICMPD (2025) [Phasing out temporary protection: Shaping EU policies through national experiences - ICMPD](#)



Enfin, la mise en pratique d'une telle approche dans le cadre du statut S permettrait d'acquérir des expériences en vue d'une éventuelle transposition de cette possibilité aux personnes admises à titre provisoire, comme le fait l'Allemagne dans le cadre du projet « Spurwechsel ».

Pour ce qui est de l'aide sociale, nous saluons la déclaration des cantons, des villes et des communes selon laquelle les forfaits d'aide d'urgence et les structures d'aide d'urgence ne sont pas adaptés pour le soutien financier des personnes concernées pendant la période comprise entre la suppression du statut de protection S et le retour effectif (p. 98).

La Croix-Rouge suisse demande que **l'aide sociale remplace l'aide d'urgence** pendant la période comprise entre la suppression du statut de protection S et le départ effectif.

Cohérence du système d'asile et égalité de traitement

Conformément aux principes fondamentaux du droit international en matière de protection, il est essentiel de garantir une égalité de traitement pour toutes les personnes bénéficiant d'une protection. Pour ce faire, les ajustements suivants nous paraissent prioritaires :

- Intégration et aide sociale : Les forfaits d'intégration des bénéficiaires de statut S et des personnes admises à titre provisoire devraient être alignés sur ceux octroyés dans le cas de réfugiés reconnus.
- Regroupement familial : Les règles de regroupement familial pour les personnes admises provisoirement devraient s'aligner sur celles applicables aux personnes avec le statut S et aux réfugiés reconnus.
- Perspectives de séjour durable : Si les personnes bénéficiant du statut S devaient avoir accès à une autorisation de séjour sous certaines conditions, il devrait en être de même pour les personnes admises à titre provisoire.
- Attribution cantonale : Des critères plus flexibles devraient être introduits pour l'attribution cantonale et le changement de canton des personnes en procédure d'asile élargie et les personnes admises provisoirement.
- Voyages à l'étranger : Un assouplissement des conditions de voyage dans l'espace Schengen pour les personnes admises provisoirement est nécessaire, en particulier pour le rétablissement ou le maintien des liens familiaux.

De manière générale, la Croix-Rouge suisse propose le remplacement de l'admission provisoire par un statut de « protection humanitaire », applicable à toutes les personnes ayant fui la guerre et la violence, auxquelles la pratique suisse en matière d'asile refuse la qualité de réfugié. Nous ne considérons pas qu'un tel statut constituerait un facteur d'attraction migratoire. D'une part, l'UE offre déjà un cadre plus large via la protection subsidiaire ; d'autre part, le « pull effect » n'est pas démontré comme conséquence des politiques migratoires dans les pays d'accueil (voir ci-dessus).



Chapitre 5 - Migration irrégulière

L'augmentation de la migration irrégulière a des conséquences importantes dans le domaine de l'asile : demandes de contrôles/fermetures des frontières, durcissement des procédures, image globalement de plus en plus négative du domaine de l'asile. Nous estimons toutefois que le lien avec le domaine de l'asile ne concerne qu'une minorité des personnes. Par ailleurs, établir une connexion entre migration irrégulière et asile sans nuances suffisantes comporte un risque de confusion et de stigmatisation.

La Croix-Rouge suisse suggère de **renommer ce chapitre**, par exemple avec le titre « usage indû du système d'asile et sécurité » afin de rester factuels et d'éviter de faux amalgames entre requérants d'asile et migration irrégulière.

Chapitre 5.1 : Définitions et intitulé du chapitre

La définition et la quantification des différents groupes dans ce chapitre peut induire en erreur et nécessiterait davantage de prudence pour éviter des interprétations abusives.

Selon nous, il existe des chevauchements entre ces groupes, qui ne sont pas clairement différenciables, et certaines définitions qualifient à tort des personnes comme étant en situation irrégulière. Bien que cette partie du chapitre permette de comprendre les flux qui ont lieu sur le territoire, nous considérons que pour qu'il reflète objectivement la réalité, il nécessiterait d'être plus précis et nuancé.

La Croix-Rouge suisse recommande avec force **une révision approfondie du chapitre 5.1**, tant pour ce qui est des définitions que de la quantification des personnes au sein de chaque groupe. En annexe, nous fournissons quelques propositions détaillées pouvant servir d'orientation¹¹.

Chapitre 5.4 : Sécurité

Ce chapitre identifie de manière pertinente des problèmes de sécurité traités d'une problématique sensible, sujette à de nombreuses interprétations polémiques dans l'espace public. Il exige par conséquent une analyse particulièrement rigoureuse et prudente. Un groupe restreint de personnes pose effectivement un problème du point de vue de l'ordre public et de l'acceptance du domaine de l'asile, alors qu'il n'en représente qu'une part congrue. La Croix-Rouge suisse est consciente de ce problème et convaincue de l'importance d'y apporter des solutions. Elle se tient à disposition des autorités fédérales pour explorer des pistes. Elle estime néanmoins qu'un préalable essentiel est d'aborder le problème de manière factuelle et neutre, et de développer des solutions ciblées qui ne remettent pas en cause l'ensemble des personnes relevant de l'asile.

En l'état, le chapitre nous paraît très insuffisamment étayé et nuancé. L'analyse compare les taux de criminalité en tenant compte uniquement du statut de séjour. Un tel statut constitue toutefois une variable accessoire et non une variable déterminante de la criminalité. Pour être valable, une comparaison devrait tenir compte de variables déterminantes centrales telles que le genre, l'âge ou le niveau d'éducation. Une analyse plus rigoureuse comparerait, par exemple, les hommes entre 18-30 ans et sans éducation tertiaire. Elle devrait également tenir compte du

¹¹ Voir document en annexe.



type de délits commis. Nous renvoyons ici aux nombreux experts et publications scientifiques dans le domaine de la criminologie.

S'il est publié dans son état actuel, **le risque est réel que ce chapitre contribue à une polarisation des discours**, et qu'il éclipse d'autres éléments valables et importants de l'analyse d'ECOPLAN dans le débat politique.

La Croix-Rouge suisse suggère de **renoncer au graphique 5-5** et aux commentaires y associés, et de **centrer les propos sur la problématique des personnes utilisant les hébergements du système d'asile de manière indue**.

La Croix-Rouge suisse recommande par ailleurs d'inclure la **perspective d'experts en criminologie**, tant pour l'analyse que pour le développement de mesures. Des instruments relevant du droit pénal existent pour traiter la délinquance et devraient être privilégiés plutôt que des mesures relevant du système d'asile.

Chapitre 5.5 : Surcharge du système lié aux demandes d'asile présumées infondées

Les défis traités dans ce chapitre ont en partie déjà été évoqués au chapitre 3.4 de l'analyse. Ici, la question est traitée dans la perspective de l'usage indu des hébergements, alors qu'au chapitre 3.4 il s'agit davantage du taux des demandes « présumées infondées » et des mesures pour les réduire. S'agissant du même groupe de personnes, nous proposons que ces deux pans soient traités sous un même chapitre.

La Croix-Rouge suisse reconnaît les défis posés par les personnes utilisant les hébergements de l'asile de manière indue et surchargeant ainsi le système aux dépens des personnes en quête de protection. Elle estime que la mise en avant de ce sujet nuit aux personnes en besoin de protection, particulièrement les personnes vulnérables, ainsi qu'au système de protection lui-même et à son acceptation sociale. Il faut y remédier.

À cet égard, l'approche adoptée par l'Espagne, qui dispose d'un Programme d'accueil humanitaire¹² destinés aux migrants irréguliers vulnérables arrivant par bateau, nous semble très intéressante. Le groupe concerné se voit offrir un hébergement temporaire et des services humanitaires de base. Les personnes sont transférées dans le système d'asile dans le cas où elles déposent une demande de protection.

La Croix-Rouge suisse invite la Confédération à explorer **des solutions alternatives pouvant apporter un soutien humanitaire aux personnes vulnérables qui sont en situation irrégulière mais ne souhaitent pas déposer de demande d'asile** et décharger ainsi le système d'asile. À cet égard le programme d'accueil humanitaire espagnol nous semble être une piste à approfondir.

La Croix-Rouge suisse recommande par ailleurs que **la dactylographie soit réalisée le plus rapidement possible après l'arrivée dans les centres et si possible le jour même**.

¹²[Atención Humanitaria - Migrations - Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones](#)



Chapitre 6 - Intégration

Comme le souligne l'analyse, la Croix-Rouge suisse est d'avis que l'intégration sociale et la participation à la société sont aussi importantes que l'intégration professionnelle. Nous partageons également l'avis que les personnes vulnérables ont besoin de plus de soutien et de temps, que des barrières structurelles existent, et que la santé psychique joue un rôle important dans la capacité à s'intégrer. La Croix-Rouge suisse se félicite que l'analyse prenne en compte ces aspects ayant un fort impact sur l'intégration, tant dans l'examen de la situation que dans les mesures proposées.

Financement de l'intégration et forfait global

La Croix-Rouge suisse regrette que la question du financement de l'intégration, notamment les forfaits globaux versés aux cantons, soit exclue de l'analyse. Le processus politique en cours lié au paquet d'allègements 27 n'est pas mentionné, alors qu'il a une importance marquée dans la mise en œuvre de l'AIS.

La Croix-Rouge suisse souligne que les objectifs d'intégration durable établis dans l'AIS nécessitent l'allocation de **ressources suffisantes** à leur réalisation. Des coupes dans les forfaits globaux vont à l'encontre de ces objectifs.

Santé psychique

L'analyse mentionne à raison que la santé psychique est centrale dans la capacité des personnes à suivre des mesures d'intégration. La littérature scientifique montre en effet que la santé psychique des réfugiés est un facteur déterminant pour leur intégration¹³. Dans le même temps, la pénurie de professionnels en psychiatrie constitue un problème généralisé et se manifeste de manière particulièrement aiguë dans le domaine des soins destinés aux requérants d'asile et réfugiés.

La Croix-Rouge suisse considère qu'il est nécessaire **d'élargir et augmenter l'éventail des offres de soutien psychosocial** pour les personnes du domaine de l'asile à travers :

- Davantage de services spécialisés pour le traitement des traumatismes.
- Le développement au niveau national d'offres à bas seuil visant à renforcer la résilience.
- La prolongation du soutien aux projets cantonaux à travers le programme R du SEM.
- L'orientation immédiate des personnes présentant des troubles post-traumatiques vers des professionnels.

¹³Journal of international migration and integration (2025), [I'm facing everything by myself: Post-migration Difficulties and Barriers to Integration Among Refugees](#), UNHCR (2024), [Mental Health | UNHCR Integration Handbook](#), WHO (2025), [Refugee and migrant mental health](#).



Vie familiale

La Croix-Rouge suisse regrette que l'importance du regroupement familial et son impact sur l'intégration des personnes concernées ne soit pas relevée dans l'analyse. Elle souhaite souligner que le cadre juridique actuel et son application pratique compliquent le regroupement familial. Cela a pour conséquence que les familles sont séparées pendant une longue période, voire définitivement, alors même que la Suisse a accordé une protection à un ou plusieurs de ses membres. Les conséquences psychologiques d'une séparation sont graves et compromettent la capacité des personnes concernées à retrouver une vie normale et à s'intégrer dans le pays d'accueil¹⁴.

La Croix-Rouge suisse estime qu'un changement de paradigme est nécessaire. Le **regroupement familial doit être considéré comme une condition préalable à l'intégration** et être conçu de manière à ne pas aller à l'encontre des objectifs d'intégration.

¹⁴ Schweizerisches Rotes Kreuz (2023), [Familiennachzug: ein wichtiger Faktor für Gesundheit und Integration](#),



Stiftung Heilsarmee Schweiz
Laupenstrasse 5 | 3008 Bern
Tel. +41 (0)31 388 05 91

Staatssekretariat für Migration
Herr Pascal Schwarz
Co-Projektleiter Gesamtstrategie Asyl

Bern, 15. August 2025

MBR

Stellungnahme Gesamtstrategie Asyl

Sehr geehrte Damen und Herren, liebes Projektteam Asylstrategie

Die Stiftung Heilsarmee Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Analyse des Gesamtsystems Asyl vom 25.06.2025 und für den Einbezug ins Sounding Board zur Asylstrategie.

Die Stiftung Heilsarmee Schweiz liess als Mitgliedsorganisation der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) ihre Rückmeldungen in die Stellungnahme der SFH einfließen und unterstützt somit die Stellungnahme der SFH.

Im Speziellen will die Stiftung Heilsarmee Schweiz noch auf folgende zwei Punkte hinweisen:

Die Abgrenzung der Analyse fast ausschliesslich auf die Bundesebene schliesst die Punkte aus, die wir in der Praxis der kantonalen Unterbringung als neuralgisch erleben:

- Der Deckungsgrad der Bundesabgeltung dient Kantonen regelmässig als Argument zur Ablehnung von Verbesserungen, die in der Praxis augenfällig wären. Dabei wirkt sich die Qualität der Unterbringung und Betreuung nachweislich auf die Integration der Geflüchteten aus.
- Der Umgang mit MNA oder vulnerablen Personen ist von Kanton zu Kanton sehr heterogen geregelt.
- Gesundheitsversorgung, Bildung und Beschulung in den Kantonen und Gemeinden sind essenzielle Bestandteile für eine gelingende Integration und wären wichtige Elemente für eine integrale Analyse und Strategie.

Die Analyse ist fast ausschliesslich aus der institutionellen Optik verfasst. Der Wirkung auf die betroffenen Menschen trägt sie kaum Rechnung:

- Ergänzend sollte u.E. in einer Art «Customer Journey» untersucht werden, wie sich die einzelnen Prozesse auf die Betroffenen auswirken.
- Mit dem Ziel einer Asylstrategie, welche die aktuelle Situation verbessert, ist das Wissen darüber, wie sich die Prozesse im Einzelnen auf betroffenen Menschen auswirken, von essenzieller Bedeutung.
- Deshalb ist aus Sicht der Stiftung Heilsarmee Schweiz der Einbezug der Perspektive von betroffenen Personen in der Analyse und der Ausarbeitung der Strategie ein wichtiger Erfolgsfaktor.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme, sowie derer der SFH. Bei Fragen steht Ihnen Herr Breiter gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Stiftung Heilsarmee Schweiz



Daniel Imboden
Chefsekretär



Manuel Breiter
Leiter Migration

Staatssekretariat für Migration
Herr Pascal Schwarz
Co-Projektleiter Gesamtstrategie Asyl
pascal.schwarz@sem.admin.ch

Zürich, 15. August 2025

Stellungnahme Save the Children zur Gesamtstrategie Asyl

Sehr geehrte Damen und Herren, liebes Projektteam Asylstrategie

Save the Children Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Analyse des Gesamtsystems Asyl vom 25.06.2025, die im Auftrag des tripartiten Ausschusses Strategie (TriAS) und unter der Leitung von Herrn Heini Sommer durch Ecoplan erstellt wurde. Die der Analyse zugrundeliegende Idee einer Evaluation der Neustrukturierung und der Integrationsagenda, fünf Jahre nach deren Einführung, wird von Save the Children grundsätzlich sehr begrüsst.

Save the Children schliesst sich als Mitglied der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) der Stellungnahme zur Gesamtstrategie Asyl der SFH vom 15. August 2025 an. Die wichtigsten Anliegen von Save the Children zum Wohl, Schutz und Verwirklichung der Kinderrechte geflüchteter Kinder und deren Familien sind in der Stellungnahme der SFH abgebildet.

Wie bereits mit der Stellungnahme an den Bundesrat zum Postulat 20.4421 «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht» von Samira Marti eingebracht, sehen wir grundsätzlich weiterhin einen erheblichen Handlungsbedarf bei der praktischen und einheitlichen Umsetzung der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) für Kinder im Asyl- und Migrationsbereich. Deshalb fehlt für uns in der Analyse eine vertiefte Betrachtung der Situation der Minderjährigen, insbesondere in Bezug auf die Empfehlungen des Kinderrechts-Ausschusses von 2021. Um die Kinderrechte wirksam zu stärken, sollten diese von Anfang an integraler Bestandteil entsprechender Analysen sein.

Zusammen mit der SFH begrüsst Save the Children es deshalb sehr, dass der gewählte Fokus der Analyse kein Präjudiz für die Gesamtstrategie darstellt. Wichtige Bereiche des Asylwesens, bei denen ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht und bei denen zudem gemeinsame Ansätze der drei Staatsebenen notwendig wären, sollten in die Strategie integriert werden.

Weiter könnte in der Strategie vermehrt auf laufende politische Prozesse, Arbeitsgruppen und Studien im Asylbereich verwiesen werden, die Anknüpfungspunkte für die Strategie, beziehungsweise zu diesen Themen bilden. In diesem Sinne würde Save the Children es sehr begrüßen, wenn im weiteren Verlauf der Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl, Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen aus dem Bericht der ZHAW und der Universität Zürich zum Postulat 20.4421 «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht» in die Gesamtstrategie Asyl einfließen würden.

Zusammen mit der SFH empfehlen wir demnach mit der Asylstrategie entsprechende Handlungsempfehlungen zu entwickeln, damit auch auf Ebene der Kantone und Gemeinden Verbesserungen im Asylwesen erzielt werden können.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Nina Hössli
Direktorin Schweizer Programme
Save the Children Schweiz

UNHCR Stellungnahme zur Analyse des Gesamtsys- tems Asyl

Eingereicht im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl

August 2025

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Kommentare betreffend den Erarbeitungsprozess der Gesamtstrategie im Allgemeinen	5
1.2	Themenübergreifende Kommentare betreffend die Analyse	6
2	Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz	8
2.1	Zuständigkeit für Unterbringung und Betreuung auf der Ebene der Kantone / Gemeinden	8
2.2	Unterstützende Rolle der Zivilgesellschaft	9
2.3	Ausblick auf den EU-Migrations- und Asylpakt: Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems	9
2.4	Zielsetzung der Integrationsagenda	10
2.5	Ausgewählte UNHCR Ressourcen [Ergänzen durch Dokumente in den Fussnoten]	10
3	Asylbereich	11
3.1	Asylgesuche	11
3.2	Asylverfahren	12
3.3	Unterbringungsangebot und Belegung	13
3.4	Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige	15
3.5	Beschwerden und Qualität der Asylverfahren	15
3.6	Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich	17
3.7	Ausgewählte UNHCR Ressourcen	18
4	Schutzstatus S	20
4.1	Erstmalige Anwendung Status S	20
4.2	Gesuchszahlen und Zusammensetzung	20
4.3	Verfahren bis Erteilung Schutzstatus	21
4.4	Unterbringung	22
4.5	Integrationsförderung	22
4.6	Ende Status S	23
4.7	Ausgewählte UNHCR Ressourcen	25
5	Irreguläre Migration	27
5.1	Definition	27
5.2	Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufhältigen	28
5.3	Wegweisungsentscheide und Rückführungen im AIG-Bereich	29
5.4	Sicherheit	29

5.5 Belastung des Asylsystems durch mutmasslich missbräuchliche oder unbegründete Asylgesuche	31
5.6 Ausgewählte UNHCR Ressourcen	31
6 Integration	33
6.1 Sprachförderung	34
6.2 Frühkindliche (Sprach-)Förderung	35
6.3 Ausbildungsfähigkeiten	35
6.4 Arbeitsmarktfähigkeiten	35
6.5 Gesellschaftliche Teilhabe	36
6.6 Ausgewählte UNHCR Ressourcen	38
7 Weitere Themenfelder	40
7.1 Verstärkte internationale Zusammenarbeit	40
7.2 Resettlement und Komplementäre Zugangswege	40
7.3 Umwandlung der VA in einen Schutzstatus	41
7.4 Besondere Bedürfnisse	42
7.5 Partizipation	43
7.6 Finanzierungsfragen	44
7.7 Kommunikation	44
7.8 Ausgewählte UNHCR Ressourcen	45

1 Einleitung

Im Auftrag von Bundesrat Beat Jans arbeiten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden seit Mai 2024 gemeinsam mit anderen Akteuren an einer neuen Gesamtstrategie Asyl. Im Rahmen dieser Strategie soll das 2019 neu strukturierte Asylsystem der Schweiz weiter optimiert und den aktuellen Herausforderungen angepasst werden.

UNHCR hat die Neustrukturierung des Schweizer Asylsystems eng begleitet und ist der Auffassung, dass diese grundsätzlich ihr Ziel erreicht hat. Insbesondere die Einführung beschleunigter Verfahren für Gesuche, die schnell entschieden werden können, und der kostenlose Rechtsschutz ab Antragstellung haben massgeblich dazu beigetragen, Effizienz und Fairness des Asylverfahrens zu steigern. Auch vor dem Hintergrund der unvorhersehbaren Herausforderungen der letzten Jahre, wie der COVID-19-Pandemie und den durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ausgelösten Fluchtbewegungen, hat das neue Asylsystem grundsätzlich seine Funktionsfähigkeit bewiesen. Das Gleiche gilt für die Integrationsagenda. Sie hat geholfen, die Integrationsförderung von Flüchtlingen besser zu strukturieren und spezifisch zu unterstützen.

Dennoch gibt es Optimierungspotenzial. UNHCR begrüsst daher das Ziel von Bundesrat Beat Jans, Antworten für weiterhin bestehende Herausforderungen im Asylbereich zu entwickeln und das Asylsystem weiter zu verbessern. UNHCR begrüsst ausserdem, dass es als Mitglied des *Sounding Boards* im Laufe dieses Prozesses immer wieder die Möglichkeit hatte, seine Expertise und Erfahrung in diesen Prozess einzubringen.¹ Einige der angebrachten Empfehlungen wurden aufgenommen und spiegeln sich auch in der jetzt vorliegenden Analyse wider.² Auf der Grundlage des von der Staatengemeinschaft verliehenen Mandates³ möchte UNHCR folgende Empfehlungen zu dieser Analyse anbringen. Die Empfehlungen umfassen die in der Analyse aufgegriffenen Themenbereiche sowie weitere, die zwar nicht in die Analyse aufgenommen wurden, aus Sicht von UNHCR für die Erarbeitung einer Gesamtstrategie aber unerlässlich sind. UNHCR behält sich vor, im Verlauf der Strategieentwicklung weitere Vorschläge einzubringen.

¹ Siehe u.a. UNHCR, Empfehlungen zu den Handlungsfeldern der Gesamtstrategie Asyl, August 2024, zu Händen des SEM, nicht veröffentlicht.

² Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025.

³ Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, für die Schweiz in Kraft getreten am 21. April 1955, SR 0.142.30, UNTS Vol. 189, S. 137 (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, für die Schweiz in Kraft getreten am 20. Mai 1968, UNTS Vol. 606, S. 267; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950.

1.1 Kommentare zum Erarbeitungsprozess der Gesamtstrategie im Allgemeinen

Die der Analyse vorgegebene Themenauswahl deckt nicht alle für die Erarbeitung einer Gesamtstrategie erforderlichen Themen ab. Lücken betreffen einerseits Fragestellungen innerhalb der behandelten Themengebiete, die nicht oder nicht ausreichend erörtert wurden, sowie andererseits Themengebiete, die gänzlich fehlen. Zu letzterem gehören etwa Herausforderungen im Bereich Personen mit besonderen Bedürfnissen, die Partizipation als themenübergreifendes Konzept, komplementäre Zugangswege, Kommunikations- sowie Finanzierungsfragen.

Handlungsbedarf gäbe es ausserdem beim Schutz von Staatenlosen, insbesondere solcher, die nicht gleichzeitig auch Flüchtlinge sind. Angesichts der Komplexität des Asylbereichs ist nachvollziehbar, dass das Thema Staatenlosigkeit nicht in die Gesamtstrategie aufgenommen wurde. UNHCR hofft, dass für einen Austausch und Verbesserungen in diesem Bereich andere Möglichkeiten geschaffen werden und verweist auf seinen Bericht und die Empfehlungen von 2018, die grundsätzlich weiter gültig sind.⁴

Der Erarbeitungsprozesses lässt offen, wie bisher nicht berücksichtigte, aber für eine Gesamtstrategie wichtige Themen sowie diesbezügliche Informationen und Prozesse integriert werden können. Hierzu gehören u.a. auch die Ergebnisse parallelaufender politischer Prozesse und noch nicht abgeschlossener Gesetzgebungsverfahren. Bspw. gehören dazu die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaktes (EU-Pakt) in der Schweiz, aber auch die 2024 bereits vorgenommenen Arbeiten zur Gesamtstrategie, insbesondere die KPMG-Studie⁵ sowie die Stellungnahmen von NGOs und UNHCR⁶ und die Resultate des gegenwärtigen Vernehmlassungsprozesses.

Soll der Anspruch der Entwicklung einer Gesamtstrategie aufrechterhalten werden, müssten alle wichtigen bestehenden Herausforderungen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten in eine Strategieentwicklung integriert werden. Dies ist bisher nicht der Fall, worauf auch in der Analyse hingewiesen wird.⁷ UNHCR empfiehlt, eine konkrete Vorgehensweise zur Integration aller asylrelevanten Themen und Prozesse in die Gesamtstrategie zu erarbeiten und zu kommunizieren.

Eine Alternative zur Integration sämtlicher den Asylbereich betreffender Aspekte wäre, den Begriff «Gesamtstrategie» durch eine Bezeichnung zu ersetzen, die klarer zum Ausdruck bringt, dass es sich um

⁴ UNHCR, Staatenlosigkeit in der Schweiz, November 2018: <https://www.refworld.org/reference/countryrep/unhcr/2018/de/122456>.

⁵ KPMG, Gesamtstrategie Asyl: Zwischenbericht zu Händen des Asylasschusses, Zürich, Juni 2024.

⁶ UNHCR, Empfehlungen zu den Handlungsfeldern der Gesamtstrategie Asyl, August 2024, zu Händen des SEM, nicht veröffentlicht.

⁷ Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, S. 24.

eine Strategie für bestimmte Handlungsfelder handelt und nicht, wie der Begriff «Gesamtstrategie» suggeriert, um eine Gesamtbetrachtung und allenfalls Überarbeitung des Asylsystems.

1.2 Themenübergreifende Kommentare zur Analyse

Ecoplan ist es in der vorliegenden Analyse gelungen, innerhalb eines kurzen Zeitraums, eine beträchtliche Menge an Daten zusammenzutragen und auszuwerten. Die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen zeigen für die bearbeiteten Themengebiete illustrativ auf, wo Handlungsbedarf besteht. Mit Ausnahme des Kapitels zur irregulären Migration stimmen diese Schlussfolgerungen grösstenteils mit den Einschätzungen von UNHCR überein.

Die Analyse bestätigt ausserdem, dass das Asylsystem in der Schweiz grundsätzlich gut funktioniert. Dies wird auch mit entsprechenden Daten belegt. Die Analyse stellt damit klar, dass die weitere Zielsetzung der Gesamtstrategie eine Verbesserung des Asylsystems sein muss, nicht dessen vollständige Überarbeitung.

Der Schwerpunkt der Analyse liegt allerdings auf Fragen, die relevant sind für die Verantwortungsteilung und Kooperation der drei innerstaatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Die Sicherstellung dieser Zusammenarbeit ist essenziell für ein gutes Funktionieren des Schweizer Asylsystems. Dies hat sich in den verschiedenen Krisen der letzten Jahre wiederholt gezeigt. Die Gesamtstrategie misst dieser Thematik daher zu Recht eine zentrale Bedeutung zu. Nach Auffassung von UNHCR ist dies jedoch nicht der einzige Bereich, in dem es Handlungsbedarf gibt (siehe hierzu auch oben unter 1.1).

Zudem besteht die Analyse grösstenteils aus einer Faktenanalyse existierender Daten. Um nachhaltige Lösungsansätze zu erarbeiten, wäre es bei einigen der herausgearbeiteten Problematiken angebracht, auch auf deren Ursachen einzugehen. So wird zum Beispiel festgestellt, dass die Dauer des erweiterten Verfahrens in sämtlichen Jahren, teilweise um ein Vielfaches, überschritten worden ist.⁸ Zwar werden mögliche Gründe hierfür aufgelistet, eine konkrete Analyse oder Auseinandersetzung damit (insb. im Rahmen der Empfehlungen) findet aber nicht statt.

Ausserdem fehlt eine differenzierte Betrachtung nach Geschlecht, Alter und Diversität.⁹ Dies wäre aber wichtig, um den Handlungsbedarf zielgerichtet zu identifizieren. In Bezug auf die Unterbringung orientiert sich die Bedarfsanalyse bspw. einzig an der Anzahl Asylgesuche. Dabei variieren die benötigten Ressourcen etwa je nach Alter der Bewohnenden (insbesondere bei Kindern), Konstellation oder Behinderungen. Für eine fundierte Bedarfsanalyse empfiehlt UNHCR deshalb, die Datenanalyse nach Alter, Geschlecht, Diversität und weiteren relevanten Punkten aufzuschlüsseln.

⁸ Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, S. 50 f.

⁹ Siehe etwa UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Policy on Age, Gender and Diversity*, 8 March 2018, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2018/en/121862>.

Aus Sicht von UNHCR ist eine Analyse des gegenwärtigen Asyl- und Integrationssystems zudem nicht möglich, ohne auch die Perspektiven über Herausforderungen und Möglichkeiten derjenigen miteinzubeziehen, die in der Schweiz um Schutz ersucht haben. Diese fehlt vollständig und sollte unbedingt noch eingeholt werden.

UNHCR stellt weiterhin fest, dass die Analyse rein Schweiz intern ausgerichtet ist – abgesehen von einer kurzen Information über den EU-Asyl- und Migrationspakt, die sich jedoch nicht mit den (möglichen) Auswirkungen des Paktes auf das Asylsystem in der Schweiz auseinandersetzt. Die Behandlung gemischter Flucht- und Migrationsbewegungen und die nachhaltige Entlastung von Asylsystemen sind komplexe und grenzüberschreitende Aufgaben. Sie können nicht allein durch Änderungen im nationalen Asylsystem erreicht werden, sondern erfordern eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Staaten, getragen vom politischen Willen zur Kooperation und gemeinsamen Verantwortungsteilung.

Dem Sprachgebrauch der Analyse sollte sensibler dafür sein, dass die verwendete Rhetorik einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Wahrnehmung des Asylsystems hat. Soll die Gesamtstrategie vor dem Hintergrund einer nicht wertungsbasierten Analyse stattfinden, muss darauf geachtet werden, das Asylsystem nicht generell als Belastung oder Problem darzustellen.¹⁰ Insbesondere das Kapitel zur irregulären Migration bedarf einer Versachlichung.

¹⁰ Bspw. sollte der Begriff der „normalen“ Asylgesuchen ersetzt werden mit „Gesuchen Schutzsuchender aus anderen Staaten“. Eine detailliertere Auseinandersetzung hiermit und zahlreiche weitere Beispiele hierfür finden sich in der Stellungnahme der SFH. Siehe: SFH, Analyse des Gesamtsystems Asyl, Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), 14. August 2025.

2 Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz

Dieses Kapitel bietet einen hilfreichen Überblick über die Anpassungen im Asylsystem im Zuge der Neustrukturierung und der Einführung der Integrationsagenda Schweiz. Der Fokus liegt dabei vor allem auf der Darstellung bestehender Regelungen und Abläufe, weniger auf einer vertieften Analyse aller bestehenden Herausforderungen. Für die Themenbereiche Asylverfahren und Integrationsagenda ist dies nachvollziehbar, da sie in eigenen Kapiteln ausführlich behandelt werden. In Bezug auf die Unterbringung und Betreuung, insbesondere aber hinsichtlich der Rolle der Zivilgesellschaft sowie des EU-Migrations- und Asylpakts, wäre jedoch eine analytischere Auseinandersetzung wünschenswert. Eine solche Vertiefung würde einen wichtigen Beitrag zur strategischen Weiterentwicklung der Gesamtstrategie Asyl leisten, zumal diese Aspekte im weiteren Verlauf des Berichts nicht erneut aufgegriffen werden. Ferner könnte dieses Eingangskapitel genutzt werden, um auf die Wechselwirkung zwischen Asylverfahren und Integration und die damit verbundene Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung hinzuweisen.

Nicht nachvollziehbar ist die Themenauswahl, die für das Kapitel «Charakteristika des neuen Asylverfahrens» getroffen wurde resp. welchem Zweck dieses Kapitel dient. Würde es etwa um zentrale Neuerungen gehen, die mit der Neustrukturierung 2019 eingeführt worden sind, so wäre aus Sicht des UNHCR ebenfalls eine Erwähnung der Rechtsvertretung und -beratung notwendig.

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

UNHCR begrüsst die ausführliche Darstellung der Zuständigkeiten für die Unterbringung und Betreuung von Schutzsuchenden auf Ebene der Kantone und Gemeinden und bestätigt die Einschätzung einer erheblichen Vielfalt in der Organisation und Umsetzung. Über diese strukturelle Darstellung hinaus wäre jedoch auch eine vertiefte Analyse der Qualität der Unterbringung wichtig. Dabei wäre es hilfreich, die verschiedenen Systeme einzuordnen und die Vor- und Nachteile aufzuzeigen, etwa in Bezug auf den Verbrauch von Ressourcen oder die Möglichkeit der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse. Darauf basierend könnten aufbauend auf die von der SODK begonnenen Arbeiten in diesem Bereich schweizweite Standards und Eckpunkte für die Betreuung und Unterbringung auf kantonaler Ebene festgelegt werden.

Aus Sicht von UNHCR wäre eine qualitative und organisatorische Harmonisierung der Unterbringung und Betreuung wünschenswert. Sie würde nicht nur zu einer gerechteren Behandlung von Schutzsuchenden in der Schweiz beitragen, sondern auch die Kohärenz und Effizienz des Asylsystems insgesamt stärken.

2.2 Unterstützende Rolle der Zivilgesellschaft

UNHCR begrüsst, dass die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft im Schweizer Asylsystem in einem eigenen Unterkapitel hervorgehoben wird. Die Zivilgesellschaft kann eine wichtige unterstützende Rolle spielen, wenn ihr der hierfür notwendige Raum und die Unterstützung zur Verfügung gestellt wird. Wo die Zivilgesellschaft jedoch staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden erforderlich, bei der Standards gesetzt, finanzielle Unterstützung bereitgestellt und Monitoring gewährleistet wird. Dies sollte in der Analyse entsprechend klargestellt werden.

Das Kapitel ist ferner weitgehend deskriptiv und endet mit einer sehr allgemeinen Handlungsempfehlung, dass NGOs und Behörden Kontakt pflegen sollen. Es fehlt eine vertiefere Auseinandersetzung mit der wichtigen Rolle der Zivilgesellschaft in den verschiedenen Themenbereichen der Gesamtstrategie, deren Beitrag zum Flüchtlingsschutz und die Identifikation von Feldern, wo Handlungsbedarf besteht. Zu diesen Themenfeldern zählen u.a. der Zugang zu den Bundesasylzentren (BAZ), die Einführung und Einhaltung von Qualitätsstandards, die private Unterbringung, die Nutzung der Expertise zivilgesellschaftlicher Fachorganisationen und Fragen der Finanzierung. Ferner sollte zusätzlich zur wichtigen Rolle von Diaspora-Organisationen die Rolle von flüchtlingsgeführten Organisationen (*Refugee-led Organisations, RLO*) erwähnt werden.¹¹

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

UNHCR begrüsst, dass der EU-Pakt in der Analyse Erwähnung findet und diese klarstellt, dass «die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen und Standards und deren direkte und indirekte Auswirkungen auf die Schweiz bei der Erarbeitung der Gesamtstrategie berücksichtigt werden müssen.»¹² Wie genau dies geschieht, bedarf jedoch weiterer Konkretisierung.

Nachfolgend weisen wir nochmals auf einige bereits in der Stellungnahme für das Vernehmlassungsverfahren zum EU-Pakt¹³ aufgegriffen Aspekte der Umsetzung hin:

- Die durch den EU-Pakt veranlassten rechtlichen Anpassungen müssen in Einklang mit den Flüchtlings- und Menschenrechten erfolgen und den internationalen Schutz von Flüchtlingen stärken. So könnte zum Beispiel die Umsetzung der EU-Screening Verordnung¹⁴ ermöglichen,

¹¹ UNHCR, Flüchtlingsgemeinschaften. Wer sie sind, was sie tun, mit wem sie arbeiten. Flüchtlinggeführte Organisationen in der Schweiz und Liechtenstein, Februar 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20230213-unhcr-fluechtlingsgemeinschaften-mapping-ger-screen-pdf>.

¹² Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, S. 35.

¹³ UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

¹⁴ Vgl. Verordnung (EU) 2024/1356 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817: [Verordnung \(EU\) 2024/1356 des](#)

die Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen, einschliesslich Opfer von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie staatenloser Personen, zu verbessern.

- Die Beteiligung der Schweiz an den im EU-Pakt vorgesehenen Solidaritätsmechanismen, um eine gerechte Verteilung der Verantwortung innerhalb Europas zu erreichen.¹⁵ Durch die aktive Teilnahme an *Relocation*-Programmen und andere solidarischen Massnahmen kann die Schweiz einen bedeutenden Beitrag zur Entlastung besonders betroffener Mitgliedstaaten leisten und gleichzeitig die internationale Solidarität und Zusammenarbeit stärken.

2.4 Zielsetzung der Integrationsagenda

UNHCR begrüsst, dass die Integrationsagenda gleich zu Beginn der Analyse eingeführt wird und empfiehlt auch das Programm S¹⁶ bereits zu erwähnen sowie die ebenfalls relevanten Schnittstellen mit den kantonalen Integrationsprogrammen.

2.5 Ausgewählte UNHCR Ressourcen

UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>

UNHCR, Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation. Eine Zusammenstellung guter Praktiken, September 2024: https://www.unhcr.org/dachold/wp-content/uploads/sites/27/2024/10/2024-UNHCR-Good_Practices_Refugee_Inclusion_Participation-DE-screen.pdf

UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231106-unhcr-empfehlungen-zur-unterbringung-den-baz-pdf>

UNHCR, Flüchtlingsgemeinschaften: Wer sie sind, was sie tun, mit wem sie arbeiten. Flüchtlingsgeführte Organisationen in der Schweiz und Liechtenstein, Februar 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20230213-unhcr-fluechtlingsgemeinschaften-mapping-ger-screen-pdf>

[Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen \(EG\) Nr. 767/2008, \(EU\) 2017/2226, \(EU\) 2018/1240 und \(EU\) 2019/817 \(europa.eu\).](#)

¹⁵ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013, 32024R1351, 14. Mai 2024, Teil IV: <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148011>.

¹⁶ Für Informationen dazu siehe: Staatssekretariat für Migration, Programm S: Unterstützung für Personen mit Schutzstatus S: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/programm-s.html>.

3 Asylbereich

Die Analyse bietet eine gute Übersicht über die Komplexität des Asylverfahrens mit seinen diversen verschiedenen Verfahrensarten sowie die effektive Verfahrensdauer in der Praxis und die Entwicklung der Pendenzen. Um nachhaltige Lösungsansätze zu erarbeiten, wäre es bei einigen der herausgearbeiteten Problematiken allerdings angebracht, auch auf deren Ursachen einzugehen. So wird zum Beispiel festgestellt, dass die Dauer des erweiterten Verfahrens in sämtlichen Jahren, teilweise um ein Vielfaches, überschritten worden ist.¹⁷ Zwar werden mögliche Gründe hierfür aufgelistet, eine konkrete Analyse oder Auseinandersetzung (insb. Im Rahmen der Empfehlungen) damit findet aber nicht statt.

3.1 Asylgesuche

Schwankungstauglichkeit

UNHCR sieht in der Schwankungstauglichkeit ein zentrales Element, um die Effektivität und Fairness des Asylsystems zu gewährleisten. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, wie wichtig es ist, Asylsysteme so zu gestalten, dass sie flexibel und effizient auf Schwankungen im Antragsvolumen reagieren können. So ist sichergestellt, dass das System nicht überlastet wird, alle Schutzsuchenden angemessen betreut werden können und auch in Zeiten hoher Ankünfte zügig Entscheidungen gefällt werden. Ausserdem werden so Fehlanreize vermieden.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie allen im Asylbereich tätigen Akteure entscheidend. UNHCR begrüsst daher nachdrücklich, dass dieses Thema in der Analyse vertieft analysiert und hierzu Handlungsempfehlungen erarbeitet wurden.

Die Frage der Schwankungstauglichkeit stellt sich sowohl im Hinblick auf die notwendigen Strukturen als auch auf die personellen Ressourcen. Letztere schliessen nicht nur die SEM-Mitarbeitenden, sondern alle im Asylbereich tätigen Dienste, einschliesslich Betreuung und Rechtsvertretung, ein. Auch die Kapazitäten des Bundesverwaltungsgerichts müssen entsprechend schwankungstauglich ausgestattet sein.¹⁸ Diese wichtige Instanz ist bisher in der Analyse noch nicht erwähnt.

Unterschieden werden sollte jedoch zwischen den regulären monatlichen und jährlichen Schwankungen sowie Krisensituationen mit aussergewöhnlich hohen Zahlen von Ankünften wie während der ersten Phase der Ukrainekrise.

¹⁷ Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, S. 50 f.

¹⁸ In seinen nicht veröffentlichten Empfehlungen an das SEM aus dem Jahr 2024 hat UNHCR einige erste Vorschläge hierzu gemacht, siehe UNHCR, Empfehlungen zu den Handlungsfeldern der Gesamtstrategie Asyl, August 2024, zu Händen des SEM, nicht veröffentlicht.

Resettlement

UNHCR begrüsst, dass der Bericht auf die Auswirkungen einer mangelnden Schwankungstauglichkeit auf das *Resettlement*-Programm hinweist und die Empfehlung des Berichts zu überprüfen, wie das *Resettlement*-Programm auch bei einem ausserordentlichen Zustrom aufrechterhalten werden kann.

Allerdings müssten die Informationen über das schweizerische *Resettlement*-Programm aktualisiert werden. Insbesondere fehlt die Entscheidung des Bundesrates vom 30. April 2025, das *Resettlement*-Programm wieder aufzunehmen. Ausserdem hat der Bundesrat das EJPD im gleichen Beschluss damit beauftragt, das Umsetzungskonzept *Resettlement* bis Ende 2026 mit Kriterien zu ergänzen, sodass eine verstetigte Durchführung der *Resettlement*-Programme gewährleistet und eine flexible Reaktion auf herausfordernde Asylsituationen ermöglicht wird.¹⁹ Dies müsste in die Gesamtstrategie eingearbeitet werden.

UNHCR empfiehlt ferner, das Thema *Resettlement* nicht nur beiläufig im Zusammenhang mit der Schwankungstauglichkeit zu erwähnen, sondern gemeinsam mit anderen sicheren Zugangswegen in einem eigenen Kapitel zu behandeln (siehe hierzu auch weiter unter Titel 7.2).

3.2 Asylverfahren

Im Zentrum der Analyse des Asylverfahrens steht ebenfalls die Ressourcenfrage. Hier erbringt die Analyse verschiedene interessante Ergebnisse und zeigt vor allem auf, wie die notwendigen Kapazitäten des Bundes besser berechnet werden können. Zu begrüssen ist ausserdem, dass die Analyse den Zusammenhang von Asylverfahren und Integration verdeutlicht und eine Prüfung des Zugangs zur frühen Integrationsförderung auch für Personen im erweiterten Asylverfahren vorschlägt.

Andere Aspekte des Asylverfahrens, die ebenfalls relevant sind, werden dagegen nicht erörtert. Hier wären Gespräche mit allen Akteuren, einschliesslich der Asylsuchenden selbst, nützlich, um diese umfassend zu erheben und in die Analyse bzw. Gesamtstrategie zu integrieren. Hierzu gehören zum Beispiel die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse²⁰ (siehe hierzu auch unter Titel 7.4), die Optimierung der Informationsflüsse²¹ oder die Kriterien für die kantonale Verteilung und deren

¹⁹ Siehe Medienmitteilung des Bundesrats vom 30. April 2025, Bundesrat beschliesst Verlängerung des Resettlement-Programms um zwei Jahre: [news.admin.ch/de/news/mkAu3kpb7TwirCfvQxiqJ](https://www.admin.ch/de/news/mkAu3kpb7TwirCfvQxiqJ).

²⁰ Für weitere Informationen siehe: Angela Stettler, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren: Problemaufriss und erste Empfehlungen, August 2020: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/legacy-pdf/Besondere-Beduerfnisse-im-Asylverfahren.pdf>.

²¹ Vgl. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Evaluation PERU, Rechtsschutz und Entscheidungsqualität Schlussbericht, 16. August 2021, S. X, 121 ff. und 126 ff.: <https://migrationexperts.ch/wp-content/uploads/2022/05/bericht-evaluation-peru-tp2.pdf>; vgl. ferner UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren, November 2023, S. 8 ff. und 29: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>; vgl. Bundesamt für Gesundheit und Staatssekretariat für Migration, Formative Evaluation der Gesundheitsversorgung für Asylsuchende: Stellungnahme der Steuergruppe, 6. Juni 2023, insbesondere das Kapitel 5. Zusammenarbeit der Akteure: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/e-f/evalbermt/2023-formative-evaluation-gesundheitsversorgung-asylsuchende-stellungnahme.pdf.download.pdf>.

Konsequenzen.²² Die Erhebung von Daten zu den Profilen und Qualifikationen von Flüchtlingen während des Asylverfahrens könnte zu einer effizienteren kantonalen Verteilung führen und den Integrationsprozess fördern, sobald die Zuteilung der Personen auf der Grundlage ihres Potenzials, ihrer Sprachkenntnisse und ihrer familiären Bindungen erfolgt.

Das Infragestellen des Bleiberechts von Personen mit Flüchtlingsstatus in einem anderem EU/EFTA Staat,²³ wenn diese nicht dorthin zurückgeschickt werden können, ist aus der Sicht des internationalen Rechts problematisch. Eine Übertragung der völkerrechtlichen Verantwortung für Asylsuchende an einen Drittstaat ist nur möglich, wenn diese dorthin zurückkehren und effektiv Schutz erhalten können.²⁴ Dieser Vorschlag sollte gestrichen, bzw. so verändert werden, dass er konform mit flüchtlingsrechtlichen und Schweizer Rechtsstandard ist.

3.3 Unterbringungsangebot und Belegung

Das Kapitel «Unterbringung» hebt zu Recht nochmals die grosse Leistung aller Akteure hervor, die Unterbringung und Betreuung bisher auch in Krisenzeiten jederzeit dank der guten Zusammenarbeit der verantwortlichen staatlichen Ebenen gewährleistet haben. Dem Titel entsprechend behandelt das Kapitel jedoch fast ausschliesslich die Frage, welche Kapazitäten auf den verschiedenen Ebenen notwendig sind und wie diese sichergestellt werden können. Dies ist auch aus Sicht von UNHCR eine zentrale Frage, zu der die Analyse wichtige Erkenntnisse enthält. Wichtig wäre aber darüberhinausgehend auch eine Analyse der Qualität der Unterbringung. Hierzu findet sich im Text lediglich der Hinweis, dass die Unterbringung in den Kantonen anderen Massstäben genügen muss als in den BAZ angesichts der längeren Dauer aber auch des Ziels der Integration. Dies ist aus Sicht von UNHCR nicht ausreichend.

Besuche von UNHCR in den BAZ und anderen Kollektivunterkünften haben jedoch gezeigt, dass es weiterhin Verbesserungsbedarf gibt. Ausserdem variiert die Qualität von Unterbringung und Betreuung stark, insbesondere im Hinblick auf die kantonalen Zentren. Dies sollte in einer Gesamtstrategie unbedingt aufgegriffen werden.

Mindeststandards für die Unterbringung

Insbesondere empfiehlt UNHCR²⁵ die Erarbeitung von Mindeststandards für die Unterbringung nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf kantonalen Ebene. Diese sollten Überlegungen für

²² Siehe Medienmitteilung des Bundesrates vom 23. Mai 2025, Bundesrat nimmt Stellung zum GPK-Bericht über die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone: [star.admin.ch/fr/news/cWjBfM3AWs-IGAfHJmK7p](https://www.star.admin.ch/fr/news/cWjBfM3AWs-IGAfHJmK7p).

²³ Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, S. 57 f.

²⁴ Siehe zu den Kriterien z.B. UNHCR, *Note on the "Externalization" of International Protection*, 28. Mai 2021: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534> und UNHCR, *Annex to UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection: Policies and practices related to the externalization of international protection*, 28. Mai 2021: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/123811>.

²⁵ Hierbei handelt es sich lediglich um eine Auswahl von Empfehlungen. Weitergehend hierzu etwa UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231106-unhcr-empfehlungen-zur-unterbringung-den-baz-pdf>, sowie die Stellungnahmen und Studien unter: <https://www.unhcr.org/dach/ch-de/services/stellungnahmen-studien>.

Krisenzeiten miteinschliessen. Bei der Erarbeitung der Mindeststandards sollte möglichst der Verzicht auf unterirdische Anlagen, die zeitliche Beschränkung der Unterbringung in Kollektivzentren, die Identifizierung und entsprechende Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse sowie die Ermöglichung der Unterstützung durch Freiwillige berücksichtigt werden. Zudem sollte bei der Unterbringung sichergestellt werden, dass sich der Ort der Unterbringung nicht negativ auf die Effizienz und Fairness des Verfahrens auswirkt, bspw. durch längere Wege oder einen eingeschränkten Zugang zur Rechtsvertretung.²⁶ Bei den kantonalen Unterkünften ist bei der Erarbeitung von Mindeststandards zudem zu berücksichtigen, dass diese häufig für Aufenthalte von längerer Dauer genutzt werden und integrationsförderlich sein sollten. Gegenwärtig gibt es zwei Prozesse, die sich mit diesem Thema beschäftigen.²⁷ Die Ergebnisse dieser Arbeiten könnten in die Erarbeitung von Mindeststandards einfließen.

Qualitätssicherungsmechanismen und Rückmeldemechanismen

Die Analyse behandelt auch nicht die Fragen der Qualitätssicherung und Rückmeldemechanismen. Beides wäre aus Sicht von UNHCR wichtig, um allfällige Lücken zu erkennen und zu schliessen. UNHCR begrüsst, dass aufbauend auf den Erfahrungen des Pilotprojektes für die BAZ, die externe Meldestelle weitergeführt wird. Die hierfür zur Verfügung gestellten Ressourcen sind jedoch sehr begrenzt und reichen nicht aus, um einen niedrighwelligen Zugang zur Meldestelle zu ermöglichen. Die Gesamtstrategie sollte genutzt werden, damit Bund, Kantone und Gemeinden überlegen, ob ein solcher Mechanismus nicht per Kanton mit Zuständigkeit für alle Kollektivunterkünfte eingeführt werden könnte.

Sicherheit

Mit diesem Thema setzt sich der Bericht nicht auseinander. Auch hier gab es in den letzten Jahren Verbesserungen. Dennoch gibt es weiterhin Informationen über Gewalt durch externes Sicherheitspersonal.²⁸ Im Rahmen der Erarbeitung einer Gesamtstrategie wäre es daher angebracht, zu analysieren, inwieweit die Empfehlungen des Berichts Oberholzer adäquat umgesetzt worden sind und ob es weiteren Handlungsbedarf gibt.²⁹

²⁶ Vgl. UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231106-unhcr-empfehlungen-zur-unterbringung-den-baz-pdf>.

²⁷ Es läuft derzeit ein Prozess der SODK zur Erarbeitung von Standards für die Unterbringung in kantonalen Unterkünften. Zudem gibt es eine Initiative des Vereins HUMA, der Empfehlungen für die Planung und den Bau von Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge formuliert. Siehe: <https://huma-schweiz.org/>.

²⁸ Siehe zum Beispiel Amnesty International, Schweizer Bundesasylzentren: Kinderrechte müssen besser geschützt werden, Bern 2024: <https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2024/kinderrechte-in-bundesasylzentren-muessen-besser-geschuetzt-werden>.

²⁹ Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM), 20. September 2021: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/verfahren/ber-oberholzer-sicherheit-baz-d.pdf.download.pdf/ber-oberholzer-sicherheit-baz-d.pdf>.

Rechtsstaatliche Durchführung der Asylverfahren

Nicht klar ist, warum die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen die Aussage enthalten, dass das Asylverfahren rechtsstaatlich durchgeführt wird, ohne dass sich hierzu im Text dieses Kapitels Informationen oder Analysen finden. Dieser Satz sollte gestrichen werden.

Privatunterbringung

Das Thema Privatunterbringung wird im Kapitel zum Status S abgehandelt, spielt aber bereits jetzt nicht nur in diesem Zusammenhang, sondern auch regulären Asylverfahren in einigen Kantonen eine Rolle. Darauf sollte daher in diesem Kapitel hingewiesen werden.

Resettlement

UNHCR begrüsst den Vorschlag in den Handlungsempfehlungen zu überprüfen, wie *Resettlement* auch in Zeiten hoher Ankünfte fortgeführt werden kann (siehe unten).

3.4 Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

UNHCR stimmt der Erkenntnis zu, dass es durch das neue Asylverfahren grundsätzlich gelungen ist, das Asylsystem auf Schutzbedürftige auszurichten. UNHCR unterstützt ausserdem die Empfehlung, zu prüfen, wie die Zahl der unbegründeten Gesuche weiter reduziert werden kann. Hierbei gibt es Massnahmen, die rein Schweiz intern getroffen werden können. Hierzu gehören ausreichende Ressourcen für eine zügige Entscheidpraxis, die Verminderung von Fehlanreizen für die Stellung von Asylanträgen aus asylfremden Motiven sowie anderweitige Möglichkeiten ein Aufenthaltsrecht zu erhalten. Die irreguläre Migration ist jedoch eine gesamteuropäische Herausforderung und benötigt daher auch länderübergreifende Lösungsansätze so wie dies auch bereits im EU-Pakt vorgesehen ist (siehe hierzu bereits oben unter Titel 1.1).

3.5 Beschwerden und Qualität der Asylverfahren

Qualität Asylverfahren

Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass es im Hinblick auf die Qualität des Asylverfahrens keinen Handlungsbedarf gibt. Dies wird vor allem an der hohen Entscheidbeständigkeit bei Beschwerden festgemacht. Die Entscheidbeständigkeit ist eine wichtige Komponente für die Beurteilung der Qualität des Asylverfahrens, aber nicht die einzige. Denn nicht alle Qualitätsmängel werden durch Beschwerden aufgegriffen. So deutet auch die Tatsache, dass die Qualität der Asylentscheide in der letzten Evaluation lediglich mit «zufriedenstellend» bewertet wurde darauf hin, dass es Verbesserungsbedarf gibt.³⁰ Ferner analysiert der Bericht auch nicht, welche inhaltlichen Defizite zu gutgeheissenen Beschwerden führten und ob sich daraus Handlungsbedarf ergibt. Ein weiterer, wichtiger Massstab wäre

³⁰ Anne-Laurence Graf/Raffaella Massara/Bendicht Tellenbach/Alberto Achermann, Evaluation PERU: Rechtsschutz und Entscheidqualität, 16. August 2021, S. 57: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/service/forschung.html>.

etwa die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, welche nicht einzig durch die nationale Rechtsprechung bestimmt wird.

Weiter wurde auch nicht analysiert, ob komplexe Fälle, wie gesetzlich vorgesehen, konsequent dem erweiterten Verfahren zugewiesen werden. Qualitativ gute Entscheide brauchen bei komplexen Fällen mehr Zeit. Dieser Umstand ist in der Analyse nicht erwähnt.

UNHCR hat zum Beispiel immer wieder darauf hingewiesen, dass die Interpretation des Flüchtlingsbegriffs durch das SEM und das Bundesverwaltungsgericht in einigen Konstellationen zu restriktiv ist. Dies bestätigt insbesondere eine von UNHCR in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2022.³¹ So sind zum Beispiel die Anforderungen an den Nachweis zielgerichteter Verfolgung zu hoch.

Um die Qualität des Asylsystems kontinuierlich sicherzustellen, bedarf es eines regelmässigen, institutionalisierten Monitoringsystems. Ein solches gibt es zwar im SEM, aber es ist nicht mit den ausreichenden Ressourcen bestückt und arbeitet in der Regel quantitativ. Eine regelmässige, externe Evaluierung findet nicht statt. Hier besteht nach Auffassung von UNHCR Handlungsbedarf. UNHCR hat diesbezüglich verschiedene Vorschläge gemacht.³² Hierzu gehören zum Beispiel kontinuierliche Investitionen in die Qualifikation des Personals. Gut geschultes Personal kann effizienter arbeiten, besser auf wechselnde Rahmenbedingungen reagieren und geschulter mit Krisensituationen umgehen.

Rechtsschutz

UNHCR teilt die Schlussfolgerung in der Analyse, dass sich der Rechtsschutz grundsätzlich bewährt hat. Dieser wurde in oben genannter Evaluation auch als «gut» bewertet³³ und gilt auf europäischer und internationaler Ebene als «good practice». Die Einschätzung der Analyse, dass die Rechtsschutzakteure ohne Fallpauschale entgegen den gesetzlichen Vorgaben auch aussichtslose Beschwerden führen würden, kann UNHCR nicht nachvollziehen. Die Unterstellung, dass die Rechtsvertretung entgegen der anwaltschaftlichen Sorgfaltspflicht handeln könnte, sollte gestrichen werden.

Um eine hohe Qualität des Rechtsschutzes zu gewährleisten, sind ausreichende Ressourcen notwendig, damit eine ausreichende Anzahl von qualifizierten Mitarbeitenden rekrutiert und gehalten werden kann. Ausserdem ist ein regelmässiges internes und externes Monitoring erforderlich. Dieses sollte insbesondere die Frage miteinschliessen, ob genügend Sicherheitsmechanismen vorhanden sind, damit eine Mandatsniederlegung tatsächlich nur bei aussichtslosen Beschwerden erfolgt.

³¹ Stephanie Motz, Studie zur Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention in der Schweiz, Bern 2021: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/legacy-pdf/20211209-UNHCR-Studie-Art.-1-GFK-Final-version.pdf>.

³² UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, bspw. S. 17 f.: <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>.

³³ Anne-Laurence Graf/Raffaella Massara/Bendicht Tellenbach/Alberto Achermann, Evaluation PERU: Rechtsschutz und Entscheidungsqualität, 16. August 2021, S. 57: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/service/forschung.html>.

3.6 Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich

Das Kapitel behandelt Ausreisen, Rückführungen und den Wegweisungsvollzug. Der Fokus liegt auf dem Ziel, dass eine möglichst hohe Anzahl von Personen die Schweiz verlassen soll. Wie auch in der Analyse festgestellt, weist die Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten eine sehr hohe «Erfolgsquote» auf, so dass der Handlungsbedarf als beschränkt angesehen wird.

UNHCR unterstützt eine konsequente Rückführung von Personen, deren Asylantrag nach einem fairen und effektiven Verfahren rechtskräftig abgelehnt wurde im Einklang mit menschenrechtlichen Standards.³⁴ Im Hinblick auf die Analyse hat UNHCR die folgenden Kommentare:

Differenzierung

Sollte das Thema dennoch weiter behandelt werden, empfiehlt es sich, besser zwischen Schutzsuchenden und Personen mit rechtskräftig abgelehntem Asylantrag zu differenzieren. Dies ist sowohl im Hinblick auf die Gründe eines mangelnden Vollzugs als auch im Hinblick auf mögliche Handlungsoptionen und den zu berücksichtigen flüchtlings- und menschenrechtlichen Rahmen von Bedeutung.

Menschenrechtliche Standards

Die Analyse betrachtet nicht, inwieweit Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Einklang mit menschenrechtlichen Standards durchgeführt werden und ob besondere Bedürfnisse, wie zum Beispiel die von zurückkehrenden unbegleiteten Kindern, ausreichend berücksichtigt werden. UNHCR verweist hier auf die diesbezüglichen Empfehlungen der NKVF.³⁵

Vorrang der freiwilligen Rückkehr

Ferner fehlt eine vertiefte Analyse der freiwilligen Rückkehr, sei es in das Herkunftsland oder den zuständigen Drittstaat, und wie diese allenfalls gesteigert werden könnte. Diese in der Regel kostengünstigere und am wenigsten eingreifende Alternative sollte immer Vorrang vor einer zwangsweisen Rückführung haben. Hierfür sollten auch die Ergebnisse der Evaluation der Rückkehrberatungsstellen aufgenommen werden.³⁶

³⁴ UNHCR, *Protection Policy Paper: The return of persons found not to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's role*, November 2010: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2010/en/76475>; UNHCR, *The Need for Effective Returns Systems and the Potential Role of Return Hubs*, März 2025: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708>.

³⁵ Vgl. etwa NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von Januar bis Dezember 2023, 22. April 2024: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/88734.pdf>.

³⁶ BSS Volkswirtschaftliche Beratung, Evaluation der Rückkehrberatung in den Bundesasylzentren, 17. Februar 2025.

Zusammenarbeit von Kantonen und Bund bei der Umsetzung des Non-Refoulement Prinzips bei Landesverweisen

Auf der Grundlage verschiedener an UNHCR herangetragener Einzelfälle aus der Ukraine und Afghanistan empfiehlt UNHCR zu überprüfen, wie die kantonalen Behörden die Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips bei der Rückführung von Personen aus dem Asylbereich, die von einer Landesverweisung betroffen sind, sicherstellen. Hier ist allenfalls das Verfahren zu klären, das von den kantonalen Justiz- und Migrationsbehörden angewendet wird. So ist garantiert, dass systematisch eine Konsultation mit dem Staatssekretariat für Migration (Amtsberichts-anfrage) hinsichtlich der Zulässigkeit einer Zwangsrückführung erfolgt.

Informationen über unkontrollierte Abreisen

Schliesslich wäre es wünschenswert, mehr Informationen über unkontrollierte Abreisen von Personen zu erhalten, die noch im Verfahren sind und spezifische Verletzlichkeiten aufweisen (zum Beispiel Kinder oder Opfer von Menschenhandel). So kann sichergestellt werden, dass die bestehenden Schutzmechanismen ausreichend sind.

Freiwillige Rückkehr im Zusammenhang mit der Beendigung einer Flüchtlingssituation

Dieses Thema wird in der Strategie nicht erwähnt. Während im Abschnitt 4.6. zur Ukraine-Situation das vom SEM ausgearbeitete entsprechende Aufhebungskonzept angesprochen wird, wäre es sinnvoll, allgemein auf die notwendige interinstitutionelle Zusammenarbeit einzugehen, die in solchen Situationen erforderlich ist (auch bei *Go&See Visits*, siehe Fall Syrien).

3.7 Ausgewählte UNHCR Ressourcen

UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231106-unhcr-empfehlungen-zur-unterbringung-den-baz-pdf>

UNHCR, Empfehlungen zu flexiblen Ansätzen im Rahmen von Familienzusammenführungsverfahren in Europa, April 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20230420-unhcr-empfehlung-familienzusammenfuhrung-1-pdf>

UNHCR, Stellungnahme zur Analyse des Staatssekretariats für Migration zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, September 2022: <https://www.unhcr.org/ch/media/20220902-unhcr-stellungnahme-zur-sem-analyse-zu-komplementaren-zugangswegen-die-schweiz-rev1>

Stephanie Motz, Studie zur Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention in der Schweiz, Bern 2021: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/legacy-pdf/20211209-UNHCR-Studie-Art.-1-GFK-Final-version.pdf>

UNHCR, Stellungnahme zur Eidgenössischen Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)», Januar 2016: <https://www.unhcr.org/ch/media/ch-unhcr-stellungnahme-durchsetzungsinitiative-2016-pdf>

4 Schutzstatus S

4.1 Erstmalige Anwendung Status S

UNHCR schliesst sich dem Fazit des Berichts an, dass die Aktivierung des Schutzstatus S ermöglichte, der grossen Zahl von Flüchtlingen aus der Ukraine rasch Schutz zu gewähren, ohne das nationale Asylsystem zu überlasten. Ferner teilt UNHCR die Einschätzung der Analyse, dass der Schutzstatus S konzeptionell noch nicht ausreichend in das Gesamtsystem Asyl eingebettet ist. Die erstmalige Anwendung des Schutzstatus S hat rechtliche und konzeptionelle Lücken offengelegt. So haben sich seit der Einführung des Schutzstatus im Asylgesetz im Jahr 1998 die Rahmenbedingungen der Schutzformen in der Schweiz verändert, insbesondere im Hinblick auf die vorläufige Aufnahme.

Im Bericht wird auf eine im Rahmen der Arbeiten der Evaluationsgruppe Schutzstatus S erarbeiteten Rechtsanalyse von Alberto Achermann, verwiesen. UNHCR teilt deren Ergebnisse und hält ebenfalls eine vertiefte Prüfung der Einbettung des Schutzstatus S in das bestehende System ebenso wie eine Reform der vorläufigen Aufnahme (siehe hierzu auch unten) für notwendig und sinnvoll. UNHCR stimmt den Vorschlägen der Rechtsanalyse zur Reform der vorläufigen Aufnahme jedoch nicht in allen Punkten zu.³⁷

4.2 Gesuchzahlen und Zusammensetzung

Der Bericht gibt eine Übersicht über Anzahl, Schutzgewährung und Bestand der Flüchtlinge aus der Ukraine und erwähnt auch einige Ergebnisse der von UNHCR, IPSOS und SEM durchgeführten Studie, insbesondere den hohen Anteil an alleinstehenden Müttern, Kindern und älteren Personen.

Unbegleitete Kinder

Nicht erwähnt wird jedoch, wie viele unbegleitete Kinder eingereist sind, insbesondere wird nicht auf die Kinder der evakuierten Kinderheime und Pflegegrossfamilien eingegangen, obwohl diese Personengruppe die Behörden weiterhin vor komplexe Herausforderungen im Hinblick auf Zuständigkeiten, Betreuung, rechtliche Absicherung, Rückkehr und langfristige Perspektiven stellt.

Staatenlose und Drittstaatsangehörige

Im Bericht fehlt zudem die explizite Berücksichtigung von staatenlosen Personen sowie Drittstaatsangehörigen, die sich vor dem 24. Februar 2022 rechtmässig in der Ukraine aufhielten und denen in der Schweiz ebenfalls der Schutzstatus S gewährt wurde. Die Berücksichtigung der besonderen Situation dieser Personengruppen ist insbesondere bei der Rückkehrperspektive in die Ukraine wichtig.

³⁷ Siehe hierzu das nicht veröffentlichte Schreiben von UNHCR zu Händen der Evaluationsgruppe vom 28. März 2024.

Herkunftsregion

Ebenfalls wichtig für die Entwicklung einer Rückkehrstrategie wäre eine Analyse der Herkunftsregionen. Die Mehrheit der Flüchtlinge, die im Frühjahr 2022 in die Schweiz flüchteten, stammt aus den von Kampfhandlungen und Zerstörungen besonders betroffenen Gebieten in der Ost- und Südukraine sowie aus der Region Kyiv.³⁸

Exkurs

Der Exkurs zur Beschulung der Kinder passt nicht in dieses statistische Überblickskapitel und wäre in einem der nachfolgenden Kapitel besser aufgehoben. Ausserdem wird lediglich auf die Herausforderungen der Kantone eingegangen, nicht aber auf die Herausforderungen für die Kinder, wie zum Beispiel die Doppelbeschulung oder die Anerkennung schulischer Leistungen durch die Ukraine bei einer Rückkehr.

4.3 Verfahren bis Erteilung Schutzstatus

Motion Friedli

Die Analyse nimmt keinen Bezug auf die Motion Friedli und den Vorschlag des Bundesrates zur Umsetzung dieser Motion³⁹ und auch nicht auf die anderen Motionen mit Bezug auf Flüchtlinge aus der Ukraine. Wie oben bereits erwähnt, sollten sämtliche dieser Prozesse bzw. deren Ergebnisse in die Erarbeitung der Gesamtstrategie aufgenommen werden. UNHCR lehnt den Vorschlag der Motion ab und verweist auf seine Stellungnahme.⁴⁰

Organisationsform

Der Bericht geht auch nicht darauf ein, dass das Verfahren zur Gewährung des Schutzstatus S zunächst in allen BAZ-Regionen durchgeführt und später zentral in Bern angesiedelt wurde. Für eine mögliche erneute Anwendung des Schutzstatus wäre es sinnvoll, bereits jetzt eine systematische Analyse und Bewertung der beiden Organisationsformen vorzunehmen, um fundierte Grundlagen für zukünftige Entscheidungen zu schaffen. So wurde in der dezentralen Phase von Rechtsvertretungen kritisiert, dass die Kurzgespräche zur Feststellung des Schutzbedarfs regional unterschiedlich durchgeführt wurden und teilweise sogar personenabhängige Unterschiede bestanden. Die spätere Zentralisierung in Bern hat zur Vereinheitlichung des Verfahrens beigetragen und damit die Qualität und Vergleichbarkeit verbessert. Allerdings war dies erst möglich, nachdem ausreichende personelle Ressourcen aufgebaut und bestehende Pendenzen abgebaut wurden.

³⁸ UNHCR / Ipsos / SEM, Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine in Switzerland, Dezember 2023, S. 17 f.: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231213-survey-intentions-and-perspectives-refugees-ukraine-switzerland-pdf>.

³⁹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 25. Juni 2025, Schutzstatus S soll angepasst werden: https://www.news.admin.ch/de/newsb/q_hFZYsm9G_YWT9nLBRm7.

⁴⁰ UNHCR, Empfehlungen zur Weiterführung des Schutzstatus S; zur Umsetzung der Motionen Friedli, Würth und Paganini sowie zur Verlängerung des Programms S, Juli 2025: <https://www.unhcr.org/ch/media/unhcr-stellungnahme-zur-weiterfuehrung-des-schutzstatus-s>.

4.4 Unterbringung

UNHCR betont, dass die Schweiz die Unterbringung der sehr grossen Zahl von Schutzsuchenden, die in den ersten Monaten des Konflikts in die Schweiz kamen, auch dank der grossen Unterstützung durch die Zivilgesellschaft gut bewältigt hat. UNHCR stimmt jedoch der Schlussfolgerung zu, dass die Unterbringung schwankungstauglicher ausgestaltet werden könnte.

Information und Beratung

Wichtig wäre es zusätzlich, darauf hinzuweisen, dass der schnelle Übergang in die Kantone und Gemeinden zu Beginn der Krise dazu geführt hat, dass die Flüchtlinge aus der Ukraine, anders als andere Flüchtlingsgruppen in den BAZ, eingeschränkten Zugang zu Information und Beratungsleistungen hatten. In den Kantonen standen für diese wichtige Erstorientierung keine bzw. ungenügende Strukturen zur Verfügung. Dies hat nicht nur zu einer besonderen Belastung der Kantone geführt, sondern zu Informations- und Unterstützungslücken der Betroffenen.

Zivilgesellschaft

Das Engagement der Zivilgesellschaft bei der Unterbringung und auch anderweitigen Unterstützung der Flüchtlinge sieht UNHCR deutlich positiver als der Bericht. Die Privatunterbringung hat nicht nur mitgeholfen, dass alle Flüchtlinge untergebracht werden konnten, sie unterstützte auch die Integration und schafft zudem ein besseres Verständnis und Unterstützung der Bevölkerung für den Asylbereich. Angesichts der damit zum Teil verbundenen Herausforderungen in den Kantonen, empfiehlt es sich, auf der Basis der *Lessons-Learned* herauszuarbeiten, wie diese zusätzlichen Ressourcen bestmöglich zum Einsatz kommen und wie die Herausforderungen in Zukunft vermieden werden können. Hier sollte die Erarbeitung harmonisierter Leitlinien in die Handlungsempfehlungen aufgenommen werden. Diese könnten u.a. wichtige Punkte wie einen geordneten Prozess bei *Matching* und Vermittlung, klare Rahmenbedingungen, professionelle Begleitung und angemessene Entschädigung der Gastfamilien, und Monitoring sicherstellen.⁴¹ Es sollten auch die Ergebnisse des Postulat Marti in die Gesamtstrategie aufgenommen werden.⁴²

Schliesslich sei auf die Kommentare zur Unterbringung oben unter Titel 3.3 verwiesen, die auch für Flüchtlinge aus der Ukraine relevant sind.

4.5 Integrationsförderung

UNHCR stimmt der Schlussfolgerung der Analyse zu, dass sich der *Dual-Intent*-Ansatz bewährt hat und begrüsst die unterschiedlichen Massnahmen, die getroffen wurden, um die Integration von

⁴¹ SFH stellt den Kantonen und Gemeinden bereits nützliche Informationen und Arbeitsinstrumente zur Verfügung, siehe: https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Aktiv_werden/Unterbringung_in_Gastfamilien/Nuetzliche_Informationen_Kantone_Gemeinden_DE.pdf.

⁴² Postulat 23.3203 eingereicht am 16. März 2023 von Samira Marti (SP), Erfahrungen aus dem Ukraine-Krieg. Evaluation des Integrations- und Sparpotenzials einer Verstetigung der privaten Unterbringung im Asylwesen: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233203>.

Flüchtlingen aus der Ukraine zu fördern. UNHCR weist jedoch darauf hin, dass Flüchtlinge aus der Ukraine weiterhin nicht in alle Förderungsinstrumente der Integrationsagenda einbezogen sind und die Kantone auch keine volle Integrationspauschale erhalten. Darüber hinaus misst das gegenwärtige Programm S der sozialen Integration⁴³ und der psychosozialen Unterstützung für Flüchtlinge⁴⁴ nicht genügend Bedeutung bei. Hier gibt es Handlungsbedarf, der noch nicht genügend deutlich in der Analyse hervorgehoben wird. Auch sollte darauf hingewiesen werden, dass eine erhöhte Anzahl von Personen, die Integrationsleistungen in Anspruch nimmt, auch eine Erhöhung der hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen bedarf. Bei einer Neukonzeptualisierung des Schutzstatus S sollten die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben so angepasst werden, dass Flüchtlinge mit Schutzstatus S diesbezüglich mit anderen Flüchtlingsgruppen gleichbehandelt werden.

Im Hinblick auf die spezifischen Massnahmen der Schweizer Behörden zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen aus der Ukraine und dem Ziel, eine Erwerbsquote von 50% für die Kohorte zu erreichen, die 2022 in die Schweiz eingereist ist, verweist UNHCR auf sein aktuelles Positionspapier zu diesem Thema.⁴⁵ Die Analyse sollte auch die Empfehlungen berücksichtigen, die beim zweiten nationalen Impulstagung besprochen wurden.⁴⁶

Ferner sollte die neugeschaffene Institution des EJPD-Beauftragten für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen aus der Ukraine und die von ihm erreichten Resultate analysiert werden. Dessen Arbeit war bisher auf die Kontaktaufnahme mit grossen Unternehmen konzentriert. Diese sollte allenfalls auf mittlere und kleine Unternehmen ausgeweitet werden. Ausserdem sollte diskutiert werden, ob in diese Bemühungen nicht weitere Flüchtlingsgruppen einbezogen werden könnten.

4.6 Ende Status S

Die Analyse weist darauf hin, dass die Schweizer Behörden bereits an Fragen im Zusammenhang mit der Aufhebung des Schutzstatus S arbeiten. Die Analyse nennt hier einige wichtige Aspekte, die trotz der aktuellen Unsicherheiten über den weiteren Verlauf des Krieges diskutiert und vorbereitet werden können. UNHCR begrüsst, dass diese sowohl Elemente der Aufenthaltsverfestigungen enthalten als

⁴³ Siehe UNHCR, Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation. Eine Zusammenstellung guter Praktiken, September 2024: https://www.unhcr.org/dachold/wp-content/uploads/sites/27/2024/10/2024-UNHCR-Good_Practices_Refugee_Inclusion_Participation-DE-screen.pdf.

⁴⁴ Siehe Yassenok Viktoriia et al., *Mental Health Burden of Persons Living in Ukraine and Ukrainians Displaced to Switzerland: The Mental Health Assessment of the Ukrainian Population (MAP) Studies*, Dezember 2024: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5062989.

⁴⁵ UNHCR, *Position du HCR sur les mesures pour encourager les bénéficiaires du statut de protection S à exercer une activité lucrative et faciliter l'admission des ressortissants d'États tiers formés en Suisse*, Mai 2025: <https://www.unhcr.org/ch/media/position-du-hcr-encourager-les-beneficiaires-du-statut-s-%C3%A0-exercer-une-activite-lucrative>.

⁴⁶ Medienmitteilung des SEM vom 12. Mai 2025, Bund und Kantone entwickeln Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten weiter: news.admin.ch/fr/newsb/2IWlMxi1-GFiE3ZSCQeDb.

auch der Rückkehr. UNHCR empfiehlt die Entwicklung einer umfassenden Strategie der längerfristigen Perspektiven in enger Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Staaten.⁴⁷

Heimatreisen

UNHCR begrüsst die Klarstellung in der Analyse, dass Heimatreisen in der Praxis kein Problem darstellen. UNHCR empfiehlt, bei kurzen Heimatbesuchen möglichst flexibel zu sein und den vorübergehenden Schutz bei Aufhalten von weniger als drei Monaten nicht zu entziehen.⁴⁸ Die Möglichkeit, für kurze Zeit in die Heimat zurückzukehren, um die Beziehungen zur Familie und Gemeinschaft aufrechtzuerhalten sowie sich über die aktuelle Lage zu informieren, kann den Weg für eine dauerhafte Rückkehr ebnen. UNHCR verweist diesbezüglich auf seine am 25. Juli 2025 eingereichte Stellungnahme zu den Motionen Würth und Paganini und schlägt vor, die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens abzuwarten, bevor über Handlungsempfehlungen entschieden wird.⁴⁹

Aufhebungskonzept

Die Analyse weist richtigerweise darauf hin, dass das vom SEM bereits erarbeitete Aufhebungskonzept aktualisiert werden muss.⁵⁰ Dieses ging vom Basisszenario einer Rückkehr vor 2025 aus. UNHCR stimmt ferner der Analyse darin zu, dass es nicht angemessen ist, Personen nach Aufhebung des Schutzstatus S in die Nothilfe zu überführen.

UNHCR würde es begrüssen, in die Aktualisierung des Aufhebungskonzeptes einbezogen zu werden und verweist auf seine neuesten Empfehlungen zu diesem Thema⁵¹ ebenso wie auf die schriftlichen, nicht veröffentlichten Kommentare zum Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S, die es im April 2023 an das SEM geschickt hat. UNHCR empfiehlt bei der Überarbeitung des Aufhebungskonzepts u.a. folgende Themen zu berücksichtigen: Kommunikation mit Flüchtlingen, Unterbringungslösungen ab Aufhebung, Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen (inkl. den Kindern aus ukrainischen Institutionen), effektive Gewährleistung rechtlichen Gehörs und Zugang zum Asylverfahren, Zugang zu

⁴⁷ UNHCR, *Recommendations on the continued use of Temporary Protection arrangements and Guiding Principles for Transition in relation to the Ukraine Refugee Situation*, Mai 2025: https://www.refworld.org/sites/default/files/2025-05/unhcr_recommendations_on_temporary_protection_and_transition_arrangements_ukraine_refugee_situation_may_2025.pdf.

⁴⁸ UNHCR, *Position on Voluntary Return to Ukraine*, June 2023, Rz 17: <https://www.refworld.org/policy/country-pos/unhcr/2023/en/124299>.

⁴⁹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 25. Juni 2025, Schutzstatus S soll angepasst werden: https://www.news.admin.ch/de/newsbq/hFZYsm9G_YWT9nLBRm7.

⁵⁰ Medienmitteilung des Bundesrates vom 29. September 2023, Bundesrat nimmt Konzept für eine zukünftige Aufhebung des Schutzstatus S zur Kenntnis: <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=97984>.

⁵¹ Vgl. UNHCR, *Empfehlungen zur Weiterführung des Schutzstatus S; zur Umsetzung der Motionen Friedli, Würth und Paganini sowie zur Verlängerung des Programms S*, Juli 2025: <https://www.unhcr.org/ch/media/unhcr-stellungnahme-zur-weiterfuehrung-des-schutzstatus-s>; UNHCR, *Recommendations on the continued use of Temporary Protection arrangements and Guiding Principles for Transition in relation to the Ukraine Refugee Situation*, Mai 2025: https://www.refworld.org/sites/default/files/2025-05/unhcr_recommendations_on_temporary_protection_and_transition_arrangements_ukraine_refugee_situation_may_2025.pdf; UNHCR, *Policy Brief I Forecasting refugee return to Ukraine amid ongoing war and uncertainty*, Juli 2025: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/117421>.

Informationen und einer umfassenden (Rückkehr)-Beratung, Rücksichtnahme auf die besondere Situation von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen.

UNHCR begrüsst, dass die Analyse auch auf die Notwendigkeit hinweist, sich mit der allenfalls vermehrten Stellung von Härtefallgesuchen ab 2027 und den hierfür notwendigen Ressourcen auseinanderzusetzen ebenso wie der Frage, wie eine einheitliche Praxis sichergestellt werden kann. Hinzugefügt werden sollte die Frage des Zugangs zu kostenloser Rechtsberatung.

Ferner empfiehlt UNHCR die Analyse zum Schutzstatus S durch folgende Problematiken zu ergänzen:

Schulbildung

Alle Kinder sollten Zugang zu Schulbildung erhalten. Diese Schulbildung sollte dieselbe Qualität aufweisen, wie sie auch Schweizer Kindern gewährt wird. Sie sollte den Kindern die Integration in die Schweiz ermöglichen. Gleichzeitig sollte ermöglicht werden, dass die Ausbildung der Kinder von den ukrainischen Behörden anerkannt wird, was unter Umständen zwischenstaatliche Dialoge erfordert. Daneben muss sichergestellt werden, dass die Kinder durch parallellaufenden Unterricht nicht überfordert werden.

Recht auf Familienleben

In der Schweiz aufgenommene Schutzbedürftige dürfen lediglich Personen in die Schweiz nachziehen, bei welchen das Familienverhältnis bereits zum Zeitpunkt des Kriegsausbruchs bestanden hat.⁵² Erst nach Kriegsausbruch entstandene familiäre Beziehungen werden also nicht geschützt. Um sicherzustellen, dass auch diese Familien ihr Recht auf Familienleben (Art. 8 EMRK) verwirklichen können, sollte dies im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Allgemeinverfügung angepasst werden.

4.7 Ausgewählte UNHCR Ressourcen

UNHCR, Stellungnahme zur Anwendung des Schutzstatus S auf Flüchtlinge aus der Ukraine, 9. März 2022: <https://www.unhcr.org/ch/media/20220309-konsultation-schutzstatus-s-er-pdf>

UNHCR, Empfehlungen zur Anwendung des Schutzstatus S für Flüchtlinge aus der Ukraine, November 2022: <https://www.unhcr.org/ch/media/20221101-unhcr-stellungnahme-zu-s-status-pdf>

UNHCR / Ipsos / SEM, Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine in Switzerland, Dezember 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231213-survey-intentions-and-perspectives-refugees-ukraine-switzerland-pdf>

Pressemitteilung des UNHCR vom 11. Juni 2025, Keine weitere Einschränkung des Schutzes für Kriegs- und Gewaltvertriebene: <https://www.unhcr.org/ch/news/press-releases/keine-weitere-einschraenkung-des-schutzes-fuer-kriegs-und-gewaltvertriebene>

⁵² Siehe zuletzt hierzu das Bundesverwaltungsgericht im Urteil E-1432/2025 vom 11. April 2025.

UNHCR, *Position du HCR sur les mesures pour encourager les bénéficiaires du statut de protection S à exercer une activité lucrative et faciliter l'admission des ressortissants d'États tiers formés en Suisse*, Mai 2025: <https://www.unhcr.org/ch/fr/media/position-du-hcr-encourager-les-beneficiaires-du-statut-s-%C3%A0-exercer-une-activite-lucrative>

Beitrag des UNHCR vom 11. März 2025, «Keine Wunderlösung», aber Innovative Ansätze: <https://www.unhcr.org/ch/news/stories/keine-wunderloesung-aber-innovative-ansaetze>

UNHCR, Fact Sheet: Vorläufige Ausnahme ersetzen, September 2017: <https://www.unhcr.org/ch/media/ch-fact-sheet-unhcr-vorlaeufige-aufnahme-pdf>

5 Irreguläre Migration

Aus Sicht des UNHCR bedarf dieses Kapitel einer grundlegenden Überarbeitung. Die verwendete Datenerhebung ist unzureichend, und die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen beruhen weitgehend auf Vermutungen und Verallgemeinerungen. Dadurch entsteht ein verzerrtes und übermässig negatives Bild von Asylsuchenden sowie vom Asylsystem insgesamt. Zudem besteht die Gefahr, dass einzelne Aussagen aus dem Kontext gerissen und in politischen Debatten in einer Weise verwendet werden, die stigmatisierend wirkt und bestehende Vorurteile weiter verstärkt.

5.1 Definition

Die in der Analyse verwendete Definition, die sich ausschliesslich auf die Begriffe «irreguläre Migration» bzw. «irregulär Aufhältige» stützt, greift aus Sicht von UNHCR zu kurz. Es fehlt an einer präzisen begrifflichen Differenzierung, die frei von politisierten Vorstellungen über Schutzsuchende ist. Dadurch werden rechtliche und tatsächliche Kontexte unzureichend abgebildet. Im Folgenden werden die aus Sicht des UNHCR zentralen Punkte dargestellt, die bei einer Überarbeitung der Analyse resp. der Weiterführung der Gesamtstrategie berücksichtigt werden sollten.

Asylsuchende, Flüchtlinge und international Schutzbedürftige, unabhängig vom Status, aus der Definition von irregulärer Migration ausnehmen

UNHCR weist darauf hin, dass Flüchtlinge oftmals keine andere Möglichkeit haben, als auf irregulärem Weg in einen Staat zu gelangen, in dem sie Schutz suchen können, da legale und sichere Zugangswege fehlen. Art. 31 der GFK schützt sie ausdrücklich davor, allein wegen ihrer Einreiseform bestraft oder auch nur benachteiligt zu werden.⁵³ Gegenwärtig ist die Definition zu Anfang des Kapitels sehr weit gefasst und stellt allein auf die irreguläre Einreise bzw. den irregulären Aufenthalt ab. Dies könnte Flüchtlinge miteinschliessen, zumindest insofern sie (noch) keinen Aufenthaltstitel haben.

Ganzheitlicher Strategieansatz

UNHCR begrüsst im Hinblick auf gemischte Flucht- und Migrationsbewegungen einen ganzheitlichen Strategieansatz, der sowohl die migrationspolitischen als auch flüchtlingsrechtlichen Aspekte enthält.⁵⁴ Solche Strategien können aber nicht nur rein national ausgerichtet sein, wie dies in der Analyse der Fall ist, sondern es bedarf eines regionalen bzw. internationalen Ansatzes. Dass ein solcher Ansatz zu kurz greift, zeigt sich in der Analyse schon daran, dass die Gruppe der Personen, die durch die Schweiz durchreist nicht als relevanter Faktor wahrgenommen wird, allein weil sie offensichtlich für die Schweiz nicht problematisch ist. Die irreguläre Weiterwanderung von Schutzbedürftigen von einem

⁵³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 14: Non-penalization of refugees on account of their irregular entry or presence and restrictions on their movements in accordance with Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/24/14, 23. September 2024, Rz 4: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2024/en/148632>.

⁵⁴ Siehe 10-Punkte-Aktionsplan von UNHCR zum Flüchtlingsschutz und zu gemischten Bewegungen: UNHCR, *The 10-Point Plan in Action, 2016 Update*, Dezember 2016: unter www.refworld.org/10pointplaninaction2016update.html.

europäischen Staat zum nächsten, ohne dass es dafür ausreichende Gründe gibt, ist jedoch eine Problematik, die das Funktionieren des europäischen Asylsystems unterwandert und zu diplomatischen Spannungen zwischen Staaten führen kann. Sie müsste daher in einer auf Solidarität und Kooperation ausgerichteten Strategie ebenfalls ihren Platz finden.

Fokus der Analyse klarstellen

Das Verhältnis von Flucht und Migration ist komplex und wird in der Analyse nicht umfassend dargestellt. Obwohl dies anklingt, ist der Text nicht stringent auf die negativen Auswirkungen der irregulären Migration auf den Asylbereich beschränkt. Dies sollte nochmals durchdacht und gleich zu Beginn klar gestellt werden.

Pauschale Kriminalisierung und Stigmatisierung von Personen aus dem Asylbereich verhindern

Die Datenlage ist unzureichend und es ist nicht nachvollziehbar, wie die Daten zusammengestellt worden sind. Weitere Recherchen und Analysen sollten hier vorgenommen werden. Es fehlt eine Einordnung der Zahlen, um das Gesamtbild wiederzugeben und um zu verhindern, dass die Analyse zur pauschalen Verdächtigung und Stigmatisierung von Personen im Asylbereich beiträgt. Es ist wichtig, sicherzustellen, dass das Kapitel nicht negative Perzeptionen und Vorurteile weiter schürt.

5.2 Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufhältigen

Es ist nicht klar, warum sich Kapitel 5.2 umfassend mit der irregulären Migration beschäftigt, wenn doch Kapitel 5.1 klarstellt, dass es nur um diejenigen Aspekte der irregulären Migration geht, die Auswirkungen auf den Asylbereich haben. Zwar wird in der Analyse anerkannt, dass ein gemeinsamer und koordinierter europäischer Ansatz zielführender ist, anstatt Grenzkontrollen als Migrationssteuerung einzusetzen. Jedoch bleiben die Datenlage, Erkenntnisse und Handlungsbedarf an der Oberfläche. Das Kapitel sollte gestrichen werden.

Beispielhaft für die Ungenauigkeit der Datenlage ist etwa der Umstand, dass zwar die Anzahl «aufgegriffener» Personen genau genannt wird, weiter jedoch mit pauschalisierten Angaben gearbeitet wurde, wie etwa, dass Personen «überwiegend» beabsichtigen würden, weiterzureisen, wobei «andere» beabsichtigen würden, länger in der Schweiz zu bleiben und wiederum gewisse Personen «teilweise» letztlich gar nicht um Asyl ersuchen und «weitere Personen» dies dennoch tun würden.⁵⁵ Um ernsthaft die Erarbeitung von Lösungen in einem derart wichtigen Thema angehen zu können, müssen höhere Anforderungen an die verwendete Datengrundlage gestellt werden. Darüber hinaus muss Flüchtlingen Zugang zum Asylsystem gewährt werden. Es ist deshalb zentral zu wissen, wie gross innerhalb der «irregulären Migration» die Anzahl derjenigen Personen ist, die schutzbedürftig sind. Auch was das Zusammenspiel von irregulärer Migration und deren Auswirkungen auf das Asylsystem resp. dessen Ressourcen betrifft, wären konkrete Zahlen bspw. derjenigen Personen, die über einen längeren

⁵⁵ Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, S. 101 f.

Zeitraum in einem BAZ bleiben werden, zentral. Die finale Erkenntnis dieses Unterkapitels, wonach die irreguläre Migration eine «relevante Grösse» darstelle, bleibt so ohne grosse Aussagekraft und sollte überarbeitet werden.

5.3 Wegweisungsentscheide und Rückführungen im AIG-Bereich

Von Rückführungen nach dem AIG können Personen betroffen sein, die international schutzbedürftig sind. Hierzu gehören zum Beispiel Personen, die vorläufig aufgenommen wurden, und mittlerweile eine B-Bewilligung erhalten haben. Im Hinblick auf diese Gruppe verweist UNHCR auf seine Kommentare unter 3.6, insbesondere die Notwendigkeit auch im Bereich der Wegweisungsentscheide und Rückführungen das *Non-Refoulement*-Gebot zu respektieren.

Die Aussage, dass der zwangsweise Vollzug der Wegweisung «nach geltendem Recht» nicht verhältnismässig wäre, könnte so interpretiert werden, dass das geltende Recht problematisch ist, nicht aber der zwangsweise Vollzug. Dies sollte geändert werden, zum Beispiel damit, dass der Einschub «nach geltendem Recht» gestrichen wird.

5.4 Sicherheit

Die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten, gehört zu den Kernaufgaben jedes Staates. Auch für die Integrität des Asylrechts und dessen gesellschaftlicher Akzeptanz ist es wichtig, dass dieses zu keinen Sicherheitsrisiken für die Bevölkerung führt. Asylsuchende und Flüchtlinge sind auch nach dem internationalen Recht verpflichtet, sich normkonform zu verhalten und die geltenden Gesetze zu respektieren. Weder das Flüchtlingsvölkerrecht noch das Schweizer Asylrecht gewähren Straftäter*innen Schutz vor Strafe.⁵⁶

Wichtig ist jedoch auch hier zu betonen, dass sich die allermeisten Flüchtlinge normkonform verhalten und kein Sicherheitsrisiko darstellen. Im Gegenteil sind Sicherheitsrisiken in ihrem Herkunftsland häufig gerade die Gründe für ihre Flucht. Es ist wichtig dies im Text ausdrücklich klarzustellen und darauf auch im öffentlichen Diskurs immer wieder aufmerksam zu machen.

Pauschale Aussagen, die Personen aus dem Asylbereich mit Kriminalität in Verbindung bringen, sind stigmatisierend und vereinfachen eine soziale Realität. Die Ursache für kriminelles Verhalten kann auch in psychischen und gesundheitlichen Problemen sowie prekären Lebensbedingungen oder einem niedrigen Niveau an Sozialhilfe liegen (siehe auch weiter unten). Die Thematik wird sehr verkürzt dargestellt und es kommt zu irreführenden Aussagen. So ist zum Beispiel der Satz, dass die Anzahl der Beschuldigten aus dem Asylbereich gestiegen ist, wie sich aus dem nachfolgenden Satz ergibt, nicht richtig.⁵⁷ Auch die Aussage, dass die Zahl der Straftaten in der Kategorie übrige Ausländer gestiegen ist, ist schwierig einzuordnen, da nicht klar ist, um welche Straftaten es sich handelt. Ausserdem fehlt eine

⁵⁶ Vgl. etwa Art. 1 F und Art. 33 Abs. 2 GFK.

⁵⁷ Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, S. 108.

Ursachenanalyse. Die Datensätze sind ungenügend für eine tiefere Analyse, die brauchbare Schlussfolgerungen ermöglicht. Wichtige Aspekte wie Prävention oder der Schutz von Personen aus dem Asylbereich werden überhaupt nicht angesprochen. Ebenso fehlen Hinweise auf bereits bestehende funktionierende Lösungsansätze. Die Arbeiten der Task Force Intensivtäter und dem Aktionsplan der KKJPD,⁵⁸ inklusive den runden Tischen in allen Asylregionen, die vom Asylausschuss angeordnete Überprüfung ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen, sowie Alternativen zum BAZ *Les Verrières*, welches geschlossen wird,⁵⁹ werden nicht angesprochen.

Anstelle dessen birgt die Darstellung die Gefahr, Vorurteile über kriminelle Ausländer*innen/kriminelle Nordafrikaner bzw. kriminelle Asylbevölkerung weiter zu verfestigen anstelle zu Lösungen beizutragen. Problematisch ist diesbezüglich das Abstellen auf die Anzahl Beschuldigungen anstatt Verurteilungen. Einer Anschuldigung wird hier mehr Gewicht zuerkannt als einer tatsächlichen Verurteilung nach einem rechtsstaatlich durchgeführten Strafverfahren. Die pauschale Begründung, dass Personen «zum Teil» unkontrolliert weiterreisen würden, sollte hier nicht als Rechtfertigung genügen.

UNHCR rät daher zur Streichung, bzw. Überarbeitung des Kapitels. Anstelle der nicht tragfähigen Analyse könnte in die Handlungsempfehlungen aufgenommen werden, dass die vorhandenen Daten nicht ausreichend sind, um tragfähige Aussagen zu erlauben und dass daher eine tiefere Analyse notwendig ist.

Weiter wäre es wichtig, folgende Punkte miteinzubeziehen:

Prävention

Bei diesem Thema sieht UNHCR in verschiedenen Bereichen Verbesserungsbedarf. Hierzu gehören die umfassende Identifizierung von Personen mit psychischen Erkrankungen und Suchtkrankheiten sowie der Zugang zu Präventions- und Behandlungsmassnahmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt;⁶⁰ die Implementierung von Gewaltpräventions- und Umgangskonzepten in Bundes- und kantonalen Kollektivunterkünften⁶¹ sowie die Förderung der sozialen Integration.⁶²

⁵⁸ Medienmitteilung des Bundesrats vom 4. April 2025, Bund und Kantone setzten Task Force gegen Intensivtäter ein und überprüfen den Handlungsbedarf bei den Zwangsmassnahmen: <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=104761>.

⁵⁹ Medienmitteilung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS vom 27. Juni 2025, Besonderes Zentrum Les Verrières schliesst, SEM prüft mit Kantonen Alternativen: <https://www.babs.admin.ch/de/newnsb/qANs-gVfJ5sYypmYpe3X-5>.

⁶⁰ UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, S. 28-30: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231106-unhcr-empfehlungen-zur-unterbringung-den-baz-pdf>.

⁶¹ UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, S. 36-38: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231106-unhcr-empfehlungen-zur-unterbringung-den-baz-pdf>.

⁶² Siehe hierzu ausführlich UNHCR, Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation. Eine Zusammenstellung guter Praktiken, September 2024, S. 48: https://www.unhcr.org/dachold/wp-content/uploads/sites/27/2024/10/2024-UNHCR-Good_Practices_Refugee_Inclusion_Participation-DE-screen.pdf.

Sicherheit von Asylsuchenden und Flüchtlingen

Das Kapitel Sicherheit beschäftigt sich fast ausschliesslich mit der Sicherheit der Bevölkerung. Dies müsste ergänzt werden um eine Analyse der Sicherheit von Personen aus dem Asylbereich. Hierzu gehören u.a. die Gefahren durch gewalttätige Mitbewohnende in den Kollektivunterkünften, Übergriffe durch das Sicherheitspersonal, die Gefahren von Menschenhandel, häusliche Gewalt, sowie rassistisch motivierte Gewalttaten gegen Menschen ausländischer Herkunft.

5.5 Belastung des Asylsystems durch mutmasslich missbräuchliche oder unbegründete Asylgesuche

UNHCR unterstützt das Ziel, das Asylverfahren von Personen zu entlasten, die nicht schutzbedürftig sind, insbesondere von solchen, die das Asylsystem für andere Zwecke als die Gewährung von Asyl gebrauchen. UNHCR anerkennt die Herausforderungen für die Schweizer Behörden in diesem Bereich, gegen die in der Vergangenheit auch bereits erfolgreich Massnahmen getroffen wurden.

Das Kapitel enthält jedoch problematische Aussagen und pauschalisierende Schlussfolgerungen, bzw. Vermutungen, die so nicht richtig sind und daher überarbeitet werden sollten. Angesichts der unzureichenden Datenlage empfiehlt sich eine genauere Ursachenanalyse und die Erarbeitung von Vorschlägen.

So kann die Tatsache, dass Personen erst bei Anhaltung durch die Polizei und bei Androhung ausländerrechtlicher Massnahmen einen Asylantrag stellen zwar ein Anhaltspunkt dafür sein, dass der Asylantrag aus asylfremden Motiven gestellt wird, dies ist aber nicht zwingend. Hierfür kommen auch andere Motive in Betracht. Das gleiche ist bei Antragstellenden der Fall, die vorzeitig abreisen. Auch die Frage, ob von kantonalen Stellen zu undifferenziert auf eine Möglichkeit einen Asylantrag zu stellen hingewiesen wird, wird nicht gestellt. Problematisch ist auch die weitere pauschale Schlussfolgerung, dass sich all diese Personen in den Zentren nicht normkonform verhalten, ohne dass hierfür Daten vorhanden sind.

Auch der Gebrauch der Terminologie bedarf der Überarbeitung und die darauf beruhenden Schlussfolgerungen. So werden die Begriffe «unbegründete Asylanträge», «offensichtlich unbegründete Anträge» und «missbräuchliche Anträge» nicht definiert und zum Teil synonym verwendet. Dies sind jedoch unterschiedliche Kategorien von Anträgen. UNHCR empfiehlt ausserdem, anstelle von Begriffen wie «missbräuchlich» neutralere Formulierungen zu wählen.

5.6 Ausgewählte UNHCR Ressourcen

UNHCR, *Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25. Juli 2018: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2018/en/121637>

UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice – Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, März 2010: <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2010/en/92087>

UNHCR, *An Overview of Protection Issues in Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR*, *European Series 1*, 1. September 1995: <https://www.unhcr.org/media/overview-protection-issues-europe-legislative-trends-and-positions-taken-unhcr-european>

UNHCR, *UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*, *European Series 2*, S. 397 ff., 1. Dezember 1992, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1992/en/71867>

UNHCR, ExCom, *Conclusion No. 30 (XXXIV), The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, 20. Oktober 1983: <https://www.unhcr.org/publications/problem-manifestly-unfounded-or-abusive-applications-refugee-status-or-asylum>

UNHCR, ExCom, *Conclusion No. 8 (XXVIII), Determination of Refugee Status*, 12 Oktober 1977: <https://www.unhcr.org/publications/determination-refugee-status>

6 Integration

Die rasche Integration von Personen mit anerkanntem Schutzbedarf, die voraussichtlich längerfristig in der Schweiz bleiben werden, ist nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern hilft Kosten zu sparen und trägt zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Akzeptanz des Asylsystems bei. Die Schweiz hat in den letzten Jahren mit den kantonalen Integrationsprogrammen und der Integrationsagenda Schweiz (IAS) wichtige Schritte zur Förderung der Integration unternommen. Dies wird auch in der Analyse anerkannt. Das Kapitel Integration bietet eine detaillierte und evidenzbasierte Analyse der bisher erreichten IAS-Ziele sowie der verbleibenden Herausforderungen. UNHCR begrüsst, dass mehrere der Empfehlungen des Hearings vom 10. April 2025 in die Analyse einbezogen wurden.

Insbesondere wird die Notwendigkeit einer frühzeitigen Integrationsunterstützung und deren Orientierung an individuelle Bedürfnisse und Profile anerkannt. Auch die Bedeutung der sozialen Integration als wesentlicher Teil des Integrationsweges wird hervorgehoben. Ferner stellt die Analyse klar, dass Sozial- und Integrationspolitik nicht getrennt voneinander entwickelt werden können. Zudem macht die Analyse in praktisch allen Integrationsbereichen auf die Geschlechts- und Altersdimension, vor allem das *Gender Gap* aufmerksam. Dies ist wichtig, um Verbesserungen erzielen zu können. Das SEM hat diesbezüglich bereits 2024 eine Studie zur geschlechtsspezifischen Integrationsförderung in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in die Strategieentwicklung bzw. Umsetzung einfließen sollten.⁶³

Folgende Aspekte könnten noch aufgenommen werden:

Harmonisierung

Überlegt werden könnte, ob bei der Integration nicht zumindest eine gewisse Harmonisierung unterschiedlicher Standards in den Kantonen erreicht werden könnte.

Empfehlungen zur Integration von Personen mit Schutzstatus S

Die Empfehlungen zur Integration von Personen mit Schutzstatus S (siehe 4.5) sollten verallgemeinert und in das allgemeine Kapitel Integration integriert werden, damit alle Flüchtlinge davon profitieren können.

Integration von Angehörigen

Die besonderen Herausforderungen bei der Integration von Angehörigen, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz kommen, könnte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Hier

⁶³ Ecoplan, Geschlechtsspezifische Unterschiede in der Integration von Migrantinnen und Migranten, im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM), 25. Oktober 2024: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/berichte/schlussbericht-quim.pdf>.

würde es sich empfehlen, auf das diesbezügliche Postulat Schläfli hinzuweisen und dessen Ergebnisse in die Strategie einzubeziehen.⁶⁴

Verfügbarkeit von Daten

Aus der Analyse geht hervor, dass die Verfügbarkeit von Daten über die Erreichung der Integrationsziele entscheidend ist. UNHCR würdigt die laufenden Bemühungen zur Umsetzung eines Monitoring-systems in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik, hält aber weitere Anstrengungen für notwendig.⁶⁵ Damit mehr Akteure die Möglichkeit haben, die Umsetzung der Integrationsagenda zu monitoren, sollten integrierte anonymisierte Daten aus den einschlägigen Datenbanken (ZEMIS, ZAS, der Sozialhilfestatistik, etc.) öffentlich zugänglich gemacht werden.

Längerfristige Integrationsperspektiven

Die Analyse konzentriert sich auf die Ziele der Integrationsagenda, bei der die Erstintegration im Vordergrund steht. Es fehlt die Auseinandersetzung mit einer längerfristigen Integrationsperspektive. So werden bspw. weder die Handlungsfelder beim Übergang vom asylspezifischen in das ordentliche Unterstützungssystem analysiert noch der Integrationsgrad von Flüchtlingen über einen Zeitraum von fünf oder sieben Jahren hinaus.

6.1 Sprachförderung

UNHCR erkennt die gute Leistung der Schweizer Behörden bei der Förderung des Spracherwerbs für Flüchtlinge im internationalen Vergleich an und ist auf die Veröffentlichung des für die Analyse bereits verwendeten OECD-Bericht gespannt. Positiv ist, dass die Analyse auf die mit dem Spardruck einhergehenden Risiken für Sprachfördermassnahmen aufmerksam macht.

UNHCR teilt die Einschätzung, dass das Pilotprogramm «Frühzeitige Sprachförderung» positive Wirkungen gezeigt hat. Dies unterstreicht die Bedeutung eines möglichst frühen Zugangs zu Integrationsmassnahmen – insbesondere zum Spracherwerb. Dieses Angebot sollte fortgeführt werden. Zudem sollte versucht werden, weiteren Zielgruppen einen effektiven Zugang zum Programm zu ermöglichen.

Im Hinblick auf einige Sprachförderungsprogramme berichten die Flüchtlinge von Zugangsproblemen und anderen Herausforderungen. Diese sollten bei der Analyse und Behebung der Gründe, warum einige Flüchtlinge das AIS-Ziel nicht erreichen, ebenso berücksichtigt werden, wie der Alphabetisierungsbedarf bei einigen Flüchtlingen. Auch dieser bedarf gezielter Unterstützung. In der

⁶⁴ Postulat 25.3921, eingereicht am 20. Juni 2025 durch Nina Schläfli (SP), Verbindlichere Integration von Familienangehörigen, die über den Familiennachzug in die Schweiz kommen: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20253921>.

⁶⁵ BFS, Kennzahlenerhebung IAS. Studie zur Bewertung der Lösungsvarianten, April 2025: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/kennzahlenerhebung-ias-bewertung-loesungsvarianten.pdf.download.pdf/kennzahlenerhebung-ias-bewertung-loesungsvarianten-d.pdf>.

deutschsprachigen Schweiz könnte auch Zugang zu zusätzlichen Schweizerdeutsch-Kursen (mündlich) hilfreich sein.

6.2 Frühkindliche (Sprach-)Förderung

UNHCR begrüsst die unternommenen Anstrengungen zum Monitoring der frühkindlichen (Sprach-)Förderung, auf die die Analyse aufmerksam macht. Erste Daten sollen im Herbst 2025 vorliegen. Auch die zusätzlichen Schwierigkeiten, mit denen Flüchtlingsfamilien beim Zugang zu Kinderbetreuung konfrontiert sind, werden anerkannt.

Stärker hervorgehoben werden könnte die Bedeutung der frühkindlichen Förderung für die soziale Integration der Kinder. Zudem sollte dem Diskriminierungsschutz besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, um Fälle von internalisiertem Rassismus bereits im frühen Kindesalter zu vermeiden. Angeregt werden könnte ferner, Flüchtlingskinder mit Schutzstatus S in die geplante Studie zum Schulverlauf von VA/FL Kindern einzubeziehen.

6.3 Ausbildungsfähigkeiten

UNHCR sieht die positiven Entwicklungen im Bereich Ausbildungsfähigkeiten, insbesondere den Erfolg der Integrationsvorlehre (INVOL Programm). Dies kommt auch in der Analyse zum Ausdruck. UNHCR begrüsst, dass die Analyse auf die Notwendigkeit der Anerkennung ausländischer Diplome und informell erworbener Kompetenzen – bspw. durch das EQPR⁶⁶ – hinweist.

Die Analyse stellt fest, dass es mit zunehmendem Alter schwieriger wird, eine Ausbildung zu beginnen. Daher sollten die Handlungsempfehlungen auch auf den Bedarf an spezifischen Massnahmen für junge Erwachsene, u.a. für diejenigen, die kurz nach ihrer Ankunft in der Schweiz volljährig werden, hinweisen.

6.4 Arbeitsmarktfähigkeiten

Die Analyse weist zu Recht auf die positiven Entwicklungen in diesem Bereich hin. UNHCR begrüsst ausserdem den Fokus der Analyse auf der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration und dass sie auf die vielen Flüchtlinge in prekären Arbeitsverhältnissen hinweist, die trotz ihrer Bemühungen weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen sind. UNHCR unterstützt auch die von der Analyse vorgeschlagene Weiterentwicklung von branchenspezifischen Zertifikaten und den Einsatz von *supported employment* in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. UNHCR stimmt ausserdem zu, dass ein Ausbau der interinstitutionellen Zusammenarbeit wichtig wäre.

⁶⁶ Siehe die Webseite des Europarates zum *European Qualification Passport for Refugees*: <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>.

Nicht erwähnt werden in der Analyse die Beschäftigungsplattformen für Flüchtlinge in der Schweiz, die Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen.⁶⁷ Gegenwärtig gibt es hier zwei Pilotmodelle, an denen gearbeitet wird: *jobmate*⁶⁸ und *path2work*.⁶⁹ Während es für eine Bewertung zu früh ist, wäre es doch sinnvoll auf diese neuen innovativen *Tools* hinzuweisen.

UNHCR würde es begrüßen, wenn auch Daten zur Dequalifizierung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen erhoben würden, so dass die Ursachen hierfür erkannt und nach Möglichkeit angegangen werden könnten.

Schliesslich fehlen in der Analyse die Thematik Zugang zu selbständiger Arbeitstätigkeit sowie zu finanziellen Dienstleistungen. Diese Themen sollten noch ergänzt werden. Hier könnte z.B. die laufende Zusammenarbeit des SEM mit SINGA und die bevorstehenden Ergebnisse ihrer Umfrage unter Flüchtlingsunternehmen in der Schweiz berücksichtigt werden.⁷⁰

6.5 Gesellschaftliche Teilhabe

UNHCR begrüsst die Bedeutung, die der sozialen Integration beigemessen wird. Positiv ist auch die Anerkennung der Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Flüchtlinge selbst bei der Gestaltung des Zusammenlebens und einer auf allen Ebenen inklusiven Gesellschaft.⁷¹ UNHCR begrüsst auch die Fortschritte bei der Entwicklung eines Systems zur Messung der Wirkung sozialer Integrationsmassnahmen.

Gesellschaftliche Teilhabe umfasst aber auch Elemente struktureller und zivilgesellschaftlicher Partizipation, die bisher in der Analyse nicht umfassend aufgenommen wurden. So sollten Flüchtlinge auch in die Evaluation von Integrationsmassnahmen einbezogen werden (siehe zum Thema Partizipation als Querschnittsthema auch unten unter 7.5).⁷²

Die Bekämpfung von Diskriminierung sollte nicht nur auf die Dimension der gesellschaftlichen Teilhabe beschränkt sein, sondern als ein Querschnittsthema verstanden werden, das sich über die verschiedenen Bereiche der Integrationsförderung und darüber hinaus erstreckt. UNHCR schlägt vor, zu prüfen,

⁶⁷ Siehe die globale Webseite von UNHCR zu *Refugee Employment Platforms*: <https://www.unhcr.org/europe/about-unhcr/unhcr-europe/refugee-employment-platforms#:~:text=Refugee%20Employment%20Platforms%20%28REPs%29%20aim%20to%20enhance%20decent,Are%20you%20a%20business%20looking%20to%20recruit%20refugees%3F>.

⁶⁸ Siehe <https://www.jobmate.ch/>.

⁶⁹ Siehe <https://www.path2work.ethz.ch/>.

⁷⁰ SINGA, *National Conference on Asylum and Entrepreneurship*: <https://singaswitzerland.ch/konferenz-de-2/>.

⁷¹ Siehe auch die Empfehlungen in UNHCR, *Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation*. Eine Zusammenstellung guter Praktiken, September 2024, S. 48: <https://www.unhcr.org/dachold/wp-content/uploads/sites/27/2024/10/2024-UNHCR-Good Practices Refugee Inclusion Participation-DE-screen.pdf>.

⁷² Vgl. *Global Compact on Refugees, Pledges and Contributions*, Zusage-ID GRF-09487, eingereicht am 28. Februar 2024: <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions>; UNHCR, *Empfehlungen zur Förderung der Partizipation von Flüchtlingen: Erste Vorschläge für das Staatssekretariat für Migration*, Februar 2025: <https://www.unhcr.org/ch/media/unhcr-empfehlungen-foerderung-der-partizipation-von-fluechtligen-erste-vorschlaege-fuer-das>.

wie dieser Handlungsbedarf in die Gesamtstrategie und den Aktionsplan gegen Rassismus und Antisemitismus integriert werden kann.⁷³

Verschiedene Themen werden in der Analyse nicht erwähnt, obwohl sie wichtig wären. Sie sollten noch hinzugefügt werden. Hierzu gehören:

- Qualität der individuellen Fallführung: Diesbezügliche Herausforderungen sind die unterschiedlichen Zuständigkeitsstrukturen in den Kantonen und Gemeinden, Ressourcenengpässe und mangelnde Ausbildung. Eine Analyse der Arbeitsbeziehungen zwischen Sozialarbeitenden/Coaches und Flüchtlingen könnte dort noch bestehenden Verbesserungsbedarf zeigen.⁷⁴
- Zugang zu Erstinformation und Dolmetschenden in den Bereichen Integration, Gesundheitswesen und der Schule: Diese sind Teil der KIP-Förderungsbereiche,⁷⁵ aber auch für Flüchtlinge relevant.
- Zugang zum Gymnasium und zur Hochschulbildung, einschliesslich für junge Erwachsene nach ersten beruflichen Erfahrungen: Hierzu gehört auch der Zugang zu Stipendien. Auch wenn der Zugang zur Erwachsenenbildung nicht Teil der Ziele der Integrationsagenda ist, ist diese für die Verwirklichung des individuellen Potenzials wichtig.
- Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Kantonswechsel, z.B. bei der Arbeitssuche.
- Familienzusammenführung: Die Möglichkeit für Flüchtlinge unabhängig von der Art ihrer Aufenthaltsbewilligung mit ihrer Familie zusammenleben zu können. Hier gibt es insbesondere für Personen mit vorläufiger Aufnahme eine Vielfalt von Beschränkungen, die für viele Flüchtlinge das Zusammenleben mit der engsten Familie verhindern mit negativen Auswirkungen auch auf die Integration.⁷⁶
- Auswirkung anderer Themenbereiche auf die Integration: Hier sollte in der Analyse deutlicher auf die Wechselwirkung der verschiedenen Themenbereiche hingewiesen werden. Ausserdem werden einige Themen lediglich im Zusammenhang mit dem Asylverfahren genannt, obwohl

⁷³ Siehe hierzu die Informationsseite der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), Strategie und Aktionsplan gegen Rassismus und Antisemitismus: <https://www.frb.admin.ch/de/strategie-und-aktionsplan-gegen-rassismus-und-antisemitismus>.

⁷⁴ Für eine kritische Analyse der Dynamik der Begleitung von Flüchtlingen durch Sozialarbeiter*innen siehe bspw.: Ihsane Otmani, *Towards a 'low ambition equilibrium': managing refugee aspirations during the integration process in Switzerland*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2023, Vol. 50, N. 4, S. 854–872: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2235902>.

⁷⁵ Siehe hierzu die Webseite der kantonalen Integrationsprogramme: <https://www.kip-pic.ch/kip/>.

⁷⁶ Vgl. zuletzt UNHCR, Empfehlungen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen, August 2024: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2024/08/20240821_UNHCR-Stellungnahme-Vernehmlassung-Frist-Familiennachzug.pdf. Siehe ausserdem etwa UNHCR, Fact Sheet: Familienleben ermöglichen: Einheit der Flüchtlingsfamilie schützen, September 2017: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/09/CH_Fact-Sheet-UNHCR-Recht-auf-Achtung-des-Familienlebens.pdf sowie Stephanie A. Motz, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, mit weiteren Nachweisen: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz.pdf>.

sie auch nach Anerkennung wichtig bleiben. Hierzu gehören zum Beispiel Unterbringung,⁷⁷ gesundheitliche Versorgung, Zugang zu Sozialversicherungen, Freizügigkeit und Schutz von Gewalt.

- Einbürgerung: Auch hier wären tragfähige Daten wichtig und es sollte überlegt werden, ob die Einbürgerung von Flüchtlingen nicht erleichtert werden könnte, wie dies im internationalen Recht verankert ist. Anders als in den meisten europäischen Staaten, gibt es in der Schweiz für Flüchtlinge keine anderen Regeln als für andere Ausländerinnen und Ausländer.⁷⁸

6.6 Ausgewählte UNHCR Ressourcen

UNHCR, *RBE Localization Report - The importance and benefits of engaging in, and championing, locally led action across Europe*, Juli 2025: <https://www.unhcr.org/europe/media/rbe-localization-report-importance-and-benefits-engaging-and-championing-locally-led-action>

UNHCR, *Position du HCR sur l'avant-projet de loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2027*, April 2025: <https://www.unhcr.org/ch/media/position-du-hcr-sur-l-avant-projet-de-loi-federale-sur-le-programme-d-allegement-budgetaire>

UNHCR, Empfehlungen zur Förderung der Partizipation von Flüchtlingen: Vorschläge für das Staatssekretariat für Migration, Februar 2025: <https://www.unhcr.org/ch/media/unhcr-empfehlungen-foerderung-der-partizipation-von-fluechtlingen-erste-vorschlaege-fuer-das>

UNHCR, *UNHCR Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection*, December 2024: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2024/en/149243>.

UNHCR, Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation: Eine Zusammenstellung guter Praktiken, September 2024: https://www.unhcr.org/dachold/wp-content/uploads/sites/27/2024/10/2024-UNHCR-Good_Practices_Refugee_Inclusion_Participation-DE-screen.pdf

UNHCR, *Promoting Refugee Integration and Inclusion: Empowering Municipalities Across Europe*, August 2024: <https://www.unhcr.org/europe/sites/europe/files/2024-08/2024-Policy-brief-Promoting-Refugee-Integration-Inclusion-Empowering-Municipalities-Across-%20Europe.pdf>

⁷⁷ Die Unterbringung nach Anerkennung wird nur für Personen mit Schutzstatus S thematisiert, siehe Ecoplan, Analyse des Gesamtsystems Asyl im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, Bern, 25. Juni 2025, Kapitel 4.4, S. 92 ff.

⁷⁸ Vgl. etwa Art. 34 GFK; Art. 32 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Oktober 1972, SR 0.142.40; UNTS, Vol. 360, S. 117: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1954/en/32744>. Im Hinblick auf Staatenlose siehe ferner UNHCR, Staatenlosigkeit in der Schweiz, Dezember 2017, S. 91-98: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/11/CH_UNHCR-Statelessness_in_Switzerland-GER-screen.pdf. Siehe zudem UNHCR, Stellungnahme zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG), März 2010, <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2010/de/120859>.

UNHCR, *Socio-Economic Inclusion: Good Practices Across Europe*, Dezember 2023: <https://www.unhcr.org/europe/media/socio-economic-inclusion-good-practices-across-europe>

UNHCR, Partizipation von Flüchtlingen: Wie umsetzen?, Mai 2023: <https://www.unhcr.org/ch/media/20230522-unhcr-partizipation-broschure-de-pdf>

UNHCR, Flüchtlingsgemeinschaften: Wer sie sind, was sie tun, mit wem sie arbeiten, Februar 2023: <https://www.unhcr.org/ch/fr/media/20230213-unhcr-fluechtlingsgemeinschaften-mapping-ger-screen-1-pdf>

Stephanie Motz, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/ch/media/ch-familiennachzug-fuer-fluechtlinge-der-schweiz-de-pdf>.

UNHCR, Effektive Integration von Flüchtlingen: Partizipative Ansätze für Beteiligte auf lokaler Ebene: <https://www.unhcr.org/media/municipalities-toolkit-handbook-german>

Medienmitteilung des UNHCR vom 24. Dezember 2024, *Pas d'accès différencié à la protection sociale pour les personnes réfugiées* : <https://www.unhcr.org/ch/fr/actualites/communiqués-de-presse/pas-daccés-différencie-la-protection-sociale-pour-les-personnes?id=1033&langcode=fr-ch&site=unhcr&type=node>

7 Weitere Themenfelder

Wie bereits einleitend erwähnt, werden verschiedene wichtige Themenfelder, die für die Entwicklung einer Gesamtstrategie relevant wären, in der Analyse überhaupt nicht angesprochen. Sie sollten nach Auffassung von UNHCR jedoch unbedingt aufgegriffen werden. Hierzu gehören insbesondere die folgenden:

7.1 Verstärkte internationale Zusammenarbeit

Die Steuerung gemischter Flucht- und Migrationsbewegungen ist eine komplexe und grenzüberschreitende Aufgabe. Sie kann nicht allein durch Änderungen im nationalen Asylsystem erreicht werden, sondern erfordert eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Staaten, getragen vom politischen Willen zur Kooperation und gemeinsamen Verantwortungsteilung.

Der von UNHCR entwickelte *Route-based-approach*⁷⁹ soll die Staaten bei dieser verantwortungsvollen Aufgabe unterstützen. Diese Strategie schlägt eine Reihe von Massnahmen vor, die von Staaten in Zusammenarbeit mit UN-Organisationen, zivilgesellschaftlichen und anderen Akteuren entlang den Haupttrouten in Herkunfts-, Asyl-, Transit- und Zielländern ergriffen werden können.

Eine bedeutende Komponente des *Route-based-approach* und ein Kernanliegen von UNHCR ist es, auch angesichts komplexer Bevölkerungsbewegungen, Schutzsuchenden in allen Staaten Zugang zu einem Asylsystem zu ermöglichen, welches Flüchtlinge identifizieren und ihnen Zugang zu ihren Rechten gewähren kann. Die Stärkung von Schutzmechanismen entlang der gesamten Fluchtroute sorgt dafür, dass Schutz nicht nur in einigen wenigen Staaten möglich ist und entlastet die Asylsysteme einzelner Staaten. Durch die Streichung solcher Programme angesichts der bedeutenden finanziellen Einschnitte bei UNHCR und anderen Organisationen besteht die Gefahr, dass Flüchtlinge in den Erstaufnahmestaaten keinen Schutz mehr erhalten und weiterwandern. Hier muss gegengesteuert werden. Zusätzlich sind Massnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen, wie Konflikte und Klimawandel, unerlässlich, um den Druck auf die Asylsysteme langfristig zu reduzieren.

7.2 Resettlement und Komplementäre Zugangswege

Resettlement und komplementäre Zugangswege tragen dazu bei, dass Schutzsuchende Zugang zu Schutz und zu ihren Rechten erhalten. Gleichzeitig dienen sie der internationalen Lastenteilung, verringern den Gebrauch risikoreicher Zugangswege mit Hilfe von Schmugglern und Menschenhändlern und erhöhen damit die gesellschaftliche Akzeptanz des Asylsystems. Das *Resettlement*-Programm und komplementäre Zugangswege sind daher ein essenzieller Bestandteil des Schutzsystems der Schweiz

⁷⁹ Vgl. UNHCR, *A Route-Based Approach: Strengthening Protection and Solutions in the Context of Mixed Movements of Refugees and Migrants*, Juni 2024: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2024/en/148087>. Siehe ergänzend auch Migration Policy Institute (MPI), *The End of Asylum? Evolving the Protection System to Meet 21st Century Challenges*, Juli 2024: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-beyond-territorial-asylum-final-report-2024_final.pdf.

und ihrem Engagement für die internationale Solidarität wie auch deren Teilnahme am CRCP und der Schweizer *Pledge* zum Resettlement zeigen.⁸⁰

Die Analyse weist bereits darauf hin, dass das *Resettlement*-Programm unabhängiger von den Schwankungen der Gesuchzahlen im Asylbereich gemacht werden sollte.⁸¹ Der zahlenmässige Umfang des *Resettlement*-Programms war aber von Beginn an klein (800 Plätze pro Jahr) und ist jetzt noch einmal gesenkt worden auf 400 Plätze pro Jahr für 2026 und 2027.⁸² Angesichts des weltweit hohen und weiter steigenden Bedarfs und der gesunkenen Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze, wäre eine Aufstockung und ein weiterer Ausbau des Programms wünschenswert.⁸³

Darüber hinaus sollte die Effizienz des derzeitigen Umsetzungskonzepts (v.a. Aufnahme, Unterbringung, Betreuung) untersucht werden und die Möglichkeit, *Community-Sponsoring*-Programme zur Unterstützung zusätzlicher *Resettlement*-Plätze einzuführen, wie dies auch bereits 2022 von einer vom SEM in Auftrag gegebenen Analyse vorgeschlagen wurde.⁸⁴

Andere sichere und komplementäre Zugangswege in die Schweiz, wie das humanitäre Visum sind ebenfalls wichtige Bestandteile des Schutzsystems. Beim humanitären Visum könnte die restriktive Vergabepaxis überprüft werden. Handlungsbedarf sieht UNHCR ausserdem sowohl beim humanitären Visum sowie bei der Beseitigung praktischer Hindernisse für den Zugang zu diesen Wegen. Eine Analyse des Verbesserungspotenzials der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Migrationsbehörden, dem SEM und den konsularischen Diensten wäre wünschenswert. Ausserdem sollte geprüft werden, ob und wie Migrationskanäle für Flüchtlinge zu Zwecken der Ausbildung, eines Studiums oder der Arbeitsaufnahme geöffnet werden könnten. Hier gibt es bereits in kleinem Rahmen einige Ansätze.

7.3 Umwandlung der VA in einen Schutzstatus

In der Analyse nicht angesprochen wird ausserdem das Institut der vorläufigen Aufnahme. Dabei sind sich Fachpersonen einig, dass es hier einer Reform bedarf. Gleichzeitig ist die vorläufige Aufnahme regelmässig Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. UNHCR empfiehlt insbesondere, die

⁸⁰ Siehe u.a. die regelmässige Teilnahme der Schweiz an den *Consultations on Resettlement and Complementary Pathways*, und der *Pledge* am *Global Refugee Forum* zum Resettlement: UNHCR, *Consultations on Resettlement and Complementary Pathways*: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/resettlement/consultations-resettlement-and-0>; *Global Compact on Refugees, Pledges and Contributions*, Zusage-ID GRF-07992, eingereicht am 7. Dezember 2023: <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions>.

⁸¹ SEM, Komplementäre Zugangswege in die Schweiz, September 2022, S. 38-43: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/service/forschung/2022-studie-komplement-zugangswege.pdf>.

⁸² Vgl. die Webseite des SEM zum Thema *Resettlement*: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyil/resettlement.html>; für die Jahre 2026-2027 siehe Medienmitteilung des SEM vom 30. April 2025, Bundesrat beschliesst Verlängerung des Resettlement-Programms um zwei Jahre: <https://www.ebg.admin.ch/de/newnsb/mkAu3kpb-7TwirCfvQxiqJ>.

⁸³ Vgl. UNHCR, *Resettlement und komplementäre Zugangswege*, Januar 2022: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2022/01/20220128_Brochure_Resettlement_DE.pdf; UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2025*, Juni 2024: <https://www.unhcr.org/media/projected-global-resettlement-needs-2025>.

⁸⁴ SEM, Komplementäre Zugangswege in die Schweiz, September 2022: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/service/forschung/2022-studie-komplement-zugangswege.pdf>.

Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in einen positiven Schutzstatus und die Gleichbehandlung aller bleibeberechtigten international schutzbedürftigen Personen. Trotz gleicher Schutzbedürftigkeit und Dauer des Aufenthaltes haben Personen mit vorläufiger Aufnahme immer noch beschränkte Rechte. Dies kann ihre Integration ebenso behindern wie der irreführende Begriff «vorläufige Aufnahme». Auch wenn UNHCR die Entscheidung des Bundesrates,⁸⁵ eine Gesetzesrevision zur Angleichung des Schutzstatus S und der vorläufigen Aufnahme vorerst nicht zu überprüfen, nachvollziehen kann, kann dieses wichtige Thema nicht aus einer Gesamtstrategie ausgeklammert werden.

7.4 Besondere Bedürfnisse

Auch das Thema besondere Bedürfnisse fehlt vollständig in der Analyse, obwohl es ein Querschnittsthema ist, welches für alle untersuchten Bereiche relevant ist. Trotz verschiedener Verbesserungen während der letzten Jahre, gibt es, wie UNHCR wiederholt festgestellt hat, weiterhin Handlungsbedarf, sowohl was die Feststellung solcher besonderen Bedürfnisse betrifft als auch deren Berücksichtigung bei der Unterbringung, im Asylverfahren und bei der Integration. Auch die Aufhebung erstinstanzlicher Entscheide des SEM durch das BVGer, den EGMR oder die Überwachungsgremien internationaler Menschenrechtsübereinkommen erfolgen sehr häufig mit der Begründung, dass besondere Bedürfnisse nicht genügend berücksichtigt wurden.⁸⁶

Viele Asylsuchende haben besondere Bedürfnisse, auch wenn der sich daraus ergebende Handlungsbedarf unterschiedlich ist. Bei einigen Asylsuchenden kommen mehrere dieser besonderen Bedürfnisse zusammen. Es ist eine Herausforderung diese in einem auf Geschwindigkeit ausgelegten Verfahren mit begrenzten Ressourcen angemessen zu berücksichtigen. Umso mehr wäre eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Thema im Rahmen einer Gesamtstrategie essenziell. Dabei könnte auf eine Vielzahl vorhandener Studien und Fachwissen zurückgegriffen werden. Dafür sprechen mehrere Gründe:

- Eine frühzeitige Erkennung besonderer Bedürfnisse kann eine spätere Intensivierung der Situation und aufwendige Massnahmen vorbeugen.
- Es existieren bereits hochwertige Instrumente und Vorschläge, die standardisierte Abläufe zur Erkennung besonderer Bedürfnisse vorsehen und sich gut in den Schweizer Kotext integrieren lassen können.⁸⁷

⁸⁵ Medienmitteilung des Bundesrats vom 25. Juni 2025, Schutzstatus S soll angepasst werden: https://www.news.admin.ch/de/newsb/q_hFZYsm9G_YWT9nLBRm7.

⁸⁶ Vgl. etwa Urteile des Bundesverwaltungsgerichts E-847/2023 vom 20. Februar 2023, D-701/2023 vom 13. Februar 2023 und D-5948/2022 vom 25. Januar 2023. Ferner CAT, *Concluding observations on the eighth periodic report of Switzerland*, 2023, CAT/C/CHE/CO/8, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FCHE%2FCO%2F8&Lang=en, Rn. 19, sowie kürzlich CEDAW, Z.E. und A.E. gegen die Schweiz, CEDAW/C/91/D/171/2021, 4. Juli 2025: <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/cedaw/2025/en/150333>.

⁸⁷ Siehe bspw. die zahlreichen Hinweise auf der Webseite von EUAA: <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/vulnerability>, sowie insbesondere das *Special Needs and Vulnerability Assessment-Tool*, eine Plattform für die strukturierte Identifizierung von besonderen Bedürfnissen. Ferner in Bezug auf das übergeordnete

- Mit der Implementierung der Überprüfungsverordnung als Teil des EU-Paktes steht die Einführung eines Früherkennungsmechanismus für besondere Bedürfnisse an. Die Ergebnisse einer Gesamtanalyse könnten eine gut informierte Ausgestaltung des Verfahrens fördern, womit Ressourcen schonend eingesetzt werden können.
- Die Schweiz könnte dadurch ihre Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards im Asylbereich verbessern.

Ein erster Schritt könnte bspw. darin bestehen, Daten zu Schutzsuchenden nach Gruppen mit besonderen Bedürfnissen zu erfassen und auszuwerten – etwa nach Alter, bestimmten Formen von Behinderungen oder psychischen Krankheiten. So liessen sich gezielt und nachhaltig Massnahmen entwickeln. Angesichts begrenzter Ressourcen kann es sinnvoll sein, hinsichtlich zu treffender Massnahmen zunächst bei bestimmten Personengruppen anzusetzen, um die Belastung der Ressourcen besser zu verteilen. Langfristig braucht es jedoch einen ganzheitlichen Ansatz, der nicht starr zwischen einzelnen Gruppen von Bedürfnissen unterscheidet und der bereichsübergreifend Massnahmen umsetzt.

UNHCR hat bereits zahlreiche Empfehlungen angebracht und ist gerne bereit, die Entwicklung eines Gesamtansatzes zu unterstützen.⁸⁸ Zu den Kernanliegen gehören insbesondere die folgenden Punkte:

- Frühzeitige, umfassende Identifikation besonderer Bedürfnisse einschliesslich psychischer, durch ein standardisiertes Verfahren. Möglicherweise könnte die Einführung einer *Clearing*-Stelle sinnvoll sein.
- Einführung eines Verfahrens(schritts), welcher der Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses dient. Standardisierte Verfahren, die sicherstellen, dass das übergeordnete Kindesinteresse in allen das Kind betreffenden Entscheidungen berücksichtigt werden (Art. 3 der Kinderrechtskonvention).
- Verstärkung der Kapazitäten für eine psychologische und psychiatrische Versorgung, einschliesslich niedrigschwelliger psychosozialer Unterstützung, insbesondere für Familien und unbegleitete Kinder.

7.5 Partizipation

Flüchtlinge bringen wichtige Ressourcen und (Über-)Lebensstrategien mit, die sie und ihre Gemeinschaften mobilisieren können, um in der Schweiz Fuss zu fassen. Sie sind gewillt und fähig,

Kindesinteresse UNHCR, *Principes directeurs 2021 du HCR pour la procédure relative à l'intérêt supérieur: évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant*, Mai 2021: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/122648>, sowie dazugehörige Checklisten und Vorlagen: <https://www.unhcr.org/fr/nos-activites/rapports-et-publications/manuels-et-outils-pratiques/boite-outils-bip>. In Bezug auf die mentale Gesundheit siehe etwa WHO, *Gestion des problèmes plus (PM+): Soutien psychosocial individuel pour adultes affectés par la détresse dans les communautés exposées à l'adversité*, Januar 2018: [WHO-MSD-MER-16.2-Rev.1-fre.pdf](https://www.who.int/publications/m/item/WHO-MSD-MER-16.2-Rev.1-fre.pdf).

⁸⁸ Vgl. etwa Angela Stettler, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren: Problemaufriss und erste Empfehlungen, August 2020: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/08/Besondere-Beuerfnisse-im-Asylverfahren.pdf>.

selbstbestimmt eine Zukunft in ihrem neuen Zuhause aufzubauen. Dies wird dadurch ermöglicht, dass sie Strukturen, Programme und Abläufe, die sie betreffen, mitgestalten können. So wird nicht nur sichergestellt, dass sich für Flüchtlinge bestimmte Massnahmen an ihren tatsächlichen Bedürfnissen orientieren, sondern es wird auch die Integration und das Zusammenleben gefördert. Ausserdem können Behörden und andere Akteure so ihrer Verantwortung gegenüber Flüchtlingen am besten gerecht werden.

Die Verbesserung der Zusammenarbeit mit und Partizipation von Flüchtlingen ist ein Querschnittsthema, welches von Beginn an, von der Erstunterbringung in den BAZ, bis zur dauerhaften Integration in die Gesellschaft relevant ist. Es bedarf der Einführung entsprechender Mitentscheidungs- und Konsultationsmechanismen. Hier gibt es bereits gute Ansätze wie zum Beispiel das Projekt «Externe Meldestelle» für die BAZ. Auch in den Kantonen gibt es hier verschiedene gute Praktiken.⁸⁹

Die noch ausstehende Umsetzung der Selbstverpflichtung, die die Schweiz diesbezüglich im *Global Refugee Forum* eingegangen ist,⁹⁰ bietet die Gelegenheit, eine umfassende Strategie zu entwickeln.

7.6 Finanzierungsfragen

Für die Integration ist die Nachhaltigkeit des Finanzierungssystems entscheidend. So ist sichergestellt, dass die in den letzten Jahren erzielten Fortschritte nicht verlangsamt oder rückgängig gemacht werden. Auch hier darf die enge Verknüpfung zwischen Integrations- und Sozialhilfepolitik nicht ignoriert werden. UNHCR verweist auf sein Positionspapier zum Entlastungspaket von Mai 2025.⁹¹ UNHCR hatte insbesondere seine Besorgnis über die Auswirkungen einer Kürzung der Dauer bei der Zahlung der Globalpauschale vom Bund an die Kantone geäussert. Solche Kürzungen hätten Auswirkungen auf die den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Unterstützung von Personen im Asylbereich, die noch nicht unabhängig von der Sozialhilfe sind. Sie würden sich ebenfalls auf die den Sozialdiensten zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Unterstützung der sozialen und beruflichen Integration von Personen im Asylbereich auswirken.

7.7 Kommunikation

Obwohl diese Thematik gleich zu Beginn des Prozesses der Entwicklung einer Gesamtstrategie als wichtiges Handlungsfeld identifiziert wurde, fehlt sie in der Analyse. UNHCR hält es allerdings für wichtig, dass das Thema Kommunikation weiterhin ein Themenbereich der Gesamtstrategie bleibt. Eine

⁸⁹ Vgl. UNHCR, Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation, September 2024: https://www.unhcr.org/dachold/wp-content/uploads/sites/27/2024/10/2024-UNHCR-Good_Practices_Refugee_Inclusion_Participation-DE-screen.pdf.

⁹⁰ Global Compact on Refugees, *Multistakeholder Pledges for the Global Refugee Forum 2023*: <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions/multistakeholder-pledges-global-refugee-forum-2023>; Global Refugee-Led Network, *Refugee Participation Pledge*: <https://grn.webbingstone.org/refugee-participation-pledge/>.

⁹¹ UNHCR, *Position du HCR sur l'avant-projet de loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2027*, Mai 2025: <https://www.unhcr.org/ch/media/position-du-hcr-sur-l-avant-projet-de-loi-federale-sur-le-programme-d-allegement-budgetaire>.

negative öffentliche Meinung über das Asylwesen kann die Entwicklung adäquater Lösungsansätze erschweren und ermöglicht die Instrumentalisierung der Flüchtlingsthematik. Die Einbettung des Kommunikationsthemas in eine Gesamtstrategie ist ausserdem effektiver als dessen isolierte Behandlung.⁹²

Die öffentliche Meinung kann durch unterschiedliche Faktoren positiv oder negativ beeinflusst werden. So ist zum Beispiel bekannt, dass ein plötzlicher Anstieg der Asylgesuchzahlen sehr schnell als Gefahr und Kontrollverlust der Regierung wahrgenommen wird, welcher negative Reaktionen in der Bevölkerung hervorruft. Dies zeigt, wie wichtig es ist, aufzuzeigen, dass das Schweizer Asylsystem funktioniert und dass alle Akteure konstruktiv zusammenarbeiten. Auch eine proaktive und transparente Kommunikation, die auf Fakten beruht und Stereotypen und Stigmata entgegenwirkt, kann einen positiven Einfluss haben.

Wichtig wäre es, nicht nur eine Kommunikationsstrategie zu entwickeln, sondern auch die Entwicklung und Verabschiedung der Gesamtstrategie kommunikativ so zu begleiten, dass Ängsten und Fehlvorstellungen über das Schweizer Asylsystem und seine Funktionalität entgegengewirkt wird. Es ist durch Studien belegt, dass der direkte Kontakt zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen vertrauensbildend wirken kann, Gemeinsamkeiten erkennen lässt und Vorurteile vermindern kann. Ausserdem sind Menschen grosszügiger, wenn sie selbst eine Zukunftsperspektive haben und wissen, dass Ressourcen für alle gleichermassen verfügbar sind sowie fair verteilt werden. Solidarisches Handeln wird am besten dadurch unterstützt, dass damit sowohl die eigenen als auch die Interessen der Gesamtgemeinschaft gefördert werden und nicht nur die der anderen.⁹³ Das Aufzeigen von guten Praktiken und positiven Beispielen im Bereich Arbeitsmarktintegration und Bildung können hier langfristig positive Wahrnehmungen fördern.

UNHCR ist sehr an der Erarbeitung und Implementierung solcher Kommunikationsstrategien interessiert und steht mit seiner Expertise und Kommunikationsexpert*innen gerne zur Verfügung.

7.8 Ausgewählte UNHCR Ressourcen

UNHCR, Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation, September 2024, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/dachold/wp-content/uploads/sites/27/2024/10/2024-UNHCR-Good Practices Refugee Inclusion Participation-DE-screen.pdf>

UNHCR, *Principes directeurs 2021 du HCR pour la procédure relative à l'intérêt supérieur: évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant*, Mai 2021: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/122648>

⁹² Siehe zum Thema Kommunikation auch: MPI, *From Fear to Solidarity. The Difficulty in Shifting Public Narratives about Refugees*, Mai 2022: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/refugee-narratives-report-2022_final.pdf.

⁹³ So auch MPI, *From Fear to Solidarity. The Difficulty in Shifting Public Narratives about Refugees*, Mai 2022, S. 32: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/refugee-narratives-report-2022_final.pdf.

Angela Stettler, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren: Problemaufriss und erste Empfehlungen, August 2020: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/legacy-pdf/Besondere-Beuerfnisse-im-Asylverfahren.pdf>

UNHCR, Stellungnahme zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassung des Status der vorläufigen Aufnahme, November 2019: https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/legacy-pdf/20191122_UNHCR-Stellungnahme-zu-%C3%84nderungen-AIG.pdf

UNHCR, Fact Sheet: Vorläufige Aufnahme ersetzen, September 2017: <https://www.unhcr.org/ch/media/ch-fact-sheet-unhcr-vorlaeufige-aufnahme-pdf>

UNHCR

Bern, August 2025



Analyse des Gesamtsystems Asyl

Vom 25.06.2025

Im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl

Im Auftrag des tripartiten Ausschusses Strategie (TriAS)

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 14. August 2025

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Inhaltsverzeichnis

Übergeordnete Anmerkungen	5
1 Einleitung	9
1.1 Zielsetzung, Aufgabenstellung und Abgrenzung	9
1.2 Methodisches Vorgehen	10
1.3 Aufbau des Berichtes	10
2 Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz	11
2.1 Zielsetzungen der Neustrukturierung	11
2.2 Charakteristiken des neuen Asylverfahrens	11
2.2.1 Überblick über das Verfahren	11
2.2.2 Asylregionen und Bundesasylzentren	11
2.2.3 Zuständigkeit für Unterbringung und Betreuung auf Ebene der Kantone / Gemeinden	11
2.2.4 Unterstützende Rolle der Zivilgesellschaft	12
2.2.5 Ausblick auf den EU-Migrations- und Asylpakt: Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems	12
2.3 Zielsetzungen der Integrationsagenda	12
3 Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf	13
3.1 Asylgesuche	13
3.2 Asylverfahren: Verfahrensarten, Dauer und Fristeinhaltung	13
3.2.1 Verteilung der Asylgesuche nach Verfahrensarten	14
3.2.2 Verfahrensdauer	14
3.2.3 Anteil Verfahren innerhalb der Zielvorgabe	14
3.2.4 Erkenntnisse und Handlungsbedarf	15
3.4 Unterbringungsangebot und Belegung	16
3.4.1 Ziele aus der Neustrukturierung	16
3.4.2 Unterbringung Ebene Bund	16
3.4.3 Unterbringung auf der Ebene Kantone bzw. Städte und Gemeinden	17
3.4.4 Schwankungstauglichkeit	18
3.4.5 Erkenntnisse und Handlungsbedarf	19
3.5 Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige	19
3.6 Beschwerden und Qualität der Asylverfahren	21
3.7 Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich	21
3.7.1 Wegweisungsentscheide und Wegweisungsvollzug	21

3.7.2	Vollzugsdauer beim Wegweisungsvollzug	22
4	Schutzstatus S: Analyse und Handlungsbedarf	22
4.1	Erstmalige Anwendung Status S	22
4.2	Gesuchszahlen und Zusammensetzung	23
4.3	Verfahren bis Erteilung Schutzstatus	23
4.4	Unterbringung	23
4.5	Integrationsförderung	25
4.6	Ende Status S	25
5	Irreguläre Migration: Analyse und Handlungsbedarf (MIBE)	27
	Übergeordnete Anmerkungen	27
5.1	Definition	28
5.2	Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufhältigen	29
5.3	Wegweisungsentscheide und Rückführungen im AIG-Bereich	29
5.3.1	Wegweisungsentscheide	29
5.3.2	Rückkehr	30
5.4	Sicherheit	30
5.5	Belastung des Asylsystems durch mutmasslich unbegründete Asylgesuche	31
6	Integration: Analyse und Handlungsbedarf	32
	Übergeordnete Anmerkungen	32
6.1	Sprachförderung	33
6.2	Frühkindliche (Sprach-)Förderung	34
6.3	Ausbildungsfähigkeit	34
6.4	Arbeitsmarktfähigkeit	35
6.5	Gesellschaftliche Teilhabe	35

Übergeordnete Anmerkungen

Die der Analyse zugrundeliegende Idee einer Evaluation der Neustrukturierung und der Integrationsagenda, fünf Jahre nach deren Einführung, wird von der SFH grundsätzlich sehr begrüsst.

Ecoplan ist es in der vorliegenden Analyse trotz sehr beschränktem Zeitrahmen gelungen, eine grosse Menge wichtiger Daten zusammenzustellen und auszuwerten. Mit Ausnahme des Kapitels zur irregulären Migration stimmen die Schlussfolgerungen der Analyse weitgehend mit den Einschätzungen der SFH überein.

Dennoch erkennt die SFH an verschiedenen Stellen der Analyse Schwächen:

Neustrukturierung und Integration gesamthaft denken

Der Fokus der vorliegenden Analyse liegt stark auf der Neustrukturierung, gerade auch in den einleitenden Kapiteln. Die Integrationsagenda geht teilweise vergessen. Durch die uneinheitliche Erarbeitung der Kapitel (Ecoplan, KdK) werden Neustrukturierung und Integration zu isoliert betrachtet, die Auswirkung vieler Handlungsempfehlungen auf den jeweils anderen Bereich werden nicht konsequent mitgedacht und Widersprüche bzw. Synergien nicht ausreichend erkannt.

Es wäre von Vorteil bei der Erarbeitung der Strategie eine Gesamtoptik auf das System einzunehmen, insbesondere um integrationshemmende Massnahmen in allen Bereichen zu vermeiden.

Begriff Gesamtstrategie überdenken oder Themenpalette deutlich erweitern

Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der Verantwortungsteilung und Kooperation der drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Die Sicherstellung dieser Zusammenarbeit ist essenziell für ein gutes Funktionieren des Asylsystems, insbesondere auch in Krisen. Die Analyse misst dieser Thematik daher zu Recht eine wichtige Bedeutung zu.

Dass die Analyse aufgrund der limitierten zeitlichen und personellen Ressourcen auf Teilbereiche fokussiert, ist zudem nachvollziehbar. Wie die Auswahl der vier Fokusthemen Asylverfahren, Status S, Irreguläre Migration und Integration zustande kam, ist indes nicht nachvollziehbar und bleibt in der Analyse unbegründet. Der Titel «Analyse des Gesamtsystems Asyl» sollte zudem überdacht und auf den eingeschränkten Themenrahmen hin angepasst werden.

Dass der gewählte Fokus der Analyse kein Präjudiz für die Gesamtstrategie darstellt, wird von der SFH sehr begrüsst. Soll der Anspruch einer *Gesamtstrategie* aufrechterhalten werden, müssten wichtige Bereiche des Asylwesens, bei denen ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht und bei denen zudem gemeinsame Ansätze der drei Staatsebenen notwendig wären, in die Strategie integriert werden. Neben den in Kapitel 1.1 aufgeführten Themen sind aus unserer Sicht auch folgende Bereiche von Bedeutung:

- Sichere und planbare Zugangswege, Resettlement
- Revision der VA und des Status S (humanitärer Schutz), basierend auf den Ergebnissen der Evaluationsgruppe zum Status S
- Gewalt, Rassismus und Diskriminierung gegen Asylsuchende
- Gewaltprävention und Qualitätsstandards im Bereich Sicherheit in Kollektivstrukturen
- Einheitliche Umsetzung der Kinderrechte gemäss den Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses von 2021

- Evaluation des erweiterten und des Dublin-Verfahrens
- Einbezug der Geflüchteten in Praxisleitfäden, Begleitgruppen und Arbeitsgruppen der Behörden in den Bereichen Flucht, Asyl und Integration
- Öffentliche Kommunikation der drei Staatsebenen im Flüchtlingsbereich: Vermeidung von Stereotypen, Versachlichung der Debatte und Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz

In der Strategie könnte auf laufende politische Prozesse, Arbeitsgruppen und Studien im Asylbereich verweisen werden, die Anknüpfungspunkte für die Strategie, beziehungsweise zu diesen Themen bilden.

Kann die Themenpalette in der Strategie hingegen nicht massgeblich erweitert werden, empfehlen wir den Begriff «Gesamtstrategie» zu überdenken und zu ersetzen, damit keine falschen Erwartungen geschürt und Flanken für Kritik geöffnet werden.

Tonalität und Sprache gegenüber geflüchteten Menschen versachlichen

Die SFH anerkennt, dass es Personen gibt, die ein Asylgesuch stellen, obwohl sie keinen Schutz suchen. Auch können wir nachvollziehen, dass kriminelle, gewalttätige und drogensüchtige Personen eine Belastung für das Asylsystem, insbesondere auch für die anderen Asylsuchenden (allen voran Frauen und Kinder) sowie die Mitarbeitenden darstellen. In der Asylstrategie sollen diese Probleme angesprochen und Lösungsansätze entwickelt werden, mit dem Ziel die Akzeptanz für das Asylsystem zu sichern.

Dass insbesondere Akteure, die täglich mit den problematischen Aspekten des Asylsystems konfrontiert sind, aufgrund dieser einseitigen Optik eine kritische bis negative Einstellung gegenüber Geflüchteten entwickeln können, ist nachvollziehbar. Diese Haltung sollte aber in der Analyse nicht zum Tragen kommen. Tatbestände sollten in einer Analyse der Behörden belegbar sein und nicht verallgemeinert werden, Sprache und Tonalität sollten sachlich und neutral gewählt sein, um Pauschalisierungen, Stigmatisierungen und Diskriminierung entgegenzuwirken.

Die in der Analyse verwendete Tonalität und Sprache gegenüber Asylsuchenden ist aber an vielen Stellen herabwürdigend, pauschalisierend und diskriminierend, was ausländer- und asylfeindliche Tendenzen befeuert und nicht zu einer Studie derjenigen Behörden passt, die für den Schutz und die Integration von Geflüchteten zuständig sind. Die Analyse sollte diesbezüglich unbedingt geprüft und angepasst werden.

Besonders auffallend ist die wiederholte pauschale Unterstellung, dass Asylgesuche «missbräuchlich» gestellt werden, um ausländerrechtlichen Massnahmen zu entgehen oder ein Obdach zu erhalten (u.a. S. 15, 73ff, 91, 99, 109, 111, 113, 114). Da jeder Negativentscheid / jede Abschreibung / jeder Dublin-Nichteintretensentscheid nachträglich als missbräuchliches bzw. unbegründetes Asylgesuch bezeichnet und erfasst werden kann und in der Analyse teilweise tatsächlich auch wird, wird ultimativ das Recht, ein Asylgesuch zu stellen, in Frage gestellt. Dass der Vorwurf des Missbrauchs in der Analyse stellenweise pauschal allen Asylsuchenden gemacht wird, ist besonders stossend und macht deutlich, wie heikel und gefährlich dieser Ansatz ist.

Auch die an diversen Stellen gewählte «Wassermetaphorik» ist unnötig dramatisierend und entmenschlichend (z.B. «Zustrom» u.a. S. 34, S. 51, S. 53, S. 54f, S. 58, S. 64, S. 70). Geflüchtete Männer, Frauen und Kinder werden so als Bedrohung dargestellt, was Empathie verunmöglicht und dem Integrationsgedanken zuwiderläuft.

Irreguläre Migration und Flucht besser voneinander abgrenzen

Zwischen der irregulären Migration und dem Asylwesen gibt es Schnittstellen, die allen Beteiligten, auch den Flüchtlingsorganisationen, bekannt sind: Personen ohne Schutzbedarf stellen Asylgesuche und belasten so das Asylsystem, Personen mit negativem Asylentscheid verlassen die Schweiz nicht und werden so zu irregulär aufhältigen Sans Papiers. Nimmt die Zahl dieser Personen zu, wird daraus ein Problem für das Asylwesen: die Ressourcen werden strapaziert, die Sachlage wird politisch instrumentalisiert und die Akzeptanz in der Bevölkerung sinkt. Es ist daher nachvollziehbar, dass mit der Asylstrategie Lösungen erarbeitet werden, um das Asylsystem besser zu schützen und Asylentscheide konsequenter umzusetzen (Kapitel 5.5 und 3.6).

Die überwiegende Mehrheit der irregulären Migrant*innen kommt hingegen nicht mit dem Asylwesen in Kontakt. Das Asylwesen liefert zudem keine Lösungen zur Einschränkung der irregulären Migration, zur effizienten Rückführung gemäss AIG oder zu den allgemeinen Sicherheitsproblemen, was im Bericht auch erkennbar ist. Es stellt sich daher die Frage, ob ein Kapitel zur irregulären Migration, insbesondere die Kapitel 5.1, 5.2 und 5.3, innerhalb der Asylstrategie am richtigen Ort ist.

In Kapitel 5 der Analyse kommt es zudem zu einer höchst unsachgemässen Durchmischung von Migration und Flucht vor Gewalt, Krieg und Terror:

- Gemäss der Definition in Kapitel 5.1 sind alle Geflüchteten, die ihr Gesuch nicht bereits an der Grenze stellen, in der Gruppe Bc und also irreguläre Migrant*innen mit *Berührungspunkten* zum Asylsystem. Dies ist rechtsstaatlich sehr bedenklich und falsch: Ein Asylgesuch zu stellen, ist ein gesetzlich verankertes und international abgesichertes Recht. Asylsuchende erhalten zudem den Status N und damit ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz.
Der ganzen Gruppe Bc wird gemäss Definition zudem missbräuchliches Verhalten unterstellt. Offenbar hatten die Autoren der Analyse eine spezifische Personengruppe im Visier und nicht bedacht, dass ihre Definition die Mehrheit aller Asylsuchenden umfasst.
- Kapitel 5.2 befasst sich mit der irregulären Migration im Allgemeinen. Das Kapitel ist für die Kontextualisierung allenfalls hilfreich, Handlungsempfehlungen liegen aber nicht im Asylbereich. Zudem wird in diesem Kapitel mit Maximalzahlen 2022 argumentiert und diese werden nicht kontextualisiert (Corona, Türkei), wodurch die Ausgangslage wesentlich dramatischer wirkt, als sie es aktuell ist.
- Kapitel 5.3 befasst sich mit Wegweisungsentscheiden und Rückführungen AIG, die nicht zum Asylbereich bzw. in eine Asylstrategie gehören.
- Kapitel 5.4 befasst sich mit der Kriminalität. Der Fokus liegt hier auf der Asylbevölkerung und den Asylsuchenden. Seine Verortung im Kapitel irreguläre Migration ist daher problematisch.
Im Kapitel geht es zudem (leider), anders als im Titel vorgesehen, nur um Kriminalität (der Asylbevölkerung) und nicht um den viel umfassenderen Bereich Sicherheit. Insbesondere der Schutz der Asylsuchenden vor Diskriminierung und Rassismus, Gewaltprävention (Empfehlungen Oberholzer) und Qualitätsstandards bei Sicherheitsfirmen werden nicht angesprochen.

Empfehlungen SFH:

- Vermischung Asyl und irreguläre Migration in der Asylstrategie möglichst vermeiden und rechtsstaatlich korrekte Definitionen benutzen.

- In der Asylstrategie auf die Bereiche «Sicherheit und Kriminalität», beziehungsweise «Schutz des Asylsystems vor Personen ohne Schutzbedarf» fokussieren.
- Für Handlungsempfehlungen im Bereich der irregulären Migration eine separate Strategie erarbeiten, bei der auch Migrationsabkommen und -partnerschaften, die internationale Zusammenarbeit sowie der absehbare und bereits vorhandene Fach- und Arbeitskräftemangel berücksichtigt werden, denn bis in zehn Jahren könnten gemäss einer aktuellen [Analyse](#) der Schweizerischen Nationalbank SNB bis zu 400'000 Arbeitskräfte fehlen. Programme wie etwa *Spurwechsel* in Deutschland, beziehungsweise ein eigenes *Fachkräfteeinwanderungsgesetz*, könnten alternative Lösungsansätze darstellen.

Ausgewogene Betrachtungsweise anstreben

Die Analyse fokussiert mehrheitlich auf die Bundesebene. Handlungsbedarfe in kantonaler und kommunaler Zuständigkeit, etwa in den Bereichen irreguläre Migration und Sicherheit, sowie die Einführung und Vereinheitlichung von Standards in den Bereichen Unterbringung, Härtefall- oder Rückführungspraxis werden in der Analyse nicht oder nur am Rand aufgegriffen. Ebenso wird die zugrundeliegende Finanzierung der kantonalen und kommunalen Leistungen durch den Bund (Globalpauschale, Integrationspauschale) kaum erwähnt. An mehreren Stellen fehlt zudem die klare Verantwortungsübernahme der unteren Staatsebenen für die eigenen Zuständigkeiten.

Die SFH empfiehlt, mit der Asylstrategie entsprechende Handlungsempfehlungen zu entwickeln, damit auch auf Ebene der Kantone und Gemeinden Verbesserungen im Asylwesen erzielt werden können.

Auf Fakten fokussieren anstelle von Mutmassungen

Obwohl es sich um eine Analyse handelt, überwiegt an verschiedenen Stellen die Mutmassung bzw. die Meinung, ohne dass diese durch (ausreichende) Fakten untermauert wäre. Besonders auffällig ist dies im Kapitel irreguläre Migration, bei dem verlässliche Zahlengrundlagen über weite Strecken fehlen. Das schwächt die Aussagekraft der Analyse und gehört nicht in einen offiziellen Behördenbericht. Es entsteht zudem der Eindruck, dass die Analyse der Bestätigung bestehender Thesen dient.

Impressum

Die SFH (Miriam Behrens) ist nicht Mitglied der «Begleitgruppe» Asylstrategie, sondern Mitglied des Sounding Boards und sollte hier nicht aufgeführt sein. Ihre Teilnahme war an einem Workshop des TriAS und an einer Sitzung des Asylausschuss. Die SFH kann entsprechend auch aus dem Abkürzungsverzeichnis entfernt werden.

In der weiteren Stellungnahme erfolgen die Rückmeldungen zu den einzelnen Kapiteln gemäss der Struktur des Analyse-Berichtes.

1 Einleitung

Unter Ausgangslage sollte die Ausgangslage für die vorliegende Analyse Ecoplan festgehalten sein. Weshalb diese Analyse, weshalb zum jetzigen Zeitpunkt? Eine entsprechende Einordnung in diesem Kapitel wäre hilfreich.

In der aktuellen Ausgangslage erfolgt stattdessen ein Rückblick auf die Einführung der Neustrukturierung. Ein direkter Zusammenhang zur Analyse wird dabei nicht erkennbar. Die Integrationsagenda bleibt zudem unerwähnt.

1.1 Zielsetzung, Aufgabenstellung und Abgrenzung

Gemäss der Kommunikation von Bundesrat Beat Jans zielt die Gesamtstrategie Asyl (Asylstrategie) darauf ab, 5 Jahre nach der Einführung der Neustrukturierung des Asylverfahrens und der Integrationsagenda eine *umfassende* Bilanz zu ziehen.

Trotz dieses sehr breiten Ansatzes und der entsprechenden medialen Ankündigung durch den Bundesrat wird der Fokus für die Analyse zur Asylstrategie stark eingeschränkt:

- Erreichung übergeordnete Ziele Neustrukturierung und Integrationsagenda
- Gemeinsame Einschätzung der drei Staatsebenen zu Zusammenarbeit, Stärken und Schwächen sowie zum Handlungsbedarf im Asyl-, Migrations- und Integrationsbereich seit der Umsetzung der Neustrukturierung
 - ⇒ Die Einführung der Integrationsagenda müsste hier explizit auch erwähnt werden, denn der Begriff «Neustrukturierung» umfasst nur das neue beschleunigte Asylverfahren und das entsprechend revidierte Asylgesetz.
- Fokusthemen: Asylbereich, Schutzstatus S, irreguläre Migration und Integration
 - ⇒ Der Migrationsbereich geht weit über die Ziele der Neustrukturierung und der Integrationsagenda hinaus und gehört nicht in die Asylstrategie.
 - ⇒ Der Status S ist mit einem eigenen Kapitel stark von den Themenblöcken Unterbringung und Integration abgegrenzt, was eine Gesamtoptik auf diese beiden wichtigen Themen behindert.

Zudem werden diverse aus Sicht des Flüchtlingsschutzes wichtige Themenfelder explizit abgegrenzt, namentlich:

- Finanzen bzw. Deckungsgrad der Bundesabgeltungen
- Qualität der Unterbringung und Betreuung 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 ihres Alltags

Eine Erklärung für den genannten Fokus, bzw. für die Abgrenzung, ist im Kapitel nicht enthalten. Auch sind die erwähnten «übergeordneten Ziele der Neustrukturierung und der Integrationsagenda» nicht aufgeführt bzw. fehlt der Verweis auf entsprechende Dokumente (z.B. Faktenblätter Neustrukturierung und Integration aus dem Jahr 2018).

Die Zielsetzung als Messlatte für die Analyse ist entsprechend ungenau, der Fokus nicht ganz nachvollziehbar. Es besteht das Risiko, dass damit sehr unterschiedliche Erwartungen geweckt werden. Eine Präzisierung und Erklärung – beziehungsweise ein Abrücken vom Begriff «Gesamtstrategie Asyl» – wären entsprechend hilfreich.

Dass der gewählte Fokus der Analyse kein Präjudiz für die Gesamtstrategie darstellt, wird von der SFH sehr begrüsst. Die SFH empfiehlt neben den bereits aufgeführten Themen zusätzlich folgende Themen in die Gesamtstrategie aufzunehmen, da hier nachweislicher Handlungsbedarf besteht und eine gemeinsame Strategie der drei Staatsebenen wichtig und notwendig wäre:

- Sichere und planbare Zugangswege / Resettlement
- Revision VA und Status S (humanitärer Schutz), basierend auf den Ergebnissen der Evaluationsgruppe zum Status S
- Gewalt, Rassismus und Diskriminierung gegen Asylsuchende sowie Gewaltprävention und Qualitätsstandards im Bereich Sicherheit in Kollektivstrukturen (Siehe auch Kapitel 5.4 Sicherheit)
- Einheitliche Umsetzung der Kinderrechte geflüchteter Kinder in der Praxis gemäss den Empfehlungen des Kinderrechts-Ausschusses von 2021
- Unabhängige Evaluation des erweiterten und des Dublin-Verfahrens
- Einbezug der Geflüchteten in Praxisleitfäden, Begleitgruppen und Arbeitsgruppen der Behörden in den Bereichen Flucht, Asyl und Integration
- Öffentliche Kommunikation der drei Staatsebenen im Flüchtlingsbereich
- Einbettung der Asylstrategie in eine europäische und internationale Zusammenarbeit

1.2 Methodisches Vorgehen

Die Arbeiten des ersten Anlaufs 2024 werden nicht explizit erwähnt (KPMG-Befragung, Treffen Sounding Board Bundesrat, NGO-SEM-Treffen, NGO-Stellungnahmen). Entsprechend ist für die Mitglieder des Sounding-Boards und der zivilgesellschaftlichen Organisationen unklar, ob/inwiefern die Inputs daraus in die weiteren Arbeiten eingeflossen sind.

1.3 Aufbau des Berichtes

Beim ersten Bullet ist der zweite Satz unvollständig.

2 Neustrukturierung des Asylbereichs und Integrationsagenda Schweiz

2.1 Zielsetzungen der Neustrukturierung

Keine Anmerkungen.

2.2 Charakteristiken des neuen Asylverfahrens

2.2.1 Überblick über das Verfahren

Keine Anmerkungen.

2.2.2 Asylregionen und Bundesasylzentren

Unerwähnt (auch unter 3.3.2) bleiben die Auswirkungen hoher Schwankungen, wie etwa 2022/2023, sowie die dezentrale Unterbringung Asylsuchender auf die «rechtstaatlich korrekte Durchführung der Asylverfahren».

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

- Bei der Unterbringung und Betreuung auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es beträchtliche Unterschiede bei Zuständigkeiten und Ausgestaltung, was in der Analyse nur beschränkt dargelegt wird. Weitgehend unerwähnt bleiben unterschiedliche (innerkantonale) Strukturen und Systeme, wie etwa die Departements-Zuteilungen für Unterbringung, Sozialhilfe und Integration sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Departemente. Dabei bilden diese strukturellen Unterschiede eine grosse Hürde für einheitliche Standards und Prozesse sowie für gemeinsame Übersichten, Facts & Figures. Auch die Sozialhilfeleistungen (Höhe der Asylsozialhilfe, weitere Leistungen) unterscheiden sich beträchtlich, was grossen Einfluss auf die Chancengleichheit und die Integrationsmöglichkeiten der Betroffenen hat, hier aber nicht erwähnt wird.
- Bei der Auflistung möglicher Unterbringungssysteme fehlt ein Hinweis darauf, dass die Hürden für den Wechsel in eine Individualunterkunft kantonale unterschiedlich und teilweise sehr hoch sind. In einigen Kantonen (z.B. BE) müssen Personen mit vorläufiger Aufnahme beispielsweise unter Umständen mehrere Jahre in Kollektivunterkünften verbleiben, da der Wechsel in Individualunterkünfte an das Erfüllen von Integrationszielen geknüpft ist.
- Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Systeme werden nicht dargelegt. Dies wäre aus Sicht der SFH eine wichtige Grundlage und sollte in einem weiteren Schritt vertieft geprüft werden. Auf der Basis einer Analyse der unterschiedlichen Systeme und ihren Auswirkungen könnten Empfehlungen zur Unterbringung und Betreuung erarbeitet werden, die den Zielen der Gesamtstrategie Asyl und der IAS zuträglich sind.

- Zu Abb. 2-4: Ausweistypen in der Schweiz für Ausländer: Die Beschreibung «vorläufig Aufgenommene» ist unvollständig und sollte ergänzt werden: «...**nicht zulässig**, zumutbar oder möglich ist.» (statt nur: *möglich oder zumutbar*).

2.2.4 Unterstützende Rolle der Zivilgesellschaft

Das Unterkapitel sollte allenfalls in eine Box platziert werden, da es sich eher um einen Exkurs handelt und mehrere Handlungsfelder betroffen sind.

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

- Die vorliegende Analyse betrifft den Zeitraum 2019-2024. Es stellt sich die Frage, inwiefern ein Ausblick auf die ab 2026 umzusetzende GEAS-Reform hier hineinpasst, zumal in einem Kapitel zur Neustrukturierung des Asylbereichs und der Integrationsagenda Schweiz.
- Die Analyse hält fest, dass bei der Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen der GEAS-Reform sowie deren Auswirkungen auf die Schweiz zu berücksichtigen sind. Ebenso zentral ist jedoch der Aspekt der Verantwortung der Schweiz auf europäischer Ebene. Dies einerseits, weil die Schweiz bereits heute fest in das europäische Asylsystem eingebunden ist und massgeblich davon profitiert. Andererseits werden mit dem EU-Pakt auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete primär massive Verschärfungen eingeführt. Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität durch die Schweiz werden vor diesem Hintergrund umso dringlicher.

2.3 Zielsetzungen der Integrationsagenda

Keine Anmerkungen. Quellenangabe für die Ziele (z.B. Faktenblatt Integration, 2018) fehlt.

3 Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf

3.1 Asylgesuche

- Die SFH teilt die Einschätzung, dass das Asylsystem seit der Neustrukturierung starken Schwankungen der Asylgesuchzahlen und mehreren Sondersituationen (Corona, Ukraine-Krieg) unterworfen war. Diese Erfahrung zeigt aber auch, dass die Dynamik keine Ausnahme, sondern dem Asylbereich inhärent ist. Deshalb teilt die SFH die Einschätzung, dass es ausreichende Unterbringungs-/Personalressourcen braucht zwecks Schwankungstauglichkeit des Systems: nachhaltige Reservestrukturen, Flexibilität/Polyvalenz des Personaleinsatzes.
- Der Fokus liegt stark auf der Belastung der Kantone, Städte, Gemeinden. Die gesetzlich vorgesehene Aufgabenteilung zwischen den drei Staatsebenen wird zu wenig berücksichtigt. Nur am Rande erwähnt wird die finanzielle Beteiligung durch den Bund mittels Globalpauschale und die Tatsache, dass ein Teil der Personen arbeitstätig ist und keine Sozialhilfe beansprucht.
- Der Exkurs zu den Bestandeszahlen in den Kantonen passt nicht in das Kapitel «(Entwicklung der) Asylgesuche».

Die SFH empfiehlt daher, diese Abschnitte und die Grafik in diesem Kapitel in einer farblich abgegrenzten Box zur Belastung von Kantonen und Gemeinden zu führen:

- o S. 41, 2. Abschnitt und Grafik 3-4 (Bestände von Personen mit erledigtem Gesuch in den Kantonen und Gemeinden, VA, FL und S (ohne N))
- o S. 42, 1.-2. Abschnitt / S. 43 letzter Punkt unter c) Erkenntnisse und Handlungsbedarf

3.2 Asylverfahren: Verfahrensarten, Dauer und Fristeinhaltung

- Die SFH begrüsst, dass die Analyse die Komplexität des Asylverfahrens mit seinen diversen verschiedenen Verfahrensarten sowie die effektive Verfahrensdauer in der Praxis und die Entwicklung der Pendenzen transparent sichtbar macht.
- Sie teilt die Einschätzung, dass insb. beim erweiterten Verfahren Handlungsbedarf besteht, da die Verfahrensdauer dort (und zwar nicht nur in Ausnahmefällen, sondern fast immer) stark überschritten wird.
- Sie unterstützt, dass sich die Unterbringungs- und Personalressourcen nicht an den prognostizierten Asylgesuchseingängen, sondern an den prognostizierten Erledigungen inkl. Folgearbeiten im Aufenthaltsbereich orientieren sollen. Dies stärkt die Planbarkeit.
- Sie unterstützt, dass aufgrund langer Verfahrensdauer bei erweiterten Verfahren zu prüfen ist, ob bei einer Kantonzuweisung von Anfang an Integrationsmassnahmen (z.B. Potenzialabklärung) starten – dabei ist die prozentual höhere Schutzquote im erweiterten Verfahren einzubeziehen - siehe dazu 3.4 und 6.
- Es fehlt eine unabhängige Evaluation des gesamten neuen Asylverfahrens mit Blick auf Qualität, Fairness und Einheitlichkeit. Eine solche braucht es aus Sicht der SFH als Grundlage, um Massnahmen abzuleiten. Dabei ist auch die Perspektive des Rechtsschutzes einzubeziehen, sowie neue Entwicklungen (z.B. 24h-Verfahren,

Auswertung Handydaten, vorzeitige Kantonszuweisungen). Eine Anpassung der Planwerte an die Praxis, wie es die Analyse vorschlägt, sieht die SFH ohne vorherige qualitative Evaluation kritisch.

3.2.1 Verteilung der Asylgesuche nach Verfahrensarten

- Beim «Exkurs: Entwicklung der Abschreibungen», S. 45, stimmen Titel und Inhalt nicht überein (es geht hier nicht nur um Abschreibungen). Zudem wird der rechtlich ungenaue Begriff «Bleiberecht» benutzt.
- Beim «Exkurs: Sekundärmigration von Asylsuchenden mit bereits bestehendem Schutzstatus in einem EU-Land», S. 47, FN 48, ist die Begründung unzutreffend: Die Anzahl Fälle Rückübernahmeabkommen hängt nicht vom Dublin-System (resp. seiner bisherigen Existenzdauer) ab, sondern von der Entwicklung der Praxis/Rechtsprechung. Auch hier wird wieder der unpräzise Begriff Bleiberecht verwendet. Besser wäre hier: «internationaler Schutz» gemäss der EU-rechtlichen Terminologie.
- Bei den Erläuterungen zu Abb. 3-7, S 48, sollte ergänzt werden:
 - o Abnahme Dublin-Verfahren: ein Faktor dafür ist, dass seit Dez. 2022 keine Dublin-Überstellungen nach Italien stattfinden.
 - o Mehr Erledigungen im beschleunigten Verfahren / weniger im erweiterten: Die Analyse legt einseitigen Fokus auf Perspektive der Kantone im Sinn von: rasche Verfahren bedeuten weniger Belastung für die Kantone. Hingegen fehlt der Blick auf die Qualität des Verfahrens sowie auf die Rechte der Asylsuchenden. Rasche Klarheit ist zwar grundsätzlich auch im Sinne der Asylsuchenden, aber: Qualität braucht Zeit: In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass ausreichend Zeit für die notwendigen Abklärungen vorhanden ist. Komplexe Fälle sind deshalb konsequent ins erweiterte Verfahren zu triagieren.
- Vor dem Hintergrund der starken Zunahme von Abschreibungen ist vertieft zu prüfen, wie sich Abschreibungen auf die Rechte der Betroffenen auswirken. Diese sind gefährdet, wenn das SEM zu rasch von einer Mitwirkungspflichtverletzung ausgeht und das Gesuch abschreibt (siehe auch: 3.2.4).

3.2.2 Verfahrensdauer

- Es fehlt die Optik der asylsuchenden Erwachsenen und Kindern, bei den Auswirkungen eines langen Verfahrens: die Unsicherheit, fehlende Tagesstruktur, verzögerte Integrationsmassnahmen sowie verzögerte Möglichkeit der Wiedervereinigung mit Familienangehörigen sind über längere Zeit psychisch sehr belastend.
- In FN 49, S. 49, hat es einen inhaltlichen Fehler: Es müsste heissen «müssen die Kantone auch Fälle aus dem *beschleunigten* Verfahren übernehmen, (...)» (statt *erweiterten*)

3.2.3 Anteil Verfahren innerhalb der Zielvorgabe

- Es fehlt eine Erklärung, weshalb sich die Zielvorgaben gemäss Leistungsvereinbarung SEM-EJPD vom Monitoring Asyl unterscheiden.
- Die vorzeitigen Kantonszuweisungen durch das SEM erfolgten von Ende Oktober bis Mitte Dezember 2022 (siehe [SEM-MM](#)), nicht ab Dezember 2022 und darüber hinaus. Die Kantonszuweisungen ab 2023 betrafen keine Asylsuchenden, sondern höchstens

Personen im Status S-Verfahren. Bei ihnen wäre die Kantonszuweisung unmittelbar nach Durchführung aller Verfahrensschritte im BAZ Bern die Regel. Falls es hier zu «vorzeitigen Kantonszuweisungen» kommt, wäre im Text zu präzisieren, was damit genau gemeint ist.

3.2.4 Erkenntnisse und Handlungsbedarf

- Es fehlt eine Aussage zur Frage, ob komplexe Fälle wie gesetzlich vorgesehen konsequent dem erweiterten Verfahren zugewiesen werden. Qualitativ gute Entscheide brauchen bei komplexen Fällen mehr Zeit. Dieser Umstand ist in der Analyse nicht erwähnt. Der Punkt wird einseitig aus der Optik der Unterbringungskapazitäten der Kantone und Gemeinden beleuchtet.
- Bei der Frage, inwiefern Personen mit einem internationalen Schutzstatus in einem EU-Staat ein Aufenthaltsrecht in CH erhalten sollen, fehlt ein relevanter Aspekt: Es gibt grosse Unterschiede bei der Einhaltung menschenrechtlicher Standards für Geflüchtete durch die EU-Staaten. Es ist Sache der Asylpraxis (SEM/BVGer) zu entscheiden, ob von einer Überstellung abgesehen werden muss, wenn aufgrund tiefer Standards eine Menschenrechtsverletzung droht (rechtliche Einzelfallabklärung, kein politischer Entscheid). Bereits heute wird nur in begründeten Fällen ein Bleiberecht in der Schweiz gewährt (z.B. Personen mit Flüchtlingsstatus in Griechenland). Die Empfehlung der Analyse geht dennoch in Richtung einer Einladung zur Verschärfung der Praxis – das sehen wir kritisch. Auch passt dieses Thema nicht in dieses Kapitel.
- Zum Vorschlag, Rückübernahmeabkommen-Verfahren und Abschreibungen als Verfahrenskategorien zu erfassen und Zielwerte für die Dauer auch dieser Verfahren zu definieren: In Bezug auf Abschreibungen ist dies unpassend, da Abschreibungen keine Verfahrenskategorie darstellen, sondern eine Art, wie ein Asylverfahren erledigt werden kann (neben NEE, Asylgewährung, Wegweisung mit VA etc.). Es ist zudem sowohl unmöglich als auch rechtlich bedenklich, Zielwerte für die Dauer von Abschreibungen zu definieren.
- Die SFH steht dem Vorschlag einer «kritischen Überprüfung der Verfahrensprozesse bzgl. möglicher Vereinfachungen und Effizienzgewinne» angesichts des bereits jetzt stark beschleunigten Verfahrens kritisch gegenüber. Es besteht kaum Spielraum für weitere Beschleunigungen, ohne dass sich dies negativ auf die Qualität der Entscheide auswirkt. Selbst in der Analyse wird angemerkt (S. 57), mit Blick auf Zielwerte für Verfahrensdauern müsse kritisch hinterfragt werden, «ob sich innerhalb der Zeitvorgaben die rechtserheblichen Sachverhalte ausreichend klären lassen.».
- Die Empfehlung, dass ein engerer Einbezug der Kantone bei Festlegung der Behandlungsstrategie geprüft werden soll, ist zwar mit Blick auf die möglichen praktischen Konsequenzen nachvollziehbar. Wichtig ist aber, dass die rechtliche Kompetenzaufteilung der Staatsebenen stets eingehalten wird. Das SEM trägt die alleinige Verantwortung für die Qualität der erstinstanzlichen Entscheide und sollte daher auch alleine für die Behandlungsstrategie zuständig bleiben, um einen Interessenskonflikt insbesondere punkto Auslastung der Kantone und Gemeinden zu vermeiden.

3.4 Unterbringungsangebot und Belegung

Übergeordnete Anmerkungen:

- Unterbringung wird in diesem Kapitel hauptsächlich funktional verstanden. Ein Bezug zu den Bereichen Integration und Integrationsförderung wird nur punktuell hergestellt (z.B. lernfördernde Umgebung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene). Im Rahmen der Gesamtstrategie ist es aus Sicht der SFH zielführend, auch die integrativen Aspekte der Unterbringung und Betreuung besser zu beleuchten.
- Die SFH teilt die Ansicht, dass das System gesamthaft gesehen trotz Krisen funktioniert hat. Dabei variiert die Qualität der Unterbringung stark und es fehlen Mechanismen, um diese zu verbessern und minimale Unterbringungsstandards – auch in Krisenzeiten – zu gewährleisten.
- Die SFH teilt die Ansicht, dass genügend Kapazitäten auf Ebene Bund für die Resilienz des Systems zentral sind. Die Erhöhung der dauerhaft verfügbaren Plätze auf Bundesebene muss oberste Priorität geniessen, insbesondere da die aktuelle Zielgrösse von 5'000 dauerhaft verfügbaren Plätzen bei Weitem nicht erreicht ist. Die SFH empfiehlt deshalb, konkrete Lösungsansätze für die Erhöhung dieser Plätze in die Strategie aufzunehmen.
- Ebenso empfiehlt die SFH, die Qualität der Unterbringungsplätze sowie die Sicherstellung (minimaler) Unterbringungs- und Betreuungsstandards mit Blick auf die unterschiedlichen Zielgruppen auf allen staatlichen Ebenen in die Planung der Gesamtstrategie Asyl mit einzubeziehen.
- Nicht berücksichtigt wurde in der Analyse der Schutz von Personen mit besonderen Rechten, obwohl dieser bei der Sicherstellung angemessener Unterbringungslösungen einen Knackpunkt darstellt. So konnten über einen längeren Zeitraum der angestrebte Betreuungsschlüssel und die sozialpädagogische Begleitung von MNA in den BAZ – und allenfalls auch in den Kantonen – nicht gewährleistet werden. Verschiedene Kantone mussten zudem mehrfach Zuweisungsstopps für MNA beantragen, da nicht genügend geeignete Strukturen zur Verfügung standen. Aus Sicht der SFH sind deshalb für die Unterbringung von MNA, Familien mit minderjährigen Kindern und anderen Personen mit besonderen Rechten alternative Modelle zu prüfen, beispielsweise ein frühzeitiger Einbezug oder direkte Zuweisung in die Kantone oder die Schaffung von spezialisierten BAZ. Ebenso braucht es funktionierende Prozesse für die frühzeitige Identifikation von Personen mit besonderen Rechten und deren adäquate Unterbringung.
- Resettlement: Die SFH begrüsst explizit die Prüfung, wie das Resettlement-Programm auch bei Schwankungen aufrechterhalten werden kann.

3.4.1 Ziele aus der Neustrukturierung

Keine Kommentare.

3.4.2 Unterbringung Ebene Bund

- Insgesamt beschränkt sich dieses Unterkapitel stark auf eine deskriptive Beschreibung des Auf- und Abbaus der Kapazitäten auf Bundesebene. Es zeigt sich deutlich, dass ein Normalzustand schwierig zu definieren und jederzeit mit einem raschen Auf- oder Abbau von Kapazitäten gerechnet werden muss.

- Die dauerhaft nutzbaren Kapazitäten konnten trotz Plangrösse von 5000 Betten nur beschränkt erhöht werden (von 3270 Ende 2022 auf 3340 Ende 2024). Die Eröffnung weiterer BAZ-Standorte wird zudem gemäss Bericht durch das Auslaufen des Plangenehmigungsverfahrens Ende 2027 «wesentlich schwieriger». Trotzdem fehlen hier wie auch im Kap. 3.3.5 (Erkenntnisse und Handlungsbedarf) Lösungsansätze, wie trotz dieser Umstände ein deutlicher Ausbau der dauerhaft verfügbaren Plätze auf Bundesebene erreicht werden soll und welche Rolle dabei die Kantone und Gemeinden spielen.
- Es ist nachvollziehbar, dass kleinere BAZ einen höheren Betriebsaufwand pro Kopf verursachen. Hingegen werden andere Faktoren, welche die Standortwahl eines BAZ beeinflussen, wie etwa Infrastruktur, Urbanität, Sozialraumverträglichkeit, nicht analysiert. Aus Sicht der SFH bringt die Nutzung von kleineren Strukturen auch Vorteile, namentlich um mehr dauerhafte Betten zu betreiben, den Bedürfnissen von Personen mit besonderen Rechten nachzukommen und gleichzeitig die Sozialraumverträglichkeit bei der Standortwahl besser zu berücksichtigen.
- Auch die Privatunterbringung als zentraler Faktor für die Entlastung der Bundesebene wird ausgeblendet und lediglich beim Schutzstatus S abgehandelt (vgl. Kap. 4.4). Dabei werden in einigen Kantonen schon seit Jahren auch Personen mit anderem Schutzstatus, etwa Vorläufig Aufgenommene, privat untergebracht.

3.4.3 Unterbringung auf der Ebene Kantone bzw. Städte und Gemeinden

- Die Ausführungen fokussieren auf die Belastung der Strukturen nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine. Sie belegen die Herausforderungen und die grossen Anstrengungen, die in den Kantonen, Städten und Gemeinden unternommen wurden, um die Unterbringung der Geflüchteten in den letzten Jahren sicherzustellen.
- Die Gewährleistung einer angemessenen Unterbringung gestaltete sich in Notstrukturen (Zivilschutzanlagen, Hallen, temporäre Bauten, Abbruchliegenschaften etc.) oft schwierig. Um dieses Risiko zu reduzieren, braucht es aus Sicht der SFH unter anderem eine Diversifizierung des Unterbringungsangebots (z.B. Implementation von Strukturen für die Privatunterbringung).
- Die SFH begrüsst die Feststellung, dass die Unterbringung mit spezifischen Anforderungen an die Qualität des Wohnraums einhergeht, um eine längerfristige und integrationsfördernde Unterbringung zu gewährleisten. Gleichzeitig wird die teilweise mangelnde Qualität der Wohnraumangebote als Problem benannt. Trotz ausgewiesenem Handlungsbedarf wird aber nicht erwähnt, dass keine übergreifenden oder gar verbindlichen Standards für die Unterbringung und Betreuung im Asylbereich existieren. Ebenso fehlt ein Bezug zum aktuell laufenden Prozess zur Erstellung eines Leitfadens zur integrationsorientierten Unterbringung durch die SODK. Aus Sicht der SFH sind kantonsübergreifende (Mindest-)Standards notwendig, an welchen sich die Unterbringung und Betreuung unabhängig von den aktuellen Gesuchszahlen orientiert. Diese können mit Good Practice-Beispielen ergänzt werden.
- Um einen Gesamtüberblick über die Strukturen in den Kantonen und die verfügbaren Plätze (inklusive Reserveplätze) zu schaffen, bedarf es einheitlicher Definitionen und Meldemöglichkeiten. Ebenso muss die Kommunikation und Vorabinformation unter den Staatsebenen verbessert werden, um die flexiblere Nutzung der vorhandenen Strukturen und des Personals zu erleichtern.
- Exkurs Stadt Bern: Die TUV Vierfeld wird mit einer Platzzahl von 620 aufgeführt, offiziell wurden jedoch immer 1'000 Plätze als Maximalbelegung kommuniziert. Diese hohe Diskrepanz zwischen maximal verfügbaren und effektiv belegbaren Plätzen ist

sowohl in der offiziellen Kommunikation wie auch in der Planung (inklusive Meldesystem) zu berücksichtigen.

3.4.4 Schwankungstauglichkeit

- Die SFH teilt die Einschätzung, dass die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit inklusive Vorhalteleistungen und deren Finanzierung für das Funktionieren des Asylwesens zentral sind.
- Die SFH begrüsst, dass die Planungsgrundlagen für die zur Verfügung stehenden Unterbringungsplätze und den Personalbedarf vertieft geprüft und angepasst werden sollen, da sich die ursprünglichen Plangrössen als ungenügend herausgestellt haben.
- Bei der Prüfung des neu entwickelten Stufenmodells ist die gemäss KPMG-Studie maximale Auslastung von 85% der verfügbaren Betten im errechneten Planwert von 7'700 Betten (anstelle von 5'000 Betten) zur Bewältigung von 24'000 Asylgesuchen zu berücksichtigen.
- Die SFH weist zudem darauf hin, dass vor einer effektiven Anpassung der Planwerte eine unabhängige Evaluation des gesamten neuen Asylverfahrens erfolgen sollte (vgl. Kap. 3.2)
- Mit der Aktualisierung der Planungsannahmen muss eine Überprüfung und Aktualisierung der Notfallplanungen auf kantonaler Ebene einhergehen. Der Verweis auf die Zuständigkeit der Kantone greift zu kurz; es ist ein gemeinsamer Prozess anzustreben, um die Unterbringung und Betreuung auch in besonderer und ausserordentlicher Lage durch geeignete Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene sicherzustellen.
- Nebst den Bestrebungen für eine flexiblere Nutzung von Unterbringungsmöglichkeiten und Personal unter den verschiedenen Staatsebenen braucht es nachhaltige Reservestrukturen auf allen staatlichen Ebenen, die bei tiefen Gesuchszahlen nicht sofort wieder abgebaut werden.
- Der Exkurs zu Notfallkonzept und Notfallplanung ist unklar formuliert und es wird ungenügend zwischen Notfallplanung und Notfallorganisation unterschieden. Anders als im Exkurs erwähnt, hat der Bund nach Kenntnis der SFH im Oktober 2022 die Notfallplanung aktiviert oder zumindest Massnahmen der Notfallplanung ergriffen, insbesondere die vorzeitige Zuweisung von Asylsuchenden in die Kantone, (vgl. Kap. 3.2.3). Ebenso wurden bereits zuvor Massnahmen der Notfallplanung umgesetzt (Einsetzung Sonderstab Asyl, Einbezug Armee, Erhöhung Anzahl Plätze des Bundes auf 9000 gemäss Szenario 3 der Notfallplanung etc.). Die konkrete Anwendung von Massnahmen der Notfallplanung muss aus Sicht der SFH in diesem Exkurs ergänzt werden.
- Aus Sicht der SFH ist auch die Behandlungsstrategie der Gesuche zu überprüfen. Nebst der unklaren Definition von «schwach begründeten» Asylgesuchen wird durch deren Priorisierung bei gleichbleibenden Personalressourcen die Verfahrensdauer bei Personen im erweiterten Verfahren erhöht (vgl. Kap. 3.2).
- Die effektive Aufenthaltsdauer in Kollektivunterkünften kann in einigen Kantonen erfahrungsgemäss deutlich mehr als ein Jahr betragen (S.67 zweitletzter Abschnitt). Ausschlaggebend sind nicht nur die Anzahl Asylgesuche und der Liegenschaftsmarkt, sondern auch die Unterbringungsstrategie des Kantons.
- Es fehlt ein Hinweis auf das Potenzial der privaten Unterbringung. Diese kann helfen, Engpässe bei der Unterbringung zu vermeiden und das System schwankungstauglicher zu gestalten. Dies gelingt umso besser, wenn die Privatunterbringung ein fester

Bestandteil der Unterbringung ist. Entsprechende Strukturen sollten deshalb frühzeitig aufgebaut und Prozesse und Entschädigungsmodelle geklärt werden. In der Krise ist dafür nicht ausreichend Zeit vorhanden.

3.4.5 Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Zum konkreten Handlungsbedarf auf Ebene Bund sowie Kantone, Städte und Gemeinden vgl. auch Ausführungen in den vorhergehenden Kapiteln 3.3.2 bis 3.3.4.

Zusätzliche Bemerkungen:

- Die langen Verfahrensdauern bis zum erstinstanzlichen Entscheid haben zur Folge, dass viele Personen seit mehr als einem Jahr ohne Entscheid in kantonalen oder kommunalen Strukturen leben. Dies stellt nicht nur für die Kantone und Gemeinden eine Belastung dar, sondern insbesondere auch für die Betroffenen. Die SFH empfiehlt deshalb, die gezielte Integrationsförderung für Personen im erweiterten Verfahren gemäss dem Dual-Intent-Ansatz so rasch wie möglich, spätestens aber nach Kantonszuweisung, zu ermöglichen (vgl. Kap. 6)
- Die Überprüfung der kantonalen Notfallkonzepte und allenfalls die Einführung von Stufenmodellen auf Ebene Kantone mit einer Festlegung von Eckwerten wird begrüsst. Es fehlen jedoch Lösungsansätze und Good Practice Beispiele, welche die Schwankungstauglichkeit in den Kantonen unterstützen. So sollte beispielsweise der Förderung einer bedarfsgerechten Unterbringung (Wohngemeinschaften, Wohnungen, Privatunterbringung) nach der kantonalen Erstunterbringung und einer Diversifizierung des Angebots höheres Gewicht beigemessen werden.
- Die Prüfung einer Flexibilisierung des Personaleinsatzes und der Unterbringungsstrukturen ist sinnvoll. Zusätzlich braucht es auch Investitionen in Ausbildung und Qualifizierung des Personals, um Engpässe bei qualifiziertem Personal zu reduzieren. Langfristig sollten dazu auch die Arbeitsbedingungen im Asyl- und Migrationsbereich verbessert werden.
- Die SFH begrüsst, dass die BAZ ohne Verfahrensfunktion in geografischer Nähe zu den BAZ mit Verfahrensfunktion betrieben werden sollen. Dadurch kann unter anderem auch der Zugang zum Rechtsschutz besser gewährleistet werden.
- Finanzierung: Damit die Schwankungstauglichkeit verbessert wird, müssten auch auf Kantons- und Gemeindeebene Reservestrukturen geschaffen werden. Dazu sollten in der Gesamtstrategie Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden. Im Anteil der Globalpauschalen für die Unterbringung sind keine Reservestrukturen berücksichtigt und es ist fraglich, ob die Globalpauschalen vor diesem Hintergrund kostendeckend sind (Ergebnisse sind mit der laufenden Kostendeckungsgradanalyse zu erwarten).

3.5 Ausrichtung des Asylsystems auf Schutzbedürftige

Übergeordnete Anmerkungen:

- Die SFH teilt die Einschätzung, dass das Asylsystem im Grundsatz funktioniert: Ein Grossteil derjenigen, die die Schweiz um Schutz ersuchen, benötigt diesen auch und erhält ihn.

- Erneute Verwendung der Begriffe «mutmasslich/offensichtlich unbegründete Asylgesuche» (S. 73) in Kombination mit «tiefe Schutzquote» und «hohe Anzahl» Asylsuchende: Siehe dazu übergeordnete Bemerkungen am Anfang der SFH-Stellungnahme.
- Die SFH teilt die Einschätzung, dass das 24h-Verfahren ihr deklariertes Ziel («Abhalte-Effekt») nicht erreichen konnte. Wir weisen darauf hin, dass unter 5.5. (S. 114) eine dazu etwas widersprüchliche Einschätzung festgehalten wird, wonach nur noch halb so viele Asylsuchende aus nordafrikanischen Staaten in den BAZ anwesend sind. Die Auswirkungen des 24h-Verfahrens sollten gesamthaft beurteilt werden, nicht allein getrennt nach Auswirkungen auf das Verfahren und auf die Unterbringungszahlen, sondern vor allem auch mit Blick auf die Verfahrensrechte der Asylsuchenden einschliesslich Zugang zu Informationen zum Verfahren sowie zum Rechtsschutz.

Detailanalyse:

- Statt «eingereichte *Asylentscheide*» sollte es «eingereichte *Asylgesuche*» heissen (Abb. 3-15, Erläuterungen).
- Die SFH begrüsst, dass neben der vom SEM üblicherweise verwendeten Schutzquote zusätzlich und transparent auch die Schutzquote im nationalen Asylverfahren (analog den EU-Statistiken) aufgezeigt wird. Im Text wird allerdings nicht durchgehend der Begriff «Schutzquote», sondern auch «Asylgewährungs- und Schutzquote» (S. 75) verwendet. Dadurch ist unklar, welche Zahlen in der Gegenüberstellung tatsächlich verwendet und verglichen werden (Anzahl Gesuche und Anzahl Asylgewährungen oder auch zusätzlich die Anzahl vorläufige Aufnahmen?)
- Aufgrund der Komplexität des Dublin-Systems und den nicht überall menschenrechtskonformen Bedingungen in den Dublin-Staaten (sowohl für Asylsuchende als auch für Personen mit Schutzstatus) können Nichteintretens-Fälle aus Sicht der SFH nicht pauschal als «unbegründete Gesuche» eingestuft werden.
- Da eine Abschreibung nichts über die Begründetheit eines Asylgesuchs aussagt und keine Verfahrensart, sondern eine Erledigungsart darstellt, regt die SFH an, den Titel «Entwicklung der Schutzquote über alle bzw. die nationalen Asylverfahren *und Erledigungen*» zu ergänzen. (Abb. 3-15)
- Aus der Abb. 3-15 geht nicht klar hervor, wie die «Schutzquote (10-Jahresdurchschnitt vor Neustrukturierung)» (gestrichelte Linie) berechnet wurde, zumal sie unter allen andern Kurven zu liegen kommt.
- Bei den Schlussfolgerungen zum Rückgang der Schutzquote 2024 sollte sich die Analyse bei unzureichender Datenlage auf die Aussage beschränken, dass die Gründe noch vertieft zu analysieren sind, anstatt auf Mutmassungen abzustützen.
- Es ist unklar was mit «100%-Schutzquote» gemeint ist. (S. 73, letzter Abschnitt)
- In Fussnote 90 müsste es «*Flüchtlingseigenschaft*» (statt *Flüchtlingseigenschaften*) heissen. Zudem muss diese glaubhaft gemacht, nicht zwingend nachgewiesen werden (Art. 7 Abs. 1 AsylG). Ausserdem fehlt bei dieser Aussage die vorläufige Aufnahme. Auch vorläufig Aufgenommene haben einen Schutzbedarf, die vorläufige Aufnahme ist denn auch in der Schutzquote enthalten.

3.6 Beschwerden und Qualität der Asylverfahren

- Eine behördlich definierte Zielquote für Beschwerden (20%) ist willkürlich und widerspricht diversen Grundsätzen: Das Recht auf eine Beschwerde ist ein grundlegendes, in der Verfassung verankertes Verfahrensrecht (Art. 29a BV). Bei Entscheidungen im Asylverfahren geht es um höchste Rechtsgüter (Leib, Leben, Freiheit). Anders als in anderen Rechtsgebieten besteht nur eine einzige Beschwerdeinstanz. Die Unabhängigkeit des Rechtsschutzes ist zudem ein zentraler rechtsstaatlicher Pfeiler des neustrukturierten Asylsystems.
Der wichtigste Hebel, um die Beschwerdequote tief zu halten, sind qualitativ hochwertige erstinstanzliche Entscheide. Bemühungen zur weiteren Beschleunigung des Verfahrens laufen dieser Möglichkeit allerdings zuwider.
- Die Schlussfolgerungen der Analyse: «Der unentgeltliche Rechtsschutz hat sich bewährt. Verfahrensgarantien sind stets gewahrt, auch bei massiver Beschleunigung der Asylverfahren», und «kein Handlungsbedarf (...) bezüglich korrekter, rechtsstaatlicher Abwicklung der Asylverfahren» sind nicht fundiert. Beschwerde-, Kassations- und Entscheidbeständigkeitsquoten allein sind in Bezug auf die Qualität des Verfahrens nur begrenzt aussagekräftig. Entsprechend passt auch der Titel dieses Kapitels nicht zum Inhalt. Es fehlt eine (unabhängige) qualitative Evaluation des Verfahrens als Grundlage. (siehe 3.2).
- Die Beschwerdetätigkeit des Rechtsschutzes ist nicht abhängig vom Finanzierungsmodell. Die Aussage, wonach die Fallpauschale verhindert habe, dass «aussichtslose Beschwerden *um des Prozessierens willens* geführt werden», ist nicht korrekt und negiert die anwaltschaftliche Sorgfaltspflicht.
Der Rechtsschutz hat eigene Kriterien für die Erhebung von Beschwerden. Zentral ist dabei die Qualität des erstinstanzlichen SEM-Entscheidens.
- Es ist unklar, ob bei der Berechnung der Beschwerdequote Beschwerden auch andere Rechtsvertretungen (unabhängige RBS, zugelassene Rechtsberatungsstellen im erweiterten Verfahren) berücksichtigt wurden.
- In FN 96 verweist die Analyse auf die Pendenzen beim BVGer aufgrund mangelnder Personalkapazitäten des BVGer, gleichzeitig sei dies aber nicht Gegenstand der Analyse. Mit Blick auf eine Gesamtsicht des Systems und die Verbesserung der Schwankungstauglichkeit empfiehlt die SFH, den Optimierungsbedarf bezüglich Personalressourcen nicht nur beim SEM, sondern auch beim BVGer zu überprüfen.

3.7 Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich

3.7.1 Wegweisungsentscheide und Wegweisungsvollzug

- Der Wegweisungsvollzug funktioniert offensichtlich grundsätzlich gut. Die SFH begrüsst, dass dies so klar kommuniziert wird.
- Das Kapitel fokussiert auf zwangsweise Rückführungen. Die freiwillige Ausreise sollte gemäss dem Titel des Kapitels stärker gewichtet werden, inklusive der Entwicklung von Handlungsoptionen. Die Prüfung entsprechender Massnahmen geht nicht weit genug.
- Bei Massnahmen zur Erhöhung zwangsweiser Rückführungen ist zwingend auf die Rechte der Betroffenen zu achten.

- Bei langfristig Nothilfebeziehenden fordert die SFH, dass für diese Personen eine VA oder individuelle Härtefallgesuche geprüft werden.
- Weitere Faktoren beeinflussen Ausreise und Vollzug, wie etwa Hospitalisierungen, Personen im Strafvollzug, ausstehende medizinische Unterlagen. Immerhin die blockierten Dublin-Transfers werden in der Analyse erwähnt.

3.7.2 Vollzugsdauer beim Wegweisungsvollzug

- Aus Sicht der SFH haben sich Migrationspartnerschaften als wirksames Instrument bewährt. Ihre Stärkung ist grundsätzlich zu begrüßen, sofern die Menschenrechte gewahrt werden.
- Die Zusammenarbeit mit jenen Herkunftsstaaten, «bei denen nach wie vor Schwierigkeiten bestehen», soll fortgesetzt werden. Unklar ist, welche Schwierigkeiten hier angesprochen werden.
- Für Kroatien sind spezifische Überstellungskontingente einzuhalten. Unklar bleibt, wie diese ausgestaltet sind und welche Modalitäten gelten für die Überstellung gelten.

4 Schutzstatus S: Analyse und Handlungsbedarf

4.1 Erstmalige Anwendung Status S

- Es ist erfreulich, dass in der Analyse (S. 85) ausdrücklich anerkannt wird, dass der Schutzstatus S konzeptionell nicht ausreichend in das Gesamtsystem der Neustrukturierung eingebettet sei, was zu rechtlichen Ungleichheiten führt. Die SFH begrüsst daher auch die Empfehlung, dass geprüft werden soll, *«wie der Status S kohärent ins Gesamtsystem Asyl integriert werden kann»* und *«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.»*
 - o Die SFH verweist auf den Schlussbericht der vom EJPD eingesetzten Evaluationsgruppe vom September 2024 bez. Neukonzeption von Schutzstatus S und vorläufiger Aufnahme, wonach [Handlungsbedarf besteht](#).
 - o Zudem ist hinsichtlich festgestellter Ungleichheiten und Unsicherheiten die aktuell laufende Konsultation zum Schutzstatus S bzw. deren Ergebnisse miteinzubeziehen, namentlich die Motionen Friedli und Würth/Paganini, mit welchen der Schutzstatus eingeschränkt werden soll (Einteilung der Ukraine in «sichere» und «unsichere» Regionen und zusätzliche Einschränkung der Heimatreisen).
 - o Zudem schlägt die SFH vor:
 - Die Überprüfung des restriktiv geregelten Familiennachzugs für Personen mit Status S, wonach erst nach Kriegsausbruch entstandene familiäre Beziehungen nicht geschützt sind (Art. 71 Abs. 1 Bst. b AsylG; Art. 44 AIG gem. Rechtsprechung nicht anwendbar). Bisher hat der Bundesrat nicht von der

Möglichkeit in Art. 71 Abs. 4 AsylG Gebrauch gemacht, weitere Familiennachzugsfälle zu definieren.

- Teilnahme der Schweiz an der europäischen Datenbank (Registrierungsplattform zum vorübergehenden Schutz) und an dem in der EU geltenden Prinzip, dass man das Schutzland verlassen kann und in einem anderen Land wiederum vorübergehenden Schutz erhält. Aktuell fehlt diesbezüglich eine Abstimmung mit der EU und den EU-Mitgliedsstaaten. Mit der Beteiligung an der europäischen Datenbank entfallen zeitaufwendige Abklärungen des SEM, es resultieren kürzere Verfahren.

4.2 Gesuchszahlen und Zusammensetzung

Wie in der Analyse festgehalten (S. 89) ist das rasche Handeln und die Zusammenarbeit aller Staatsebenen zu würdigen, dank welcher die vielen Geflüchteten aus der Ukraine aufgenommen und deren Gesuche behandelt werden können. Allerdings wird die (ebenfalls) wichtige Rolle von NGO, Zivilgesellschaft und Rechtsschutz nicht oder nur am Rande erwähnt (einzig auf S. 89: «Nur dank dem grossen Engagement aller involvierter Akteure – ergänzend zur grossen Solidarität in der Gesellschaft – konnte die Situation bewältigt werden.» und S. 92: «Anfänglich hat die grosse Solidarität bei der privaten Unterbringung geholfen»).

4.3 Verfahren bis Erteilung Schutzstatus

- Auch im Zusammenhang mit dem vorübergehenden Schutz wird der Begriff «missbräuchliche Gesuche» verwendet (S. 91 und in Kurzform auf S. 15), siehe «Übergeordnete Anmerkungen», Seite 6.
- Gemäss Analyse ist zu klären, ob das SEM angesichts der aktuell längeren Verfahren mehr Personal einsetzen sollte. Es wird zwischen einer sorgfältigen Prüfung der Schutzgesuche und der Verfahrensdauer abgewogen (S. 91 f.). Bei dieser Abwägung sollten ausserdem die Interessen der Betroffenen und das klar definierte Interesse an einer raschmöglichen Integration miteinflussen, konkret die psychisch belastende Unsicherheit während dieser Wartezeit und der verzögerte Beginn der (beruflichen) Integration (Verfahrensdauer im Jahr 2024: 96 Tage im Vergleich zum Zielwert von 21 Tagen, S. 90 f.).

4.4 Unterbringung

Übergeordnete Anmerkungen

Aus Sicht der SFH sollte die Unterbringung von Personen mit Schutzstatus S analog der Unterbringung anderer Geflüchteter in den regulären Strukturen erfolgen. Entsprechend sollte die Unterbringung aller Personengruppen in der Asylstrategie gesamthaft betrachtet werden.

- Die Erkenntnis, dass die Privatunterbringung (PU) die Einhaltung des Verteilschlüssels nicht gefährdet, ist aus Sicht der SFH zentral.

- Die spezifischen Elemente der ausserordentlichen Situation zu Beginn des Krieges in der Ukraine (visumsfreie Einreise, hohe Anzahl Schutzsuchender, unklare Abläufe und Ansprechstellen) führten zu einer hohen Anzahl individuell organisierter PU ohne reguläre Kantonszuweisung. Erst nach und nach erfolgte die Registrierung in den BAZ zum Erhalt des Schutzstatus S. Diese Elemente waren nebst der Überlastung der Bundesstrukturen mitverantwortlich dafür, dass die Kantone und Gemeinden Aufgaben der Bundesstrukturen übernehmen mussten.
- Die bei Ausbruch des Krieges de facto noch ungeklärten Abläufe auf allen staatlichen Ebenen im Zusammenhang mit dem Status S hatten grosse Unsicherheiten bei den Betroffenen zur Folge, welche durch die kantonalen und kommunalen Stellen sowie die Zivilgesellschaft abgedeckt wurden und die einen grossen Mehraufwand verursachten. Hier ist es besonders wichtig festzuhalten, dass Möglichkeiten für eine zentrale und rasche Kommunikation an alle beteiligten Akteure auszubauen sind, insbesondere fehlt es an Datenbanken und Newsletters, beziehungsweise sind diese für eine Krise zu kleinräumig organisiert, was den Informationsfluss behindert.
- Die private Unterbringung zu Beginn der Krise wird zu Recht als systemrelevant bezeichnet. Die Feststellung, dass viele PU keine langfristigen Lösungen darstellten, ist korrekt, wobei eine Unterscheidung zwischen professionell vermittelten und privat vermittelten PU fehlt. Eine professionelle Vermittlung und Begleitung fördert nachweislich die Beständigkeit der privaten Unterbringungslösungen. Zudem ermöglicht die professionelle Begleitung die frühzeitige Planung von Anschlusslösungen.
- Beim Aufwand für die administrativen Prozesse im Zusammenhang mit der PU wird ungenügend unterschieden zwischen denjenigen Kantonen, welche bereits über Strukturen und klare Prozesse zur Privatunterbringung verfügten (z.B. BS, VD und SH) und Kantonen, welche diese Unterbringungsform bis dahin nicht systematisch nutzten. Bei Ersteren war der Initialaufwand deutlich kleiner und die bestehenden Prozesse konnten rasch skaliert werden. Dies unterstützt die Schlussfolgerung auf S. 93, dass es sich lohnt, Strukturen zur Privatunterbringung beizubehalten, um in unvorhergesehenen Notlagen rasch darauf zurückgreifen zu können.
- Bei der Darlegung des finanziellen Aufwandes ist nicht berücksichtigt, dass die Gastfamilien zu Beginn in vielen Fällen keine Entschädigungen für die private Unterbringung erhielten oder verlangten. Aus Sicht der SFH sollte die PU jedoch in jedem Fall angemessen entschädigt werden (Mietkostenanteil), um die Beständigkeit der Unterbringung zu erhöhen und Qualitätsanforderungen einfordern zu können.
- Entgegen der Einschätzung im vorliegenden Bericht ist aus Sicht der SFH eine Ausweitung der Privatunterbringung auf kantonaler und kommunaler Ebene angezeigt: Die PU trägt zur Diversifizierung des Angebotes und damit zur Entlastung des Wohnungsmarktes und zur besseren Bewältigung von unvorhergesehenen Notlagen bei (vgl. Kap. 3.3.4). Ebenso ist das Integrationspotenzial der Privatunterbringung in mehreren Studien bestätigt und auch die von der B.S.S. erarbeitete (bislang unveröffentlichte) Studie in Erfüllung des Postulats Marti (Po. 23.3203) weist auf mögliche positive Effekte der Privatunterbringung hin.
- Aus Sicht der SFH bietet die Privatunterbringung deshalb eine wichtige und sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Unterbringungsstrukturen und eine Empfehlung zu deren Ausweitung ist auch im Rahmen der Asylstrategie angezeigt.

4.5 Integrationsförderung

Übergeordnete Anmerkung

Aus Sicht der SFH sollte die Integrationsförderung von Personen mit Schutzstatus S auch im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) erfolgen. Entsprechend sollte die Integration aller Personengruppen in der Asylstrategie gemeinsam betrachtet werden.

- Positiv zu werten ist die explizite Ausführung, «*dass sich Förderung der Integration von Personen aus dem Asylbereich immer lohnt, auch wenn keine Perspektive auf längerfristigen Verbleib in der Schweiz besteht*» (S. 94). Dies deckt sich mit der grundlegenden Haltung der SFH. Gemäss der Analyse ist folgerichtig festgehalten, dass eine möglichst rasche Integration hohe soziale Folgekosten verhindert.
- Die SFH teilt die Einschätzung, dass der «Dual Intent»-Ansatz sinnvoll ist und sich die Förderung von Personen mit Schutzstatus S im Rahmen des Programm S gemäss den Eckpunkten der Integrationsagenda Schweiz (IAS) bewährt hat.
- Die Integrationsförderung bei Personen mit Schutzstatus S ist jedoch stark auf Arbeitsintegration ausgerichtet. Trotz Druck auf Erwerbsintegration, braucht es bei Personen mit Schutzstatus S eine bedarfsgerechte und zielgruppenspezifische Förderung (rasche, aber nachhaltige Integration) unter Anwendung systematischer Potenzialabklärungen gemäss IAS.
- Für eine umfassende Integrationsförderung gemäss IAS ist das Finanzierungssystem anzupassen, damit auch bei unsicherer Dauer des Aufenthaltes rasch und umfassend in die Integration investiert werden kann.
- Das Ziel einer 50%igen Erwerbsquote bei den 2022 eingereisten Personen mit Schutzstatus S bis Ende 2025 wird in der Analyse als «*im Bereich des Möglichen*» bezeichnet (S. 95). Aus Sicht der SFH ist das Ziel nach wie vor sehr ambitioniert. Im Vergleich: Ziel gemäss IAS bei VA/FL 50% nach sieben Jahren). Zudem ist das gesetzte Ziel insbesondere auch aufgrund der öffentlichen Kommunikation mit sehr hohem Druck auf die zuständigen Behörden und die betroffenen Personen mit Schutzstatus S verbunden.
- Eine Konkretisierung der «*unterschiedlichen Faktoren*» (S.95), die die Entwicklung der Erwerbsquote/Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S beeinflussen können, fehlt in der Analyse. Hier wären insbesondere auch die unterschiedlichen Kompetenzen und Bemühungen der Behörden, die teilweise ungenügende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ämtern, die kantonal unterschiedlichen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes, die Landessprachen und die Hürden bei der Anerkennung ausländischer Diplome zu nennen.
- Unerwähnt bleiben die geringe Planungssicherheit (Dauer Schutzstatus S) und die Rückkehrorientierung als Hemmnisse für die Arbeitsmarktintegration (Bereitschaft Arbeitgebende Personen mit Schutzstatus S einzustellen).

4.6 Ende Status S

- Die SFH begrüsst die frühzeitige Erarbeitung eines Aufhebungskonzepts. Gleichzeitig betont sie – wie dies in der Analyse ebenfalls angedeutet wird (S. 96 f.), dass der Status S nicht aufgehoben werden darf (auch nicht partiell), bevor der Krieg in der Ukraine zu Ende ist, ein Friedensabkommen vorliegt und die Sicherheit vor Ort von unabhängigen internationalen Organisationen garantiert ist.

- Verfahrensrechtliche Modalitäten, wie etwa die Gewährung eines rechtlichen Gehörs oder die Rahmenbedingungen zum Wechsel in das Asylverfahren, sollten frühzeitig geklärt werden.
- In gleicher Weise sollten die Modalitäten für den Übergang vom Status S in eine Aufenthaltsbewilligung B (einschliesslich Härtefallbewilligung) geklärt werden für den Fall, dass 2027 – nach Ablauf von fünf Jahren – der Krieg noch nicht beendet ist.
- Zwecks schnellst- und bestmöglicher (wirtschaftlicher) Integration sollten Schutzbedürftige, die schon heute über ein stabiles Anstellungsverhältnis verfügen, unter erleichterten Bedingungen (z.B. kein Inländervorrang, keine Drittstaatkontingente) eine Aufenthaltsbewilligung B erhalten – dies alternativ zu einer Überführung des Schutzstatus S in eine Aufenthaltsbewilligung nach Ablauf von fünf Jahren. Längerfristig sollte ein solches integrationsförderndes Anreizsystem auch für Personen mit anderem Status angedacht werden.
- Die Aufhebung des Status S sollte in Abstimmung mit der Europäischen Union (EU) und den EU-Mitgliedsstaaten erfolgen.
- Die SFH begrüsst, dass gemäss Aufhebungskonzept schulpflichtige Kinder, Jugendliche sowie ihre Familienangehörigen und Studierende bis zum Abschluss der Lehre oder Ende des Schul- bzw. Studienjahres in der Schweiz bleiben dürfen. Aus Sicht der SFH wäre eine vergleichbare Regelung auch für Personen in befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnissen begrüssenswert. Berücksichtigt werden sollten zudem neben der Kernfamilie auch andere nahestehende Bezugspersonen von Kindern und Jugendlichen in Ausbildung, sofern keine Familienangehörigen in der Schweiz anwesend sind.
- Besonders verletzlicher Personen sowie der Wahrung der Familieneinheit ist durch grosszügige Ausreisefristen Sorge zu tragen.
- Die SFH fordert für die Zeit zwischen der Aufhebung des Schutzstatus S und der tatsächlichen Ausreise Sozialhilfe statt Nothilfe. Daher begrüsst sie die Erklärung der Kantone, Städte und Gemeinden in der Analyse, dass Nothilfepauschale und Nothilfestrukturen nicht geeignet sind (S. 98).
- International tätige Schweizer Hilfswerke, die vor Ort tätig sind, können die Rückkehr mit praktischer Unterstützung erleichtern, die Rückkehrenden begleiten (Unterbringung, Arbeit, Bildung etc.) und die Schweizer Behörden entlasten. Für die Umsetzung der finanziellen und praktischen Rückkehrhilfe sollten sie frühzeitig einbezogen werden.
- In der Analyse wird zu Recht auf die Wichtigkeit einer frühzeitigen Kommunikation gegenüber Städten, Gemeinden und relevanten Anlaufstellen bzw. deren Klient*innen im Falle einer Aufhebung des Status S hingewiesen (S. 98). Insbesondere die Information an die Betroffenen sollte zeitnah und transparent in den notwendigen Sprachen und auf den passenden Kanälen erfolgen. Auch gegenüber Arbeitgebenden, Vermietenden von Wohnraum sowie Rechtsberatungsstellen ist rasche Klarheit zentral. Eine transparente Kommunikation sollte zudem nicht erst für den Fall einer Aufhebung eingeführt werden, sondern stets gelten; beispielsweise im Zusammenhang mit den Motionen Friedli und Würth/Paganini, welche bereits heute zu vermehrten Fragen und Unsicherheiten unter den Schutzsuchenden führen.
- Es ist schweizweit zu klären, welche Rechtsberatungsstellen im Falle einer (Teil-) Aufhebung des Status S für die Beratung der betroffenen Personen zuständig sind und wie die zusätzlichen Leistungen im Rahmen der (Teil-) Aufhebung abgegolten werden.
- Bezüglich Einschränkung der Heimatreisen (S. 99 f.) ist die Tatsache miteinzubeziehen, dass regelmässige Heimatbesuche eine freiwillige Rückkehr begünstigen oder gar fördern können. Die Betroffenen wollen sich vor einer allfälligen Rückkehr über die Verhältnisse zu Hause informieren und sich ein eigenes Bild der Situation machen (UNHCR organisiert hierzu für gewisse Länder sogenannte «go-and-see»-Programme).

- Es ist nicht zutreffend, dass die Praxis zu Auslandsaufenthalten aufgrund der Annahme der Motionen Würth/Paganini «*bereits angepasst*» wurde (S. 97). Die geplante Umsetzung befindet sich bis am 15. August 2025 in Konsultation. Zudem kann bereits heute, gestützt auf die vor Einreichung der Motionen eingeführte Praxis des SEM, der Schutzstatus S widerrufen werden, wenn sich eine Person mehr als 15 Tage pro Quartal in der Ukraine aufhält.

5 Irreguläre Migration: Analyse und Handlungsbedarf (MIBE)

Übergeordnete Anmerkungen

- Die Kurzfassung zum Kapitel 5 ist gut und sachlich geschrieben, sie fokussiert zudem auf Personen, die ein Asylgesuch stellen. Nicht nachvollziehbar ist der Hinweis, wonach eine Verminderung von offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen nicht zu Lasten der Kantone erfolgen soll, obwohl sie für diese Personen zuständig sind. Es können zudem nicht gleichzeitig Bund und Kantone von diesen Personen entlastet werden.
- Es fehlt eine Kontextualisierung mit Bezug zu Neustrukturierung / Integrationsagenda zu Beginn des Kapitels.
- Das Thema ist wichtig. Die Zunahme der irregulären Migration hat weitreichende Konsequenzen für den Asylbereich: Forderungen nach Grenzkontrollen/-schliessungen, Verschärfungen Verfahren, insgesamt zunehmend negatives Image des Asylbereiches. Umso wichtiger ist eine moderierende und rechtsstaatlich korrekte Argumentation in der Asylstrategie:
 - o eine klare Abgrenzung der legal anwesenden Asylsuchenden (Status N) von den Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, wobei erstere nicht einem Kapitel zur «Irregulären Migration» zuzuordnen sind. Asylsuchende sind nicht irregulär in der Schweiz, sondern verfügen, sobald sie ihr Asylgesuch eingereicht haben, über den Status N, der sie zum Aufenthalt berechtigt;
 - o Die Vermeidung der problematischen Vermischung von irregulärer Migration und Asyl. Irregulär Aufhältige oder transitierende Personen (Gruppen A, Ba und Bb) haben kaum Berührungspunkte mit dem Asylbereich (Neustrukturierung und Integrationsagenda), Wegweisung und Rückführungen AIG sind nicht Teil des Asylsystems. Zudem bietet der Asylbereich kaum Lösungen, um Probleme mit der irregulären Migration zu bekämpfen, wie die Analyse in Kapitel 5.5 korrekt konkludiert.
 - o Die **Asyl**strategie sollte auf den Asylbereich (Gruppe Bc) fokussieren. Die Herausforderungen durch die irreguläre Migration könnten stattdessen Inhalt einer separaten Strategie bilden. Handlungsempfehlungen in diesen Bereichen sind nicht Sache des Asylwesens. Die Kapitel 5.4 und 5.5, die den Asylbereich betreffen könnten unter einem andern Kapitel-Titel geführt werden.

- Für Personen, die gemäss AsylG/AIG klar keinen Schutzbedarf haben, braucht es vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels Lösungen/Alternativen ausserhalb des Asylbereichs (z.B. Beim Projekt «Spurwechsel» in Deutschland besteht gemäss Fachkräfteeinwanderungsgesetz die Möglichkeit, von einem laufenden Asylverfahren oder bei einer negativen Entscheidung in eine Aufenthaltserlaubnis zu wechseln, sofern ein Arbeitsverhältnis vorliegt).
- **Die Gruppe Bc umfasst sämtliche Personen, die ihr Asylgesuch erst stellen, nachdem sie bereits in die Schweiz eingereist sind.** Die Gruppendifinition macht korrekterweise keine Einschränkung auf Herkunftsländer. Es ist davon auszugehen, dass viele, wenn nicht sogar die Mehrheit aller Asylsuchenden dieser Gruppe zuzuordnen ist, sofern sie ihr Asylgesuch nicht bereits an der Grenze stellen. Allen Personen in dieser Gruppe wird in der Definition (Kapitel 5.1) die missbräuchliche Beantragung von Asyl unterstellt. In Anbetracht der hohen Schutzquoten bei den meisten Herkunftsländern ist diese Aussage unsinnig, pauschalisierend und diskriminierend.

5.1 Definition

- Es ist unklar, wozu die Abgrenzung der Gruppen dient, zumal sie im weiteren Text nicht eingehalten wird.
- Die Definitionen sind nicht korrekt, die Gruppen sind zudem nicht voneinander abgrenzbar:
 - Nur Personen in Gruppe Ba werden als «*eigentliche* Sans-Papiers» bezeichnet. Tatsächlich sind aber gemäss [Definition BR](#) «*Alle Drittstaatsangehörige mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz*», also alle Personen der Gruppen A, Ba und Bb Sans-Papiers, wie in Fussnote 136 korrekt zitiert wird. Den Begriff «*eigentliche*» Sans-Papiers (Gruppe Ba) gibt es zudem nicht, bzw. ist unklar, was damit gemeint ist.
 - Die Gruppen lassen sich nicht sauber voneinander abgrenzen, wie Abbildung 5.1 auch deutlich macht. Für eine saubere Abgrenzung zwischen transitierenden (A) und längerfristig anwesenden Migrant*innen (Gruppe B), müsste zumindest eine minimale Aufenthaltsdauer definiert werden.
 - Die Gruppe Bc, umfasst den Grossteil der Asylsuchenden aller Herkunftsländer. Diese verfügen über den Status N, sind also nicht «irregulär Aufhältige».
 - Die Unterstellung des missbräuchlichen Antrags auf Asyl an alle Asylsuchenden ist pauschalisierend und diskriminierend. Es entbehrt zudem jeglicher faktuellen Grundlage.
- Die Zahlen zu den Gruppengrössen sind Schätzungen, ohne Quellenangabe;
- Abb. 5.1:
 - Die Abbildung verdeutlicht, dass sich die definierten Gruppen nicht voneinander abgrenzen lassen;
 - Da gemäss Kapitel 5.2 keine belastbaren Zahlen vorliegen, sollte auf unterschiedliche Grössen von Pfeilen und Gefässen verzichtet werden. Alternativen: Nur Zusammenhänge darstellen oder Abbildung weglassen und Zusammenhang mit einem Satz erläutern.

5.2 Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufhältigen

- Der Umfang der irregulären Migration bleibt unklar und beruht auf weiten Strecken auf Schätzungen und Hochrechnungen, was nicht zu einer sachlichen Analyse passt. Im Text wird zudem mit den Maximalzahlen von 2022 argumentiert. Es fehlt – auch bei Abbildung 5.2 - eine relativierende Erläuterung:
 - o Die Flucht, beziehungsweise die Migration nach Europa hatte 2022 nach dem Corona-Lockdown einen Peak und nimmt seither ab, mit Auswirkungen auch auf Zahl der Asylsuchenden.
 - o Zwischen Januar und Oktober 2022 wurden 44.768 Afghan:innen per Flug direkt nach Kabul abgeschoben. Um dieser Gefahr zu entgehen, haben viele in der Türkei lebende Geflüchtete versucht, nach Europa zu gelangen.
 - o Gemäss Austausch NGO – BAZG vom 13.05.2025 erachtet das BAZG *die derzeitige Migrationslage in der Schweiz als eher ruhig. Im laufenden Jahr hat das BAZG schweizweit insgesamt 2'809 Aufgriffe wegen rechtswidrigem Aufenthalt im Schengenraum festgestellt (Zeitraum 1. Januar bis 31. März 2025). Die Quartalszahlen waren letztmals seit dem 1. Quartal 2020 auf diesem tiefen Niveau und sind gegenüber dem Vorjahr mit 7'385 Aufgriffen um fast zwei Drittel eingebrochen. Der Grossteil der im 1. Quartal 2025 aufgegriffenen Personen stammte aus Afghanistan, der Türkei, Tunesien, Marokko und Syrien.*
- Obwohl die Analyse auf Asylsuchende (Bc) fokussieren sollte, werden mit der *Zahl der Aufgriffe* Personen aus allen Gruppen erfasst, auch aus Ländern mit hoher Schutzquote;
- Box: Schätzung Bestand an Personen mit irregulärem Aufenthalt in der Schweiz: Sehr ungenaue Hochrechnung, sehr altes Zahlenmaterial.
- Erkenntnisse und Handlungsbedarf: Keine Erkenntnisse spezifisch für die Gruppe Bc (Asylsuchende), sondern undifferenziert für die ganze Migration. Massnahmen gegen die gesamte irreguläre Migration sollen nicht Teil der **Asyl**strategie bilden, da ein Grossteil der betroffenen Personen keine Berührungspunkte mit dem Asylsystem hat.

5.3 Wegweisungsentscheide und Rückführungen im AIG-Bereich

Wegweisungsentscheide und Rückkehr AIG gehören nicht in die Asylstrategie.

5.3.1 Wegweisungsentscheide

- Die eingangs erwähnte uneinheitliche Praxis der Kantone beim Wegweisungsvollzug wird nicht weiter analysiert, obwohl sie einen Teil des Problems darstellt. Handlungsempfehlungen: Die Ursachen für die Unterschiede sollten analysiert werden, bevor die Vereinheitlichung der Praxis angestrebt wird.
- Die Datenlage Bund und Kantone ist in diesem Bereich sehr schwach. Teilweise fehlen Angaben oder Plausibilisierungen, worauf sich die Schätzungen stützen.

5.3.2 Rückkehr

- Die Handlungsempfehlungen fokussieren auf den Wegweisungsvollzug. Zur freiwilligen Rückkehr fehlen Empfehlungen. Da im Kapitel erwähnt wird, dass die Rückkehrhilfe beim AsylG einen positiven Anreiz darstellt, könnte deren Ausweitung auf die Rückkehr gemäss AIG aufgenommen werden.
- Es fehlen Bezüge zu Migrationsabkommen und -partnerschaften.

5.4 Sicherheit

- Das Thema Kriminalität wird für den Asylbereich vertieft – obwohl der Titel von Kapitel 5 irreguläre Migration lautet.
- Das Thema Sicherheit wird sehr einseitig beleuchtet (polizeiliche Kriminalitätsstatistik). Nicht angesprochen werden die Gewalt und Diskriminierung gegen Asylsuchende, die Probleme mit den Sicherheitsfirmen und der Qualifikation ihrer Mitarbeitenden (Bericht SRF), der Bedarf an unabhängigen Beschwerdestellen. Dieser einseitige Fokus ist nicht nachvollziehbar.
- Die Ursachen für Kriminalität werden in der Analyse nicht vertieft, es wird einzig auf Staatsangehörigkeit abgestellt. Diese ist laut Experten keine aussagekräftige Ursache für Kriminalität. Alter (jung), Geschlecht (männlich), der sozioökonomische Status, Betreuung und die Höhe der Sozialhilfe sind die wichtigsten Faktoren, welche Kriminalität beeinflussen. Unter den Asylsuchenden befinden sich besonders viele junge Männer ohne Existenzperspektive und mit Drogenproblemen, was sich in der Statistik niederschlägt.
- Folgende relativierende Aussagen fehlen im Text:
 - o Die Anzahl beschuldigter Personen im Asylbereich hat im Verhältnis zur Anzahl Personen im Asylbereich (Kriminalitätsquote) abgenommen;
 - o fast 95% der Asylbevölkerung hält sich an die Gesetze;
 - o Diverse Faktoren können dazu beitragen, dass mehr Personen aus dem Asylbereich angezeigt werden als aus anderen Bevölkerungsgruppen (z.B. erhöhte Sensibilisierung bez. neuer Straftatbestände, höhere Anzeigerate bei ausländischen Beschuldigten, stärkere Überwachung);
- Der Begriff «Harraga» umfasst auch mauretanische und senegalesische Migrant*innen und passt nicht in den Schweizer Kontext. Er wird zudem diskriminierend angewendet, da er allen Angehörigen dieser Gruppe die mutwillige Vernichtung der Reisedokumente unterstellt. Er sollte durch Herkunftsländerbezeichnungen ersetzt werden;
- Auch in diesem Kapitel erneute Pauschalisierung der missbräuchlichen Gesuchstellung, diesmal mit Fokus auf junge Männer aus Marokko, Algerien und Tunesien. Dabei gibt es auch unter dieser Gruppe berechnete Fluchtgründe.
- Lösungsansätze:
 - o Keiner der genannten Lösungsansätze zielt darauf ab, die Kriminalitätsquote zu senken. Auch die Beschleunigung der Asylverfahren (24-Std. Verfahren) hat keine direkte Wirkung auf die Kriminalitätsrate. Sie steht zudem im Widerspruch zu Aussagen weiter oben in der Analyse (Kapitel 3.4, S. 74 und 5.5, S. 113).

- Die Task Force Intensivtäter und der Aktionsplan der KKJPD, inklusive den runden Tischen in allen Asylregionen, die vom Asylausschuss angeordnete Überprüfung ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen, sowie die Ersatzmassnahmen für das BAZ Les Verrières sollten in diesem Kapitel mitgedacht werden.
- Konstruktive Lösungsansätze, die teilweise bereits zum Einsatz kommen, werden nicht angesprochen (Drogenberatung, intensive Betreuung, psychologische Betreuung, höhere Sozialhilfeansätze).

5.5 Belastung des Asylsystems durch mutmasslich unbegründete Asylgesuche

- Die SFH anerkennt, dass es Personen gibt, die keine belastbaren Gründe haben, um ein Asylgesuch einzureichen und dass sie für die Ressourcen des SEM ein Problem darstellen, insbesondere wenn ihre Zahl hoch ist. Die Personengruppe sollte aber besser definiert und zahlenmässig abgegrenzt werden. Obwohl nirgends im Kapitel erwähnt, ist davon auszugehen, dass wie beim vorherigen Kapitel junge Männer aus Marokko, Algerien und Tunesien gemeint sind.
- Die Einleitung, Zahlen und Abbildungen beziehen sich mehrheitlich auf alle Herkunftsländer. Sämtlichen Personen mit Negativentscheid pauschal zu unterstellen, sie hätten ihr Gesuch «mutmasslich unbegründet (oder allenfalls missbräuchlich)» gestellt, widerspricht dem Grundsatz des Verfahrens (S. 110/111). Dieser besteht ja gerade darin zu klären, ob Asylgründe vorliegen und eine Rückweisung möglich, zulässig oder zumutbar ist. Die Motivation, ein Gesuch zu stellen ist individuell sehr unterschiedlich.
- Abb 5-6 und Erläuterungen: Es gibt unterschiedliche Gründe, weshalb eine Person ein BAZ aufsucht, ohne ein Asylgesuch zu stellen. Auch hier wäre es sinnvoll, differenzierter zu argumentieren, zumal in dieser Darstellung sämtliche Herkunftsländer abgebildet sind.
- Es wird im Text nicht erläutert, welche «weiteren Massnahmen» im Herbst 2024 ergriffen wurden, um die Differenz zwischen Anläufen und Asylgesuchen zu senken.
- Erkenntnisse und Handlungsbedarf:
 - Es ist vollkommen unklar, auf welchen Daten und welcher Auswertung die Aussage «Im Jahr 2024 lag der Anteil von mutmasslich unbegründeten Asylgesuchen bei knapp 29%» beruht, insbesondere da es sich um Mutmassungen handelt.
 - Auch in diesem Abschnitt sollte anstatt von *missbräuchlichen Asylgesuchen* von *Asylgesuchen von Personen aus Ländern mit tiefer Schutzquote* gesprochen werden.
 - Die SFH empfiehlt, die Dactyloskopie möglichst bereits am ersten Tag durchzuführen.

6 Integration: Analyse und Handlungsbedarf

Übergeordnete Anmerkungen

- In der Kurzfassung wird der Begriff der «*Teilnahmeverpflichtung*» verwendet (S. 19). Dieser findet allerdings im gesamten Kapitel 6 keine Verwendung. Der Begriff sollte ohne Einbettung in der Analyse nicht verwendet werden.
Die Verbindlichkeit von Integrationsmassnahmen gilt zudem nicht nur für Geflüchtete, sondern auch für Behörden und Institutionen. Einheitliche Standards für die Anwendung der Instrumente der IAS (Potenzialabklärung und Fallführung) würden dazu beitragen, die Chancengerechtigkeit sicherzustellen. Eine flächendeckende Umsetzung dieser Instrumente ist entscheidend. Nach wie vor bestehen grosse kantonale Unterschiede.
- In diesem Kapitel sind Ausgangslage, Fragestellung, Zielsetzung klar und die Analyse evidenzbasiert und schlüssig. Die SFH teilt die zentralen Erkenntnisse und den Handlungsbedarf. Das Potenzial der Geflüchteten ist noch nicht ausgeschöpft.
- Die Analyse der Daten in den Unterkapiteln zeigen jeweils die positiven Entwicklungen in den Förderbereichen dank der IAS deutlich auf. **Was hingegen fehlt, ist das entscheidende Fazit, dass die IAS wirksam ist und sich ihre Strategie bewährt.** Es sollte deutlich werden, dass sich der Handlungsbedarf nicht auf grundlegende strategische Anpassungen (würde bisherige Erfolge gefährden), sondern in erster Linie auf qualitative Weiterentwicklungen der IAS bezieht.
- Um die Wirksamkeit der IAS zu prüfen, haben sich Bund und Kantone auf ein Monitoring geeinigt. In den Kapiteln 6.2 und 6.5 wird das Monitoring erwähnt, nicht aber das zugehörige Gesamtkonzept, obwohl es ein zentraler Bestandteil der IAS ist und auch hier eine Weiterentwicklung sinnvoll wäre.
- Monitoring-Daten sollten künftig öfter aufbereitet, publiziert und besser kommuniziert werden.
- Der Wert von früh einsetzenden Integrationsmassnahmen wird anerkannt (je früher desto wirksamer und nachhaltiger, auch noch vor einem Asylentscheid [S. 12 und 57]), in der Umsetzung besteht aber Handlungsbedarf. In der Analyse ist entsprechend festgehalten, dass eine möglichst rasche Integration hohe soziale Folgekosten verhindert. Dabei können sich die Kantone an bereits bestehenden, guten Beispielen orientieren (z.B. Kanton Basel-Stadt).
- Um dies zu ändern, braucht es verbindlichere Vorgaben sowie genügend finanzielle Ressourcen durch den Bund.
- Auch bei Personen im erweiterten Verfahren sollte die IAS konsequent zur Anwendung kommen. Die Integrationsförderung kann dabei gemäss dem «Dual Intent»-Ansatz erfolgen, wie dies auch beim Schutzstatus S gehandhabt wird (vgl. Kap. 3.5). Zu prüfen wäre auch ein abgestuftes Finanzierungsmodell, bspw. mit einer Teilauszahlung der Integrationspauschale nach Kantonszuweisung, die bei Entscheid mit Bleiberecht ergänzt werden könnte.
- Die SFH unterstützt das Anliegen einer kohärenten Koordination zwischen Unterbringung, Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung.
- Weitere Massnahmen, die einen direkten Einfluss auf die Integration haben, sollten zudem geprüft werden, insbesondere:
 - o der Rollout des Projektes zur Potenzialabklärung in den Bundesasylzentren und deren Berücksichtigung bei der Kantonszuweisung.

- die Förderung der privaten Unterbringung «in der Mitte der Gesellschaft», da sie punkto Integration eine positive Bilanz aufweist (vgl. Kap. 4.4).
 - die Vereinheitlichung der Sozialhilfe und deren Erhöhung für vorläufige aufgenommene Personen und Schutzsuchende auf SKOS-Ansätze, um Integration und Partizipation zu erleichtern.
 - die Ausarbeitung von sozialpolitischen Zielen analog zur IAS (u.a. integrationsorientierte Unterbringung und Betreuung, gesellschaftliche Teilhabe).
 - Verbindliche Vorgaben und auf die IAS abgestimmte (Wirkungs-)Ziele sowie ein regelmässiges Monitoring für die Verwendung der Mittel der Globalpauschale, analog zur Integrationspauschale.
- Bei der Schnittstelle Sozialhilfe und Integrationsförderung sind die teilweise unterschiedlichen Systeme und Zielsetzungen zu berücksichtigen. Um den Zielkonflikt zwischen rascher Ablösung von der Sozialhilfe und nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt zu reduzieren, wäre eine vertiefte Analyse der verschiedenen Modelle und ihrer Auswirkungen hilfreich: Beispielsweise wäre die Loslösung der Zuständigkeiten der Fallführung IAS von der Sozialhilfe zu prüfen, wie dies in einigen Kantonen bereits der Fall ist. In jedem Fall braucht es aber eine enge Zusammenarbeit beider Stellen.
 - Da die Eckwerte der IAS seit 2024 auch für das Programm S gelten, fehlt ein entsprechender Verweis auf Kapitel 3.5 (Integrationsförderung Schutzstatus S).

6.1 Sprachförderung

- Die SFH teilt die Einschätzung, dass der aktuelle Spardruck im Asylbereich das Risiko birgt, dass Geflüchtete in den Arbeitsmarkt eintreten, bevor sie über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen. Es braucht daher ein Bekenntnis von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, der Sprachförderung genügend Zeit einzuräumen.
- Das Wirkungsziel 1 «Sprache» ist in der formulierten Absolutheit (alle = 100%) nicht zu erreichen und die Zielerreichung in den Auswertungen entsprechend einzuordnen. Wie beschrieben ist zu prüfen, welche Zielgruppen, aus welchen Gründen dieses Ziel nicht erreichen (können).
- Grundsätzlich braucht es eine individuelle Sprachförderung, die stets zielgerichtet und bedarfsorientiert ist. Für eine Ausbildung oder eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt ist, wie in der Analyse richtigerweise festgehalten, eine Finanzierung von Kursen über das A2/B1 hinaus unabdingbar.
- Zwar kann die Integrationspauschale eingesetzt werden, um auch Asylsuchende (N) im erweiterten Verfahren sprachlich zu fördern. Die «kann» Formulierung hat jedoch zur Folge, dass dies nicht in allen Kantonen umgesetzt wird. Aus Sicht der SFH braucht es verbindlichere Vorgaben, um diese Unterschiede zu minimieren und frühzeitige Sprachförderung flächendeckend zu ermöglichen.
- Es fehlt ein Verweis auf die im April 2025 publizierte Studie des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur «Kennzahlenerhebung IAS – Studie zur Bewertung der Lösungsvarianten». In Bezug auf die Weiterentwicklung des Monitorings für das Wirkungsziel «Sprache».

6.2 Frühkindliche (Sprach-)Förderung

- Die Einschätzung zum Handlungsbedarf wird von der SFH geteilt: Der Zugang zu vorschulischen Bildungsangeboten wie Kitas oder zumindest regelmässiger Besuch von Spielgruppen für Personen aus dem Asylbereich ist zu ermöglichen und zu erleichtern. Dies wirkt sich auch auf die (Erwerbs-)Integration der Eltern aus, insbesondere der Mütter (Stichwort Gender Gap).
- Der wirksame Abbau bestehender Zugangsbarrieren (fehlende Betreuungsplätze und finanzielle Hürden) ist auch aus Sicht der SFH wichtig. Dabei sollte aus ihrer Sicht auch die Schnittstelle zur Regelstruktur beleuchtet und verbindliche Vorgaben definiert werden, u.a. auch um die grossen kantonalen Unterschiede zu minimieren. Zielführend wäre hier beispielsweise, dass wie in den Kantonen BS und TG alle Kinder von VA/FL verbindlich ein Jahr vor Schuleintritt ein Angebot der frühkindlichen Förderung besuchen müssen. Anpassungen des AIG und Finanzierungsmöglichkeiten wären zu prüfen.
- Das Thema der Beschulung und Bildung von Kindern aus dem Asylbereich ist ebenfalls anzuschneiden. Die Beschulung von Kindern aus dem Asylbereich findet oftmals in separierten Angeboten/Settings statt. Die SFH ist der Ansicht, dass eine inklusive Beschulung in Regelklassen oder gemischte Beschulungsmodelle der separierten Beschulung vorzuziehen sind, um den Spracherwerb und die soziale Integration der Kinder im Alltag zu unterstützen und zu fördern. Separierte Angebote sind zeitlich zu beschränken, zumal die positive Auswirkung auf die Sprachkompetenz der Schulsprache in solchen Settings nachweislich geringer ist.

6.3 Ausbildungsfähigkeit

- Die SFH teilt die Einschätzung, dass es teilzeitfähige und berufsbegleitende Ausbildungsangebote braucht, um die Berufsbildung von Frauen (besonders jungen Müttern) und junger Erwachsenen zu fördern. Jugendliche sollten zudem während der Ausbildung bis nach dem Einstieg in den Arbeitsmarkt durchgehend zu begleitet werden.
- Die SFH unterstützt die Forderung nach Integrationsfördernden Strukturen und zusätzlichen Anstrengungen bei Unterbringung, Betreuung und Begleitung junger Geflüchteter. Dies sollte aber grundsätzlich für alle Geflüchteten angestrebt werden (vgl. Kap. 3.3.3).
- Wie in der Analyse festgehalten, kommt die Devise «Arbeit dank Bildung» bei jungen Erwachsenen zu wenig zum Tragen. Es ist nicht nur zu prüfen, ob Kantone die finanzielle Absicherung tatsächlich während der gesamten Ausbildungszeit gewährleisten, sondern auch ob und v.a. welche verbindlichen Bedingungen mit der Globalpauschale verknüpft werden können, um die Bildung zu fördern.
- Die wichtige Einbettung in den Gesamtkontext findet zwar statt (Bildungsmassnahmen können und dürfen nicht isoliert gedacht werden und haben direkten Einfluss auf Verlauf einer Ausbildung), jedoch fehlt der Hinweis, dass auch wirtschaftliche Hürden für eine Ausbildung abgebaut werden müssen: Der Zugang zu Stipendien und/oder Ausbildungszuschüssen sollte flächendeckend ermöglicht und einheitlich geregelt werden, um Chancengerechtigkeit sicherzustellen.

6.4 Arbeitsmarktfähigkeit

- Die Analyse zeigt differenziert (unter Bezug auf diverse Quellen und Referenzen) die positiven Entwicklungen und Auswirkungen der IAS in diesem Bereich auf: Erhöhte Erwerbsquote, schnellere Erwerbsaufnahme und tendenziell raschere Ablösung von der Sozialhilfe. Sie zeigt aber auch deutlich: Die Arbeitsmarktintegration ist noch zu wenig nachhaltig und es besteht Handlungsbedarf.
- Der aktuelle Spardruck darf nicht zu einer Verschärfung beitragen. Es braucht einen ganzheitlichen und längerfristigen Unterstützungsansatz und Massnahmen, die die Nachhaltigkeit der Erwerbsintegration fördern, wie «supported employment» und Qualifikationsmöglichkeiten parallel zu einer Anstellung.
- Die Bedeutung der Anerkennung von Potenzialen und ausländischen Abschlüssen sollte stärker betont werden.
- Die SFH teilt den ausgewiesenen Handlungsbedarf zur besseren Zielgruppenerreichung von Frauen und älteren Geflüchteten, zur Prüfung spezifischer Förderangebote und zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Verankerung des Prinzips der Teilzeitlehre wäre eine mögliche Massnahme, um dies zu erreichen.
- Auch in diesem Kapitel fehlt der wichtige Hinweis, dass auch strukturelle Hürden bei der Arbeitsintegration abgebaut werden müssen (u.a. Einschränkungen des Kantonswechsels (F) oder Zugang zu Diplomanerkennung).

6.5 Gesellschaftliche Teilhabe

- Aus Sicht der SFH werden entscheidende Aspekte in der Analyse betont: Gesellschaftliche Teilhabe kann nicht isoliert entstehen, es braucht ein politisches und gesellschaftliches Verständnis dafür, dass Soziale Integration ein zentrales Element der Integration und als wesentliches Ziel der IAS besser zu verankern ist, und zwar nicht nur für Personen, die keine Ausbildung absolvieren bzw. keiner Arbeit nachgehen können.
- Die SFH teilt die Einschätzung, dass die soziale Integration zu wenig gewichtet wird und grosser Handlungsbedarf besteht (aktuell werden zu wenig Mittel für die soziale Integration aufgewendet), da diese positive Auswirkung auf die gesellschaftliche Akzeptanz hat. Es braucht einen ganzheitlichen Ansatz der Integrationsförderung, der auch die soziale Integration umfasst.
- Die SFH teilt die Auffassung, dass:
 - o partizipative Formate zu stärken und Ansätze zu prüfen sind, um Geflüchtete besser in die Planung und Umsetzung von Programmen einzubeziehen;
 - o Lücken in der psychosozialen Unterstützung Geflüchteter zu schliessen sind;
 - o niederschwellige und zielgruppengerechte Unterstützungsangebote zu fördern sind;
 - o Diskriminierungsschutz und Rassismusprävention für die gesellschaftliche Teilhabe von Bedeutung sind.
- Die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft und von Refugee-led organisations wird aus Sicht der SFH in diesem Kapitel zu wenig verdeutlicht (vgl. im Gegensatz dazu Kap. 2.2.4). Viele erfolgreiche Initiativen und Projekte zur Förderung der sozialen Integration sind vom Engagement freiwillig tätiger Personen abhängig. Diese Engagements gilt es – nebst der professionellen Förderung der sozialen Integration – gezielt zu ermöglichen und zu stärken. Zusätzlich sollte die mögliche Skalierung von Good Practice Beispielen

geprüft werden (s. UNHCR 2024: [Inklusion von Flüchtlingen durch Partizipation](#). Eine Zusammenstellung guter Praktiken).

- Zu wenig differenziert wird in der Analyse, dass zwischen Massnahmen der sozialen Integration für alle Geflüchteten und spezifischen Massnahmen für Personen mit besonderem Förderbedarf (bspw. aufgrund gesundheitlicher Einschränkung) zu unterscheiden ist. So sollte bereits auf S. 134 in der Herleitung deutlicher festgehalten werden: Soziale Integration sollte gefördert werden, denn sie ist für alle Geflüchteten wichtig, ein Zugehörigkeitsgefühl ist für alle relevant. Gesundheitlich eingeschränkte Geflüchtete brauchen zusätzliche, spezifische Förderangebote (gemäss dem Ziel der bedarfsgerechten Förderung).



Frau Miriam Behrens

Direktorin

+41 (0)31 370 75 20

miriam.behrens@fluechtlingshilfe.ch

Staatssekretariat für Migration

Herr Pascal Schwarz

Co-Projektleiter Gesamtstrategie Asyl

pascal.schwarz@sem.admin.ch

Bern, 14. August 2025

Stellungnahme Gesamtstrategie Asyl

Sehr geehrte Damen und Herren, liebes Projektteam Asylstrategie

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Analyse des Gesamtsystems Asyl vom 25.06.2025, die im Auftrag des tripartiten Ausschusses Strategie (TriAS) und unter der Leitung von Herrn Heini Sommer durch Ecoplan erstellt wurde. Die der Analyse zugrundeliegende Idee einer Evaluation der Neustrukturierung und der Integrationsagenda, fünf Jahre nach deren Einführung, wird von der SFH grundsätzlich sehr begrüsst.

Die SFH bedankt sich ausserdem, dass sie als Mitglied des *Sounding Boards* bereits im Laufe der Erarbeitung der Analyse die Möglichkeit erhielt, ihre Expertise und Erfahrung bei Bundesrat, TriAS und im Asylausschuss einzubringen. Einige unserer Empfehlungen wurden seither aufgenommen, was uns ermuntert, unsere Empfehlungen auch in diesem Konsultationsverfahren ausführlich einzubringen. Im Folgenden finden Sie die wichtigsten Elemente aus unserer Stellungnahme in Kürze, die detaillierte Stellungnahme finden Sie in einer separaten Beilage.

Die SFH ist der Auffassung, dass die Ziele des neustrukturierten Asylverfahrens sowie der Integrationsagenda Schweiz weitgehend erreicht werden. Das neue Asylsystem zeigte sich seit seiner Einführung in der Lage, auch mit grösseren unvorhersehbaren Herausforderungen, wie der COVID-19-Pandemie und den Fluchtbewegungen aus der Ukraine umzugehen. Letzteres dank einer ausserordentlichen Leistung aller beteiligten Akteure. Dennoch erkennt auch die SFH auch Optimierungspotenzial, um das Asylsystem wie auch den Schutz und die Rechte der Geflüchteten sowie deren Implementierung zu verbessern.

Das Wichtigste in Kürze

Ecoplan ist es in der vorliegenden Analyse trotz sehr beschränktem Zeitrahmen gelungen, eine grosse Menge wichtiger Daten zusammenzustellen und auszuwerten. Mit Ausnahme des Kapitels zur irregulären Migration stimmen die Schlussfolgerungen der Analyse weitgehend mit den Einschätzungen der SFH überein. Dennoch erkennen wir auch kritische Bereiche:

Begriff Gesamtstrategie überdenken oder Themenpalette deutlich erweitern

Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der Verantwortungsteilung und Kooperation der drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Die Sicherstellung dieser Zusammenarbeit ist essenziell für ein gutes Funktionieren des Asylsystems, insbesondere auch in Krisen. Die Analyse misst dieser Thematik daher zu Recht eine wichtige Bedeutung zu.

Dass die Analyse aufgrund der limitierten zeitlichen und personellen Ressourcen auf Teilbereiche fokussiert, ist zudem nachvollziehbar. Wie die Auswahl der vier Fokusthemen Asylverfahren, Status S, Irreguläre Migration und Integration zustande kam, ist indes nicht nachvollziehbar und bleibt in der Analyse unbegründet. Der Titel «Analyse des *Gesamtsystems* Asyl» sollte zudem überdacht und auf den eingeschränkten Themenrahmen hin angepasst werden.

Dass der gewählte Fokus der Analyse kein Präjudiz für die Gesamtstrategie darstellt, wird von der SFH sehr begrüsst. Soll der Anspruch einer *Gesamtstrategie* aufrechterhalten werden, müssten wichtige Bereiche des Asylwesens, bei denen ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht und bei denen zudem gemeinsame Ansätze der drei Staatsebenen notwendig wären, in die Strategie integriert werden. Neben den in Kapitel 1.1 aufgeführten Themen sind aus unserer Sicht auch folgende Bereiche von Bedeutung:

- Sichere und planbare Zugangswege, Resettlement
- Revision der VA und des Status S (humanitärer Schutz), basierend auf den Ergebnissen der Evaluationsgruppe zum Status S
- Gewalt, Rassismus und Diskriminierung gegen Asylsuchende
- Gewaltprävention und Qualitätsstandards im Bereich Sicherheit in Kollektivstrukturen
- Einheitliche Umsetzung der Kinderrechte gemäss den Empfehlungen des Kinderrechts-Ausschusses von 2021
- Evaluation des erweiterten und des Dublin-Verfahrens
- Einbezug der Geflüchteten in Praxisleitfäden, Begleitgruppen und Arbeitsgruppen der Behörden in den Bereichen Flucht, Asyl und Integration
- Öffentliche Kommunikation der drei Staatsebenen im Flüchtlingsbereich: Vermeidung von Stereotypen, Versachlichung der Debatte und Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz

In der Strategie könnte auf laufende politische Prozesse, Arbeitsgruppen und Studien im Asylbereich verweisen werden, die Anknüpfungspunkte für die Strategie, beziehungsweise zu diesen Themen bilden.

Kann die Themenpalette in der Strategie hingegen nicht massgeblich erweitert werden, empfehlen wir den Begriff «*Gesamtstrategie*» zu überdenken und zu ersetzen, damit keine falschen Erwartungen geschürt und Flanken für Kritik geöffnet werden.

Tonalität und Sprache gegenüber geflüchteten Menschen versachlichen

Die SFH anerkennt, dass es Personen gibt, die ein Asylgesuch stellen, obwohl sie keinen Schutz suchen. Auch können wir nachvollziehen, dass kriminelle, gewalttätige und drogensüchtige Personen eine Belastung für das Asylsystem, insbesondere auch für die anderen Asylsuchenden (allen voran Frauen und Kinder) sowie die Mitarbeitenden darstellen. In der Asylstrategie sollen diese Probleme angesprochen und Lösungsansätze entwickelt werden, mit dem Ziel die Akzeptanz für das Asylsystem zu sichern.

Dass insbesondere Akteure, die täglich mit den problematischen Aspekten des Asylsystems konfrontiert sind, aufgrund dieser einseitigen Optik eine kritische bis negative Einstellung gegenüber Geflüchteten entwickeln können, ist nachvollziehbar. Diese Haltung sollte aber in der Analyse nicht zum Tragen kommen. Tatbestände sollten in einer Analyse der Behörden belegbar

sein und nicht verallgemeinert werden, Sprache und Tonalität sollten sachlich und neutral gewählt sein, um Pauschalisierungen, Stigmatisierungen und Diskriminierung entgegenzuwirken.

Die in der Analyse verwendete Tonalität und Sprache gegenüber Asylsuchenden ist aber an vielen Stellen herabwürdigend, pauschalisierend und diskriminierend, was ausländer- und asylfeindliche Tendenzen befeuert und nicht zu einer Studie derjenigen Behörden passt, die für den Schutz und die Integration von Geflüchteten zuständig sind. Die Analyse sollte diesbezüglich unbedingt geprüft und angepasst werden.

Besonders auffallend ist die wiederholte pauschale Unterstellung, dass Asylgesuche «missbräuchlich» gestellt werden, um ausländerrechtlichen Massnahmen zu entgehen oder ein Obdach zu erhalten (u.a. S. 15, 73ff, 91, 99, 109, 111, 113, 114). Da jeder Negativentscheid / jede Abschreibung / jeder Dublin-Nichteintretensentscheid nachträglich als missbräuchliches bzw. unbegründetes Asylgesuch bezeichnet und erfasst werden kann und in der Analyse teilweise tatsächlich auch wird, wird ultimativ das Recht, ein Asylgesuch zu stellen, in Frage gestellt. Dass der Vorwurf des Missbrauchs in der Analyse stellenweise pauschal allen Asylsuchenden gemacht wird, ist besonders stossend und macht deutlich, wie heikel und gefährlich dieser Ansatz ist.

Auch die an diversen Stellen gewählte «Wassermetaphorik» ist unnötig dramatisierend und entmenschlichend (z.B. «Zustrom» u.a. S. 34, S. 51, S. 53, S. 54f, S. 58, S. 64, S. 70). Geflüchtete Männer, Frauen und Kinder werden so als Bedrohung dargestellt, was Empathie verunmöglicht und dem Integrationsgedanken zuwiderläuft.

Irreguläre Migration und Flucht besser voneinander abgrenzen

Zwischen der irregulären Migration und dem Asylwesen gibt es Schnittstellen, die allen Beteiligten, auch den Flüchtlingsorganisationen, bekannt sind: Personen ohne Schutzbedarf stellen Asylgesuche und belasten so das Asylsystem, Personen mit negativem Asylentscheid verlassen die Schweiz nicht und werden so zu irregulär aufhältigen Sans Papiers. Nimmt die Zahl dieser Personen zu, wird daraus ein Problem für das Asylwesen: die Ressourcen werden strapaziert, die Sachlage wird politisch instrumentalisiert und die Akzeptanz in der Bevölkerung sinkt. Es ist daher nachvollziehbar, dass mit der Asylstrategie Lösungen erarbeitet werden, um das Asylsystem besser zu schützen und Asylentscheide konsequenter umzusetzen (Kapitel 5.5 und 3.6).

Die überwiegende Mehrheit der irregulären Migrant*innen kommt hingegen nicht mit dem Asylwesen in Kontakt. Das Asylwesen liefert zudem keine Lösungen zur Einschränkung der irregulären Migration, zur effizienten Rückführung gemäss AIG oder zu den allgemeinen Sicherheitsproblemen, was im Bericht auch erkennbar ist. Es stellt sich daher die Frage, ob ein Kapitel zur irregulären Migration, insbesondere die Kapitel 5.1, 5.2 und 5.3, innerhalb der Asylstrategie am richtigen Ort ist.

In Kapitel 5 der Analyse kommt es zudem zu einer höchst unsachgemässen Durchmischung von Migration und Flucht vor Gewalt, Krieg und Terror:

- Gemäss der Definition in Kapitel 5.1 sind alle Geflüchteten, die ihr Gesuch nicht bereits an der Grenze stellen, in der Gruppe Bc und also irreguläre Migrant*innen mit *Berührungspunkten* zum Asylsystem. Dies ist rechtsstaatlich sehr bedenklich und falsch: Ein Asylgesuch zu stellen, ist ein gesetzlich verankertes und international abgesichertes Recht. Asylsuchende erhalten zudem den Status N und damit ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz.

Der ganzen Gruppe Bc wird gemäss Definition zudem missbräuchliches Verhalten unterstellt. Offenbar hatten die Autoren der Analyse eine spezifische Personengruppe im Visier und nicht bedacht, dass ihre Definition die Mehrheit aller Asylsuchenden umfasst.

- Kapitel 5.2 befasst sich mit der irregulären Migration im Allgemeinen. Das Kapitel ist für die Kontextualisierung allenfalls hilfreich, Handlungsempfehlungen liegen aber nicht im Asylbereich. Zudem wird in diesem Kapitel mit Maximalzahlen 2022 argumentiert und diese werden nicht kontextualisiert (Corona, Türkei), wodurch die Ausgangslage wesentlich dramatischer wirkt, als sie es aktuell ist.
- Kapitel 5.3 befasst sich mit Wegweisungsentscheiden und Rückführungen AIG, die nicht zum Asylbereich bzw. in eine Asylstrategie gehören.
- Kapitel 5.4 befasst sich mit der Kriminalität. Der Fokus liegt hier auf der Asylbevölkerung und den Asylsuchenden. Seine Verortung im Kapitel irreguläre Migration ist daher problematisch. Im Kapitel geht es zudem (leider), anders als im Titel vorgesehen, nur um Kriminalität (der Asylbevölkerung) und nicht um den viel umfassenderen Bereich Sicherheit. Insbesondere der Schutz der Asylsuchenden vor Diskriminierung und Rassismus, Gewaltprävention (Empfehlungen Oberholzer) und Qualitätsstandards bei Sicherheitsfirmen werden nicht angesprochen.

Empfehlungen SFH:

- Vermischung Asyl und irreguläre Migration in der Asylstrategie möglichst vermeiden und rechtstaatlich korrekte Definitionen benutzen.
- In der Asylstrategie auf die Bereiche «Sicherheit und Kriminalität», beziehungsweise «Schutz des Asylsystems vor Personen ohne Schutzbedarf» fokussieren.
- Für Handlungsempfehlungen im Bereich der irregulären Migration eine separate Strategie erarbeiten, bei der auch Migrationsabkommen und -partnerschaften, die internationale Zusammenarbeit sowie der absehbare und bereits vorhandene Fach- und Arbeitskräftemangel berücksichtigt werden, denn bis in zehn Jahren könnten gemäss einer aktuellen [Analyse](#) der Schweizerischen Nationalbank SNB bis zu 400'000 Arbeitskräfte fehlen. Programme wie etwa *Spurwechsel* in Deutschland, beziehungsweise ein eigenes *Fachkräfteeinwanderungsgesetz*, könnten alternative Lösungsansätze darstellen.

Ausgewogene Betrachtungsweise anstreben

Die Analyse fokussiert mehrheitlich auf die Bundesebene. Handlungsbedarfe in kantonaler und kommunaler Zuständigkeit, etwa in den Bereichen irreguläre Migration und Sicherheit, sowie die Einführung und Vereinheitlichung von Standards in den Bereichen Unterbringung, Härtefall- oder Rückführungspraxis werden in der Analyse nicht oder nur am Rand aufgegriffen. Ebenso wird die zugrundeliegende Finanzierung der kantonalen und kommunalen Leistungen durch den Bund (Globalpauschale, Integrationspauschale) kaum erwähnt. An mehreren Stellen fehlt zudem die klare Verantwortungsübernahme der unteren Staatsebenen für die eigenen Zuständigkeiten.

Die SFH empfiehlt, mit der Asylstrategie entsprechende Handlungsempfehlungen zu entwickeln, damit auch auf Ebene der Kantone und Gemeinden Verbesserungen im Asylwesen erzielt werden können.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen steht Ihnen Frau Behrens gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Miriam Behrens
Direktorin



Teresia Gordzielik
Juristin Abteilung Protection

Per Mail an:
pascal.schwarz@sem.admin.ch und
sarah.hurni@sem.admin.ch

Bern, 15. August 2025

Stellungnahme HEKS – Analyse des Gesamtsystems Asyl

Sehr geehrter Herr Schwarz
Sehr geehrte Frau Hurni

Besten Dank für die Gelegenheit zur «Analyse des Gesamtsystems Asyl» von Ecoplan Stellung zu nehmen. **HEKS unterstützt als Mitgliedsorganisation die umfassende Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH.** Wir äussern uns deshalb im Folgenden nicht zu einzelnen Punkten, sondern möchten vielmehr grundlegende Aspekte bekräftigen.

Begriff «Gesamtstrategie»

Die analysierten Handlungsfelder wurden eng definiert und weitere Themen¹ bewusst davon abgegrenzt. **Aus Sicht von HEKS kann die vorliegende Analyse deshalb nicht als Grundlage für eine «Gesamt»-Strategie Asyl dienen. Wenn der Fokus nicht deutlich erweitert wird, sollte der Name des Projekts angepasst werden.** Ansonsten drohen die politischen und medialen Erwartungen und die zu erwartende Resultate deutlich auseinanderzuklaffen.

Notwendige Ergänzungen

Sollte der Anspruch einer *Gesamtstrategie* aufrechterhalten werden, müssten die wichtigsten Themengebiete des Asylbereichs, bei denen ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht und gemeinsame Ansätze der drei Staatsebenen wichtig und notwendig sind, in die Strategie integriert werden. Dabei möchten wir – ergänzend zur Aufzählung der SFH – insbesondere folgende, aus Sicht von HEKS noch in der Asylstrategie zu behandelnden Themen hervorheben und aufzeigen, wo diese an die vorliegende Analyse anknüpfen:

¹ Siehe Ziff. 1.2 c), S. 24 der Analyse: [...] z.B. Finanzen bzw. Deckungsgrad der Bundesabteilungen [z.B. Global-, Nothilfe- und Integrationspauschale], 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). [...]

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1





- **Partizipation Geflüchteter**; insbesondere ein institutionalisierter Einbezug in die Arbeitsgruppen der vorliegenden Strategie und in zukünftige Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozesse
 - Möglicher Anknüpfungspunkt in der Analyse: «Gesellschaftliche Teilhabe» (*«Es ist zu prüfen, wie Geflüchtete stärker in die Planung und Umsetzung von Integrationsmassnahmen einbezogen werden können.»*)
- **Legale Fluchtwege**; eine Einbettung bestehender Instrumente in das Gesamtsystem Asyl
 - Möglicher Anknüpfungspunkt: «Sicherstellung Schwankungstauglichkeit» (*«Prüfen, wie auch unter starker Belastung des Asylsystems ein (allenfalls) reduziertes Resettlement Programm weitergeführt werden kann.»*)
- **Humanitärer Schutz** statt vorläufiger Aufnahme und Status S
 - Möglicher Anknüpfungspunkt: «Erstmalige Anwendung» (*«Kohärente Integration des Status S ins Gesamtsystem Asyl ist zu prüfen.»*)
- Lösung der Situation der **Langzeit-Nothilfe** z.B. indem Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden können, Zugang zu Bildungsangeboten und zum Arbeitsmarkt und so die Möglichkeit zur Regularisierung ihres Aufenthalts gewährt wird («Spurwechsel»)
 - Möglicher Anknüpfungspunkt: «Ausreisen und Rückführungen» (*« Klären wie mit Personen umzugehen ist, die ausreisepflichtig sind, aber dennoch nicht zurückgeführt werden können.»*)
- Einbezug neuer Erkenntnisse bezüglich **Kinderrechte** (z.B. Studie zum "Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht" | ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften und Kinder und Jugendliche in der Nothilfe im Asylbereich - Systematische Untersuchung der Situation in der Schweiz)
 - Möglicher Anknüpfungspunkt: «Frühkindliche (Sprach-) Förderung»

Alternative, legale Zugangswege

Betreffend die Analyse und Handlungsempfehlungen zur «irregulären Migration» unterstützt HEKS die Ausführungen der SFH, dass diese nicht Bestandteil einer Asylstrategie sein sollten, da der Asylbereich keine Lösungen dafür bieten kann. Dies wird auch in der Analyse selbst festgehalten. **Stattdessen bedarf es auch aus Sicht von HEKS einer separaten Strategie zur Migrationspolitik, bei der auch die internationale Zusammenarbeit sowie der bestehende Arbeitskräftemangel berücksichtigt werden.** Das Ziel muss dabei unter anderem sein, alternative, legale Zugangswege zu schaffen.

Möglicher Anknüpfungspunkt in der vorliegenden Analyse ist dabei, die «Belastung des Asylsystems durch mutmasslich unbegründete Asylgesuche» aus einer anderen Perspektive zu beleuchten und zum Anlass zu nehmen, Anpassungen in den Bereichen Arbeits- und (Weiter-)Bildungsmigration vorzunehmen.



Erfolgreiche Integration

Aus Sicht von HEKS enthält die Analyse verschiedene sehr wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die Integrationsförderung und identifiziert den richtigen Handlungsbedarf.

Hervorzuheben sind dabei:

- Die Notwendigkeit sofortiger Integrationsmassnahmen für Asylsuchende nach Kantonszuweisung;
- den Bedarf für flexiblere Wege zur Anerkennung von Qualifikationen und einen raschen Zugang zu qualifikationsnaher Beschäftigung (inkl. frühzeitiger Erfassung von Kompetenzen, allenfalls bereits in den Bundesasylzentren);
- die finanziellen und gesellschaftlichen Vorteile einer langfristigen und bildungsorientierten Förderung gegenüber einer möglichst raschen, reinen Arbeitsmarktintegration;
- den Bedarf an zusätzlicher Sensibilisierung von Unternehmen über das Potenzial junger Geflüchteter und die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und
- die Sprachförderung über das Niveau A2/B1 hinaus.

Diesen Handlungsbedarf gilt es mit einer verbindlichen, einheitlichen Herangehensweise der kantonalen Integrationsdelegierten und des SEM zu konkretisieren.

Der Einführung von Teilnahmeverpflichtungen steht HEKS hingegen kritisch gegenüber. Die Wirksamkeit von Negativanreizen und Sanktionsandrohungen wird unter Fachpersonen bezweifelt. Andere Massnahmen wie etwa eine gemeinsame Ziel- und Handlungsplanung von Behörden und Betroffenen erweisen sich als wirkungsvoller.

Einbezug Zivilgesellschaft

Abschliessend möchten wir unser im September 2024 gemachtes Angebot erneuern, dass wir – sobald das Mandat und die Eckwerte dafür feststehen – den staatlichen Arbeitsgruppen gerne mit Know-How zur Verfügung stehen. **Das bedingt jedoch Transparenz darüber, welche Massnahmen, in welchem Kreis und zu welchem Zeitpunkt entwickelt und diskutiert werden.** Mit Begleitgruppen (z.B. in den Bereichen Menschenhandel oder Kinderrechte) und ähnlichen Instrumenten bestehen gute Erfahrungswerte wie ein Einbezug von Fachpersonen aus der Zivilgesellschaft ohne Abstriche betreffend Vertraulichkeit und Effektivität gelingen kann. Wir freuen uns auf Ihre Kontaktaufnahme.

Freundliche Grüsse

Walter Schmid
Präsident

Karolina Frischkopf
Direktorin

Staatssekretariat für Migration
Herr Pascal Schwarz
Co-Projektleiter Gesamtstrategie Schweiz
pascal.schwarz@sem.admin.ch

Bern, 14. August 2025

Stellungnahme zum Schlussbericht «Analyse des Gesamtsystems Asyl» (25. Juni 2025)

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Schwarz

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) bedankt sich für die Gelegenheit, zur Analyse des Gesamtsystems Asyl Stellung nehmen zu können.

**Das SAH schliesst sich der detaillierten Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) an, die am 15. August 2025 eingereicht wird.
In diesem Sinne wird die SFH-Stellungnahme um eine weitere Organisation ergänzt.**

Betonen möchten wir nochmals folgende Punkte:

Das SAH begrüsst, dass mit dem vorliegenden Schlussbericht eine differenzierte Analyse zur Gesamtstrategie Asyl vorgelegt wurde. Der Bericht würdigt an verschiedenen Stellen die Leistungen der letzten Jahre – etwa die Krisenbewältigung im Zusammenhang mit Schutzstatus S oder die Fortschritte im Bereich Integration. Das ist wichtig und richtig. Dennoch bleibt der Bericht in seiner Ausrichtung technokratisch und teilweise defizitorientiert. Es fehlt eine klare Zukunftsperspektive im Sinne eines menschenrechtsbasierten, inklusiven Asylsystems, das auch die gesellschaftliche Akzeptanz stärkt.

Wir bekräftigen unsere Unterstützung der **zehn Handlungsfelder** der SFH und heben nachfolgend einige aus unserer Sicht zentrale Ergänzungen hervor:

1. Partizipation von Geflüchteten systematisch verankern

Der Bericht erwähnt die Bedeutung der gesellschaftlichen Teilhabe, doch fehlen konkrete Vorschläge zur politischen Partizipation. Der Einbezug geflüchteter Menschen – insbesondere durch das Flüchtlingsparlament oder andere selbstorganisierte Strukturen – muss systematisch erfolgen. Wir fordern verbindliche Konsultations- und Mitentscheidungsmechanismen auf allen Ebenen.

2. Soziale Integration gleichwertig behandeln

Während die Arbeitsintegration detailliert analysiert wird, bleibt die soziale Integration zu vage. Dabei ist klar: Sprache, Wohnen, psychosoziale Stabilität und soziale Netzwerke sind Voraussetzung für eine nachhaltige berufliche Integration. Wir fordern:

- gezielte Investitionen in frühkindliche Förderung und schulische Integration,
- psychologische und sozialarbeiterische Begleitung vulnerabler Gruppen,
- Programme zur interkulturellen Öffnung lokaler Strukturen und Organisationen.

3. Zeit für Sprachförderung statt rascher Arbeitsmarktdruck

Wir teilen die Einschätzung des Berichts zur Arbeitsmarktfähigkeit. Allerdings mahnen wir zur Vorsicht: Ein zu früher Einstieg in den Arbeitsmarkt ohne ausreichende Sprachkenntnisse zementiert prekäre Beschäftigung. Eine nachhaltige Integration braucht:

- gut ausgebaute, längerfristige Sprachförderangebote,
- Ausnahmeregelungen für bildungs- und qualifikationsorientierte Pfade,
- Sensibilisierung der Kantone für diese Priorität.

4. Faire Chancen für alle – auch bei der Anerkennung von Qualifikationen

Die Anerkennung von mitgebrachten Diplomen und Kompetenzen bleibt ein Dauerbrenner. Der Bericht nennt die Problematik, schlägt aber keine Lösungen vor. Wir fordern:

- niederschwellige, kostengünstige Anerkennungsverfahren,
- Förderung des EQPR (Qualifications Passport),
- Aufwertung nicht-formaler Kompetenzen und «training on the job»-Modelle.

5. Kinderbetreuung als Schlüsselfaktor für Gleichstellung

Geflüchtete Frauen sind überproportional oft von fehlender Kinderbetreuung betroffen. Ohne flankierende Massnahmen bleibt ihr Potenzial ungenutzt. Deshalb fordern wir:

- gezielte Investitionen in subventionierte Betreuungsangebote für geflüchtete Familien,
- Anerkennung von Care-Arbeit als Teil der Integrationsleistung,
- Ausbau elternunterstützender Angebote in Erstunterbringung und Übergangsphasen.

6. Schutzstatus S und VA zusammen denken – humanitären Schutzstatus prüfen

Wir begrüßen die Diskussion um eine kohärente Einbettung des Schutzstatus S. Zugleich bleibt die Lage der vorläufig Aufgenommenen ungelöst. Eine zukunftsgerichtete Strategie muss:

- den humanitären Schutzstatus als Alternative zur heutigen VA/S-Konstruktion prüfen,
- Status-Übergänge klar und transparent regeln (z. B. nach 5 Jahren Aufenthalt),
- Kriterien für Härtefallregelungen bundeseinheitlich ausgestalten.

7. Gesellschaftliche Akzeptanz stärken – Narrative beeinflussen

Die aktuelle Asyldebatte ist geprägt von Unsicherheit und politischen Spannungen. Eine mutige Asylstrategie braucht eine aktive, faktenbasierte Kommunikation, die:

- Positivbeispiele betont und nicht nur Defizite,
- Vertrauen in rechtsstaatliche Prozesse stärkt,
- gemeinsame Erfolge der Behörden und Zivilgesellschaft sichtbar macht.

Fazit

Die Asylstrategie muss politisch, sozial und gesellschaftlich getragen werden – mit den Geflüchteten, nicht nur über sie. Das SAH ist gerne bereit, sich insbesondere in den Bereichen **soziale und berufliche Integration, Partizipation** sowie **Innovationen im Bildungs- und Arbeitsbereich** aktiv in die Umsetzung der Strategie einzubringen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung der SFH-Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

SAH



Samuel Bendahan
Präsident



Caroline Morel
Leiterin Nationales Sekretariat

Michael Egli
Bereich Grundlagen und Politik
Fachstelle Migrationspolitik
Tel. direkt: +41 41 419 22 03
E-Mail: meegli@caritas.ch

Staatssekretariat für Migration
Pascal Schwarz
Pascal.Schwarz@sem.admin.ch

Luzern, 14. August 2025

Rückmeldung zur Analyse im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Staatssekretariat für Migration hat am 26. und 27. Juni 2025 an Informationsveranstaltungen für NGOs über den aktuellen Stand der Gesamtstrategie Asyl informiert und die Ergebnisse der Analyse von ECOPLAN vorgestellt. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden eingeladen, zu den Ergebnissen der Analyse Stellung zu beziehen. Caritas Schweiz bedankt sich für diese Möglichkeit der Stellungnahme und macht davon gerne Gebrauch.

Caritas Schweiz verhindert, lindert und bekämpft Armut in der Schweiz und weltweit in rund 20 Ländern. Gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen setzt sie sich für Menschen ein, die in der Schweiz von Armut betroffen oder bedroht sind oder sich in einer schwierigen Lebenslage befinden. Im Asyl-, Flucht- und Migrationsbereich ist Caritas mit diversen Projekten und Beratungsangeboten aktiv und äussert sich regelmässig zu sozial-, migrations-, klima- und entwicklungspolitischen Fragen.

Grundsätzliche Bemerkungen

Caritas Schweiz begrüsst grundsätzlich, dass als Ausgangslage für eine Gesamtstrategie Asyl, eine Analyse in Auftrag gegeben wurde. In der Analyse von ECOPLAN werden einige wichtige Erkenntnisse dargelegt, die sich mit der Erfahrung und Position von Caritas decken. So gilt es an die Erfolge anzuschliessen, die im Rahmen der Integrationsagenda erzielt wurden. Das im Zuge der Neustrukturierung eingeführte beschleunigte Asylverfahren funktioniert grundsätzlich gut, gerade auch wegen der zeitgleich eingeführten Begleitmassnahmen wie dem unentgeltlichen Rechtsschutz. Weiter wird die Anwendung des Schutzstatus S gewürdigt sowie dessen Anpassungsbedarf betont.

Aus Sicht der Caritas erscheint jedoch die Themensetzung bei der Analyse für eine Gesamtstrategie Asyl als willkürlich und in vielen Bereichen dominiert ein problematisierender Fokus. Aufgrund dieser Schwerpunktsetzung dominieren in den Ergebnissen dann auch Themen wie Nicht-Schutzbedürftigkeit, irregulärer Aufenthalt und missbräuchliche Asylgesuche.

Hingegen wurden wichtige Themen bei der Analyse ausgeklammert, die aus Sicht der Caritas für eine Gesamtstrategie Asyl elementar sind. Neben den Aspekten, die die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) in ihrer Stellungnahme auflistet, seien hier der Zugang für und der Umgang mit vulnerablen Personen darunter unbegleitete minderjährige Asylsuchenden, Themen wie Gesundheit, Unterbringung, Betreuung, Bildung und sichere Fluchtwege erwähnt. Um dem Anspruch einer Gesamtstrategie Asyl gerecht zu werden, ist es daher aus Sicht der Caritas wichtig, dass die Themenpalette bei der weiteren Erarbeitung deutlich erweitert wird.

Spezifische Aspekte der Analyse

Als Mitgliedsorganisation der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) verweist Caritas auf deren detaillierte und umfassende Stellungnahme zur Analyse. Caritas teilt die Positionen, die die SFH in ihrer Antwort hervorhebt und unterstützt ihre Forderungen. Ohne andere Themen in der Stellungnahme der SFH zu relativieren, konzentriert sich Caritas in ihrer eigenen und ergänzenden Antwort auf einige für sie besonders zentrale Aspekte.

1. Abgrenzung des Rechts auf Asyl von irregulärer Migration

Das Thema Asyl ist in der öffentlichen Diskussion sehr präsent. Allerdings geraten dabei die humanitären Grundlagen des Asylrechts und die Würde der Schutzsuchenden oft in den Hintergrund. Umso wichtiger ist es im Rahmen der Erarbeitung einer Gesamtstrategie Asyl, differenziert und mit der nötigen Sensibilität zu argumentieren. Aus Sicht der Caritas ist es deswegen irritierend, dass der Themenbereich Irreguläre Migration, der nur am Rande mit dem Thema Asyl zusammenhängt, in der Analyse als Ganzes behandelt wird und dabei an verschiedenen Stellen Vermischungen gemacht wurden (siehe Stellungnahme SFH).

Im Hinblick auf die bevorstehende Synthese möchte Caritas nochmals folgende wichtige Grundsätze zum Thema Asyl hervorheben:

Das **Recht auf Asyl** ist eine zentrale Errungenschaft des internationalen Menschenrechtsschutzes. Es ist sowohl in der Schweizer Gesetzgebung wie auch in internationalen Abkommen verbindlich verankert und dient dem Schutz verfolgter Menschen. Jede Person, die ein Asylgesuch beantragt und sich im Asylverfahren befindet, ist nicht illegal in der Schweiz.

Die Definition von **missbräuchlichen Asylgesuchen** ist anspruchsvoll. Denn sie unterstellt den Betroffenen, dass sie bereits bei der Einreichung des Asylgesuchs über dessen Ausgang Bescheid wissen. Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

- **Asylverfahren sind sehr komplex** und überfordern alle, die sich nicht intensiv damit auseinandersetzen. Auch für ausgewiesene Fachleute ist der individuelle Entscheid oft schwer abschätzbar. Darüber hinaus deckt sich der gefühlte Schutzbedarf der Betroffenen nicht immer mit den engen Definitionen der Asylgesetzgebung.
- **Für die Betroffenen steht enorm viel auf dem Spiel**, entsprechend ist es nachvollziehbar, dass sie keinen Weg unversucht lassen möchten, um ihr sicheres Aufenthaltsrecht zu erhalten. Dies umso mehr, als dass ihnen keine legalen Alternativen für einen Aufenthalt offenstehen.
- **Flucht und Vertreibung haben vielerlei und stark individualisierte Gründe** und daher ist auch bei Staaten mit tiefer Anerkennungsquote Vorsicht geboten. Denn auch aus diesen Ländern kommen potenziell Menschen mit berechtigten individuellen Asylgründen.

Wörter wie missbräuchliche und unbegründete Asylgesuche haben die Tendenz, diese Aspekte auszublenden und so geraten pauschal Gruppen oder Asylsuchende als Ganzes in Verdacht, sich illegal und gesetzeswidrig zu verhalten.

Caritas plädiert mit Nachdruck dafür in der Synthese, die problematischen Vermischungen von irregulärer Migration und Asyl zu verhindern sowie mehr Sensibilität auf Terminologien zu verwenden, als dies in der Analyse der Fall ist.

2. Geflüchtete mit besonderen Bedürfnissen

Aus Sicht von Caritas Schweiz ist der Zugang und die Gewährung von Schutz die oberste Priorität eines funktionierenden Asylsystems. Aus der operativen Erfahrung im Rechtsschutz, in der Beratung und Betreuung von Geflüchteten sowie der Projektarbeit, weiss Caritas, dass dieser Zugang gerade für vulnerable Geflüchtete besonders herausfordernd ist. Als vulnerabel oder Personen mit besonderen Bedürfnissen werden unter anderem folgende Personengruppen verstanden: Minderjährige, Personen mit schweren physischen und psychischen Erkrankungen, LGBTIQ+-Personen, Opfer von Menschenhandel und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie beispielsweise Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien. Solche Voraussetzungen benachteiligen sie im Asylprozess, weshalb sie auf besondere Schutzmechanismen angewiesen sind. Besondere Bedürfnisse sind im Asylverfahren nicht immer auf Anhieb erkennbar, und deren Identifizierung anspruchsvoll, zumal diese oft, wie zum Beispiel sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt, stark tabuisiert sind. In verschiedenen Berichten wurde Handlungsbedarf bei der Identifizierung von vulnerablen Gruppen von Asylsuchenden in der Schweiz festgestellt¹. Weiter zeigt sich aber auch, dass der Nachweis von Vulnerabilität bei begrenztem medizinischem Angebot für die Betroffenen herausfordernd ist, vor allem, wenn die Zeit drängt. Dennoch gab es in den vergangenen Jahren immer wieder neue Beschleunigungen, wie zuletzt das 24-Stunden-Verfahren, das innert kürzester Zeit ausgeweitet wurde, ohne umfassende Evaluation. Für Caritas ist es daher schwer verständlich, dass weder die Qualität der verschiedenen Verfahren noch der Zugang für Personen mit besonderen Bedürfnissen als Basis für eine Gesamtstrategie Asyl tiefgreifender analysiert wurden.

Caritas Schweiz hat sich kürzlich in einem Positionspapier zu den Schwierigkeiten von vulnerablen Geflüchteten in stark beschleunigten Asylverfahren geäussert und Massnahmen gefordert, um ihnen gerechter zu werden. Zwar teilt Caritas die Einschätzung in der Analyse von ECOPLAN, dass sich der unentgeltliche Rechtsschutz im Zuge der Neustrukturierung von 2019 bewährt hat. Allerdings kritisiert sie die Aussage, wonach «Verfahrensgarantien stets gewahrt [werden], auch bei massiver Beschleunigung der Asylverfahren.» und «kein Handlungsbedarf» bestehe (S. 77). Das Adjektiv «massiv» deutet darauf hin, dass damit nicht das 2019 eingeführte beschleunigte Verfahren gemeint ist, sondern zusätzliche massive Beschleunigungen wie das sogenannte 24-Stunden-Verfahren zumindest miteinschliesst. In der ECOPLAN-Analyse wird die Aussage einzig auf die Beschwerde-, Kassations- und Entscheidbeständigkeitsquoten abgestützt, die bezüglich Verfahrensqualität nur begrenzt aussagekräftig sind. Insbesondere liefern sie keine Aussage darüber, wie gut die Identifikation von Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen gelingt. Gerade im Zuge von zusätzlichen Beschleunigungen wie dem sogenannten 24-Stunden-Verfahren und der Zunahme von Abschreibungen von Asylanträgen, wäre dies aber besonders wichtig. Umso mehr, als dass die Aussage darüber hinwegtäuscht, dass für dieses zusätzlich massiv beschleunigte Verfahren eine Evaluation fehlt.

¹ [GRETA 2024](#): S. 39-41; [UNHCR 2023](#): S. 8-12; [NKVF 2022](#): S. 18-19

Um diesem wichtigen Aspekt das nötige Gewicht zu geben, fordert Caritas eine umfassende Untersuchung zur Identifikation von vulnerablen Geflüchteten in den verschiedenen Verfahren und insbesondere im Rahmen von zusätzlich beschleunigten Verfahren. Darüber hinaus empfiehlt Caritas eine Evaluation des 24-Stunden-Verfahrens und verweist auf die Forderungen in ihrem Positionspapier.²

3. Abschreibungen von Asylverfahren

In der Analyse wird verschiedentlich auf **Abschreibungen** im Rahmen des Asylverfahrens hingewiesen. Einerseits wird die starke Zunahme von Abschreibungen erwähnt, andererseits wird ausgeführt, dass bei Abschreibungen davon auszugehen ist, dass die Personen unbegründet Asyl beantragen. Neben freiwilliger Rückkehr und unkontrollierter Abreise kann eine Abschreibung auch aufgrund von fehlender Mitwirkung erfolgen. Dies beispielsweise bei nicht oder zu spätem Erscheinen zur Anhörung oder zur Dactyloskopie.

Caritas beobachtet, dass gerade im sogenannten 24-Stunden-Verfahren häufiger entschieden wird Fälle abzuschreiben oder einzustellen. Angesichts der massiv gekürzten Fristen, der Flut an Informationen, die auf die Personen zu Beginn eines Verfahrens zukommen, der oftmals gesundheitlich schwierigen Situation der betroffenen Asylsuchenden und der Auswirkungen der Beschleunigung auf die grundlegenden Verfahrensgarantien, besteht die Gefahr, dass hier zu schnell auf fehlende Mitwirkung geschlossen wird.³

Für Caritas ist es angezeigt, dass es genauere Untersuchungen braucht, warum die Anzahl Abschreibungen zugenommen hat und ob dem Risiko von vorschnellen Abschreibungen im massiv beschleunigten 24-Stunden-Verfahren genügend Rechnung getragen wird.

4. Weiterentwicklung des Schutzstatus S und der vorläufigen Aufnahme

In der Analyse wird betont, wie wichtig der Schutzstatus S nach Ausbruch des Angriffskriegs auf die Ukraine war. Es wird aber auch auf den Bedarf einer besseren Einbettung ins gesamte Asylsystem hingewiesen. Grund dafür sind Unterschiede zu anderen Aufenthaltstiteln, für die es keine plausiblen Gründe gibt. Auch die vom Bund eingesetzte Evaluationsgruppe zum Status S hat sich mit dieser Frage beschäftigt und die Angleichung an die vorläufige Aufnahme empfohlen.

Caritas ist ebenfalls der Ansicht, dass es eine Neukonzeption der vorläufigen Aufnahme wie auch des Schutzstatus S braucht. Es ist wichtig, dass Menschen, die aus ähnlichen Gründen Schutz suchen, eine ähnliche Rechtsstellung erhalten. Wichtig ist aber vor allem auch, dass ihr Schutzbedarf anerkannt wird, sie eine Perspektive erhalten und entsprechend unterstützt werden. Da der Schutzbedarf von Kriegs- und Gewaltvertriebenen, wie dies Schutzsuchende aus der Ukraine und vorläufige Aufgenommene meist sind, mit dem von anerkannten Flüchtlingen vergleichbar ist, sollten sie ihnen bezüglich Existenzsicherung, Familiennachzug, Wohn- und Reisefreiheit gleichgestellt sein.

Caritas empfiehlt daher, die wichtige Frage der Neukonzeption des Schutzstatus S und der vorläufigen Aufnahme im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl zu behandeln. Caritas befürwortet die Schaffung eines neuen humanitären Schutzstatus.

² Caritas Schweiz 2025: Positionspapier «Die Beschleunigung von Asylverfahren hat Grenzen».

³ Asyl 2/2025: Procédure « 24 heures » et préservation des garanties procédurales : quels enjeux ?

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen

Caritas Schweiz



Andreas Lustenberger
Leiter Bereich Grundlagen und Politik
Mitglied Geschäftsleitung



Michael Egli
Leiter Fachstelle Migrationspolitik

Bern / Winterthur, 15. August 2025

Gesamtstrategie Asyl – Bericht Ecoplan im Auftrag des tripartiten Ausschusses Strategie

Stellungnahme des Flüchtlingsparlaments Schweiz

1. Einleitung und Vorbemerkungen

Das Flüchtlingsparlament bedankt sich für die Möglichkeit, zum Bericht von Ecoplan zur Gesamtstrategie Asyl Stellung nehmen und eine Rückmeldung abgeben zu können. Der Bericht analysiert vier Themenbereiche:

- Asyl
- Schutzstatus S
- Irreguläre Migration und
- Integration

Es ist zweifellos so, dass es sich dabei um vier wichtige Bereiche handelt; allerdings sind aus unserer Sicht zahlreiche wichtige und relevante Faktoren im Bericht nicht berücksichtigt. Insofern scheint es aus Sicht des Flüchtlingsparlaments vermessen, von einer Gesamtstrategie zu sprechen.

Dass aufgrund der limitierten zeitlichen und personellen Ressourcen auf Teilbereiche fokussiert wurde, ist zwar nachvollziehbar. Wie die Auswahl der vier Fokusthemen Asylverfahren, Status S, Irreguläre Migration und Integration zustande kam, ist aber nicht nachvollziehbar und bleibt in der Analyse unbegründet.

Soll der Anspruch einer Gesamtstrategie aufrechterhalten werden, müssten wichtige Themengebiete des Asylwesens, bei denen ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht und gemeinsame Ansätze der drei Staatsebenen wichtig und notwendig sind, in die Strategie integriert werden, z.B.:

- Umsetzung des von der Schweiz unterzeichneten Versprechens, eine «meaningful refugee participation» zu ermöglichen – dies auf allen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden sowie fallführende Stellen): Partizipation der Geflüchteten in Praxisleitfäden, Begleitgruppen und Arbeitsgruppen der Behörden im Bereich Flucht und Asyl
- Sichere und planbare Zugangswege, Resettlement
- Revision der VA und des Status S (humanitärer Schutz), basierend auf den Ergebnissen der Evaluationsgruppe zum Status S
- Gewalt, Rassismus und Diskriminierung gegen Asylsuchende sowie Gewaltprävention und Qualitätsstandards im Bereich Sicherheit in Kollektivstrukturen
- Evaluation des erweiterten und des Dublin-Verfahrens

- Öffentliche Kommunikation der drei Staatsebenen im Flüchtlingsbereich zur Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz

Sollte die Themenpalette in der Strategie nicht massgeblich erweitert werden, ist der Begriff «Gesamtstrategie» zu überdenken und zu ersetzen.

Ausserdem fällt in der Lektüre des Berichts auf, dass im Sprachgebrauch immer wieder teilweise unsaubere, teilweise wertend aufgeladene Begrifflichkeiten benutzt werden, auf die in einem wissenschaftlich-analytischen Bericht aus unserer Sicht klar verzichtet werden sollte. So erscheint uns die Tonalität gegenüber Asylsuchenden oftmals pauschalisierend, bewertend und manchmal sogar diskriminierend – es scheint, dass die im öffentlichen Diskurs vorherrschende negative und problematisierende Redeweise teils unreflektiert in den Bericht eingeflossen ist. Das ist aus Sicht des Flüchtlingsparlaments stossend. Um zwei Beispiele zu nennen:

- Immer wieder wird die auch in der medialen Berichterstattung und in der politischen Debatte beliebt Wassermetaphorik (Zustrom, Welle, ...) unreflektiert übernommen.
- Der Schwerpunkt auf die Irreguläre Migration an sich und die teilweise fehlende Abgrenzung zwischen irregulärer Migration und Asylstatus untergräbt das Recht auf Asyl.

Gerade in einem politisch stark umkämpften und kontroversen Politikfeld wie dem Asylbereich scheint es uns wichtig, bei Sprachgebrauch sorgfältig zu sein.

In der Folge geht das Flüchtlingsparlament nun auf die vier im Bericht besprochenen Themenbereiche kurz ein und nimmt zu einer Auswahl von Themen, die uns bei der Lektüre aufgefallen sind, Stellung.

2. Asylbereich

Es waren zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen im Asylbereich – die Einschätzung durch die Eco-plan-Studie ist, dass aufgrund dieser Herausforderungen ein mehrheitlich zufriedenstellendes Fazit gezogen werden können. Allerdings wird in der Studie als Ziel immer wieder die „Schwankungstauglichkeit“ des Systems erwähnt; und in Zusammenhang mit den Herausforderungen ist wiederholt die Rede davon, dass dies aufgrund von „Extremsituationen“ so gewesen sei.

Das Flüchtlingsparlament anerkennt, dass die Ausrufung des Schutzstatus S und die Herausforderung, Zehntausende Schutzsuchende aus der Ukraine aufzunehmen, nicht vorhersehbar war. Im Asylbereich scheint uns die „Extremsituation“ aber hausgemacht zu sein. Jedenfalls erscheint uns nicht ersichtlich, wie mit einem Bestand von 5000 Betten und einer angestrebten Belegung von 140 Tagen in den BAZ jährlich 24'000 Gesuche bewältigt werden sollten. Wobei noch zu ergänzen wäre, dass bereits der Wert von 24'000 Gesuchen wohl von Anfang an zu unvorsichtig budgetiert war. Um eine effektive Schwankungstauglichkeit zu erreichen, erscheinen auch die nun vorgesehenen 7700 Plätze ebenfalls nicht ausreichend. Wenn wir – ausgehend von der angestrebten Verweildauer von 140 Tagen in den BAZ davon ausgehen, dass jedes Bett ca. 2.5x/Jahr belegt werden könnte, könnten mit dieser Anzahl Betten rund

20'000 Anfragen bewältigt werden können. Weiterhin ist die Schwankungstauglichkeit nicht gegeben und es wird den asylkritischen Stimmen weiter angeboten, von einem „Asylchaos“ zu sprechen und Stimmung gegen Geflüchtete zu machen.

Das Flüchtlingsparlament fordert:

- Um durchschnittlich 30'000 Gesuche/Jahr bewältigen zu können, sind mindestens 12'000 Plätze in BAZ dauerhaft zu planen. Diese sollen auch in einem Jahr mit etwas weniger Gesuchen nicht aufgehoben werden. Allfällige Schwankungen bei den Gesuchszahlen sollen beim Personal, nicht bei der Infrastruktur ausgeglichen werden, da sich der Personalbestand schneller auch wieder nach oben anpassen lässt als die Infrastruktur.
- Auf eine adäquate Ausbildung des Personals in den BAZ ist zu achten; insbesondere braucht es Schulungen zum kultursensiblen und antirassistischen Umgang mit den Geflüchteten.
- Um den Anteil der „unbegründeten“ Gesuche wie angestrebt auf unter 20% zu bringen, braucht es reguläre Möglichkeiten für Ausbildung und reguläre Zuwanderung für Personen aus diesen Ländern.
- Weiter braucht es nach wie vor eine Regelung für abgewiesene Personen, die auch drei oder mehr Jahre nach ihrer negativen Entscheidung weiterhin in der Schweiz sind, diese nicht freiwillig verlassen und aufgrund von fehlenden Abkommen mit ihren Heimatländern nicht zurückgeschafft werden können. Härtefallgesuche für diese Personen müssen schneller und unkomplizierter möglich sein, um einen Ausweg aus dieser unmenschlichen und gesundheitsschädigenden Situation der Personen in der Nothilfe zu ermöglichen.
Die Empfehlungen aus dem EKM-Bericht zu Kindern in der Nothilfe sind schnell und wirksam umzusetzen.

3. Schutzstatus S

Mehr als drei Jahre nach der russischen Vollinvasion in der Ukraine und mehr als zehn Jahre nach der widerrechtlichen Annexion der Krim und dem Einmarsch im Donbass ist weiterhin ein Ende des Krieges und ein gerechter Friede nicht absehbar. Es ist rund 3.5 Jahre her, seit der Schutzstatus S aktiviert wurde. Es braucht eine Lösung für die Zeit, wenn der Schutzstatus S bei Tausenden von Personen aus der Ukraine aufgehoben und in eine B-Bewilligung umgewandelt wird – dies wird auch im Bericht klar konstatiert.

Im Bericht der Evaluationsgruppe zum Schutzstatus S wird der „Dual Intent“-Ansatz, der seine begrenzte Integration mit einer Rückkehrorientierung kombiniert, als erfolgreich taxiert; diese Interpretation übernimmt der Ecoplan-Bericht.

Das Flüchtlingsparlament hingegen kommt aufgrund von Gesprächen mit zahlreichen Betroffenen zu einem anderen Schluss: die Unsicherheit, die mit der Rückkehrorientierung und der immer wieder befristeten Verlängerung des Schutzstatus einhergeht, erschwert gerade die Integration der Ukrainer:innen, sowohl in Gesellschaft als auch in den Arbeitsmarkt – die eine Absicht hintertreibt die andere.

Diese Unsicherheit bleibt auch in der angedachten Lösung für die oben geschilderte Problematik bestehen: eine befristete B-Bewilligung, die an die Aktivierung des Schutzstatus S gebunden bleibt, bringt diesbezüglich nur eine geringfügige Verbesserung. Die ganzen Unklarheiten, die rund um die Ausgestaltung einer solchen B-Bewilligung bestehen, erhöhen die Unsicherheit weiter. Es braucht eine bessere Lösung, um die Ziele, die hinsichtlich der Integration der ukrainischen Schutzsuchenden gesetzt wurden, erreichen zu können.

Das Flüchtlingsparlament fordert:

- Eine mehrjährige Gültigkeit der Bewilligung S – und analog dazu: bei der vorläufigen Aufnahme (Status F) - zur Schaffung von Planungssicherheit und Förderung der Integration.
- Klare, verbindliche und transparente Kriterien für eine mögliche Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung bei gelungener Integration.
- Eine transparente Kommunikation durch das SEM zur mittelfristigen Perspektive für Schutzsuchende aus der Ukraine.
- Die unhaltbaren, von der Evaluationsgruppe zum Schutzstatus S offengelegten, nicht begründbaren Unterschiede zwischen der Vorläufigen Aufnahme und dem Schutzstatus S sollen aktiv und grosszügig angegangen werden. Das Flüchtlingsparlament fordert eine jeweilige Angleichung an den grosszügigeren Status.

4. Irreguläre Migration

Ein grosser Teil der im Bericht so betitelten „Irregulären Migration“ betrifft nicht Personen aus dem Asylbereich. Wie oben erwähnt findet es das Flüchtlingsparlament bedenklich und kontraproduktiv, in Zusammenhang mit dem Asylbereich überhaupt von irregulärer Migration zu sprechen. Menschen haben ein Recht auf die faire Prüfung eines Asylgesuchs, dieses darf nicht geritzt werden. Auch wenn eine Person dann einen ablehnenden Entscheid erhält, weil aus Sicht der Behörden keine ausreichenden Asylgründe vorliegen, sollte dieser Begriff aber nicht benutzt werden – er rückt die Betroffenen in eine Illegalität und giesst Öl ins Feuer der bereits aufgeheizten öffentlichen Debatte zum Thema Asyl und Migration.

Das Flüchtlingsparlament ist auch besorgt über den ausschliesslichen Fokus auf das Thema der Kriminalität in diesem Teil des Berichts. Auch wenn die Kriminalitätsrate bei den von dieser Thematik betroffenen Personen überproportional hoch ist, ist seitens der Behörden immer noch eine würdevolle und nicht polemische Art, über diese zu sprechen, vonnöten.

Es stellt sich zudem bei diesem Thema die Frage, wie gross der Anteil der aufenthaltsrechtlichen Verfehlungen an der dieser Gruppe zugeschriebenen Kriminalität ist. Das könnte durchaus einmal untersucht und dann in der Debatte ausgewiesen werden.

5. Integration (IAS)

Die IAS hat zweifellos im Vergleich zum altrechtlichen System zu einer Verbesserung und einer Systematisierung der Integrationsbemühungen geführt – das anerkennt auch das Flüchtlingsparlament. Weiterhin gibt es aber viel Luft nach oben – und auch in diesem Bereich Regelungen, die eine gelungene Integration eher erschweren und damit das Ziel der IAS torpedieren. Zwei Beispiele:

- Auf der einen Seite ist Integrationsförderung wirksamer, wenn sie früher anfängt. Es sind aber oft Personen mit einer guten Bleibeperspektive, die im erweiterten Verfahren feststecken und von diesen Fördermassnahmen später profitieren.
- Der Zugang zu Kitas und Frühförderung ist für Geflüchtete teilweise eingeschränkt, insbesondere in der Romandie und auf dem Land. Bei vielen Integrations- und Sprachkursen fehlt eine angemessene Kinderbetreuung – damit wird insbesondere der Zugang für Frauen zu diesen Massnahmen erschwert und das Ziel der Förderung der Gleichstellung torpediert.

Auch wenn die Zahlen zur Arbeitsmarktfähigkeit auf den ersten Blick positiv stimmen, bleiben einige Fragen bestehen: insbesondere ist unklar, ob die Erwerbsquote effektiv das relevante Kriterium ist. Bei zu vielen Geflüchteten handelt es sich um Personen in prekären, teilzeitlichen und schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen, die eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe nicht möglich machen und das Schweizer Sozialsystem immer noch belasten. Es besteht die Gefahr, dass „working poor“ in prekären Verhältnissen geschafft werden. Dazu gibt es keine belastbaren Zahlen – die Ausführungen zu Einkommenshöhe, Dequalifizierung und Selbständigkeit lassen aber das Schlimmste befürchten. Hier muss die Perspektive der Geflüchteten stärker berücksichtigt werden – den Ansatz „Bildung vor Arbeit“ gilt es flächendeckend umzusetzen.

Auch im Bereich der Sozialen Integration besteht grosser Handlungsbedarf; immerhin wird mit dem Bericht der ZHAW hier eine Grundlage gelegt. Es braucht aber auch hier belastbare Ziele, um die Soziale Integration der Geflüchteten zu stärken.

Das Flüchtlingsparlament Schweiz fordert:

- Dem Ansatz „Bildung vor Arbeit“ ist im Rahmen der Integrationsagenda flächendeckend anzuwenden.
- Zugang zu Massnahmen der IAS für alle Personen im erweiterten Verfahren.
- Das Potential von Geflüchteten soll bei der Lösungssuche zum aktuell in verschiedenen Branchen virulenten Arbeitskräftemangel aktiv und gezielt berücksichtigt werden, damit ein „win-win-Effekt“ eintreten kann.
- Zugang zu kostengünstiger Kinderbetreuung und zu frühförderangeboten für geflüchtete Kinder; Integrationsmassnahmen sollen nicht nur einer Person pro Familie zukommen, weil damit die Gleichstellung von geflüchteten Frauen erschwert und der proportional tiefere Anteil dieser Frauen in der Arbeitswelt bestehen bleibt.
- Entwicklung eines Konzepts und Finanzierung von Massnahmen, wie die Soziale Integration von allen Geflüchteten gefördert und verbessert werden kann; hier soll auch die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle übernehmen, für diese anerkannt und auch finanziert werden.

- Information über und niederschwelliger Zugang zu Beratungs- und Meldestellen sowie Ombuds- und Beschwerdestellen in Fällen von Diskriminierung, Rassismus und vermuteter Behördenwillkür.

Für das Flüchtlingsparlament Schweiz

Mahtab Aziztaemeh

Shishai Haile

Peter Mozolevskyi

Stellungnahme zur Analyse im Rahmen der «Gesamtstrategie Asyl»

UNICEF Schweiz und Liechtenstein bedankt sich herzlich für die Gelegenheit, eine Stellungnahme zur «Analyse des Gesamtsystems Asyl» im Rahmen der «Gesamtstrategie Asyl» einreichen zu können. Wir begrüssen sehr, dass eine umfassende Analyse des Gesamtsystems Asyl durchgeführt wird, bevor die neue Asylstrategie erarbeitet wird. Dadurch werden evidenzbasierte Anpassungen und damit langfristige Verbesserungen, auch für Kinder, möglich.

Wir möchten festhalten, dass wir alle Punkte, die die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) in ihrer Stellungnahme aufgreift und die für Kinder direkt oder indirekt relevant sind, unterstützen und Sie bitten, diese in Ihren weiteren Schritten zu berücksichtigen. Wir werden daher in unserer Stellungnahme nur noch punktuell auf spezifische Gesichtspunkte aufmerksam machen.

Mit Blick auf die Kinderrechte möchten wir insbesondere die nachfolgenden drei Punkte betonen:

1 Fehlende Aspekte

Augenscheinlich ist, dass die genannten Zielsetzungen der Asylstrategie sich stark und fast ausschliesslich an der Leistungsfähigkeit und Effizienz des Systems ausrichten. Da sich die Analyse nun ebenfalls insbesondere darauf fokussiert, fehlen aus Kinderrechtsperspektive hochrelevante Themen und Aspekte, die den Menschen und seine Rechte in den Fokus stellen. Wir empfehlen daher dringlich, diese noch zu ergänzen und in die Analyse einfliessen zu lassen respektive in der Strategieerarbeitung mitzubedenken. Durch einen zusätzlichen Themenfokus auf vulnerable Personengruppen, insbesondere Kinder, besteht die Möglichkeit, Lücken in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu erkennen und dahingehend Anpassungen vorzunehmen, sodass ihre Rechte im Rahmen des Asylsystems gewährleistet werden können.

Gerade die von der Analyse abgegrenzten Themenbereiche sind zentral, um das Asylsystem für die Kinder und Menschen, die sich darin befinden, zu verbessern und sollten deshalb in der Folgestrategie Asyl ausreichend Eingang finden. Wir plädieren daher dafür, nochmals zu prüfen, ob die Themen *Finanzen bzw. Deckungsgrad der Bundesabgeltungen, Qualität der Unterbringung und Betreuung im Asylbereich, Umgang mit vulnerablen Personen wie begleitete und unbegleitete Kinder, Organisation und Sicherstellung der Gesundheitsversorgung, Bildung und Beschulung in der Regelstruktur sowie Partizipation* doch noch aufgegriffen und ergänzt werden können.

Ob ein System funktioniert, zeigt sich insbesondere bei den Verletzlichsten. Kinder sowie ihre Rechte und Bedürfnisse in der Analyse wegzulassen beziehungsweise nur punktuell aufzugreifen, obwohl sie 40 Prozent der Asylsuchenden ausmachen, ist schwer nachzuvollziehen. Bei den Haushaltsmitgliedern mit Schutzstatus S sind sogar 79 Prozent Frauen und Kinder (vgl. dazu S.88). Die Analyse hält fest, dass der grosse Anteil alleinerziehender Mütter, Kinder und kranken Personen mit Schutzstatus S besondere Herausforderungen bezüglich Betreuung, Beschulung, Integration oder Gesundheitsversorgung mit sich bringt.

Wir sehen das Momentum als Chance und würden aus genannten Gründen empfehlen, nochmals einen zusätzlichen Fokus auf Kinder und kinderrechtlich relevante Aspekte wie Gesundheit, Partizipation Bildung und Unterbringung in der Analyse zu legen.

2 Themenbereich «Integration»

Besonders hervorheben möchten wir den Themenbereich «Integration», der durch die Zielsetzungen der Integrationsagenda in die Analyse eingeflossen ist. Mit den Themen «Frühkindliche (Sprach-)Förderung» sowie die «Ausbildungsfähigkeit» mithilfe eines Sek II Abschlusses wurden aus Kinderrechtsperspektive wichtige Bereiche aufgegriffen und nun analysiert. Dass Kinder hier explizit in den Fokus rücken und die Wichtigkeit der frühen Förderung für die Chancengerechtigkeit nochmals unterstrichen wird, ist sehr begrüßenswert. Es ist elementar, dass die Erkenntnisse und der identifizierte Handlungsbedarf in die Strategie einfließen und darin entsprechend ersichtlich werden.

Bei der Thematik «Ausbildungsfähigkeit» sollte ein spezifisches Augenmerk auf den Gender Gap gelegt werden, der sich in der Analyse zeigt. Dass geflüchtete Mädchen und junge Frauen seltener über einen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II verfügen, legt nahe, dass es hier gezielte Massnahmen braucht, um einen erfolgreichen Abschluss zu fördern und diesen Gender Gap zu schliessen. Bei der Erarbeitung der weiteren Schritte sollte sich dieser Punkt widerspiegeln. Ausbildungsmodelle zu schaffen, die mit den familiären und finanziellen Realitäten junger Geflüchteter vereinbar sind und dies in der Strategie so festzuschreiben, ist dabei zentral.

3 Thema «Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug»

Die Analyse hält unter anderem fest, dass geklärt werden soll, wie mit Personen umzugehen ist, die ausreisepflichtig sind, aber dennoch nicht zurückgeführt werden können. Dies ist auch aus kinderrechtlicher Sicht relevant.

Einerseits ist beim Wegweisungsvollzug gesamtschweizerisch konsequent auf eine Administrativhaft von Kindern und Jugendlichen sowie eine Trennung der Familien zu verzichten. Dieser Aspekt sollte in die strategischen Überlegungen einfließen. Andererseits zeigt die kürzlich herausgegebene Studie von der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) zu Kindern in der Nothilfe im Asylbereich, dass die Lebenssituation von ausreisepflichtigen, nothilfebeziehenden Kindern und Jugendlichen hochprekär ist. Sie sind psychisch stark belastet und in ihrer Entwicklung erheblich gefährdet. Die Mehrheit der erfassten Kinder und Jugendlichen in der Nothilfe befindet sich zudem länger in diesen Strukturen, als vom System vorgesehen ist. Diese neuen Erkenntnisse sollten reflektiert und bei den strategischen Überlegungen mitberücksichtigt werden.

Gerne verweisen wir an dieser Stelle auch nochmals auf unseren ersten Input zur Gesamtstrategie Asyl vom September 2024, in dem wir auf die aktuellen Herausforderungen im Asylwesen aus Kinderrechtsperspektive hinweisen und Empfehlungen zur Strategie benennen.

Kontakt für Rückfragen: Désirée Zaugg, d.zaugg@unicef.ch

Zürich, 12.08.2025



11. Juli 2025

Konsultation zur Analyse im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl

Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Am 6. Juli 2025 wurde die Eidgenössische Migrationskommission eingeladen, im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, zur Analyse von Ecoplan Stellung zu nehmen. Sie nimmt in ihrer Rolle als divers zusammengesetztes beratendes Organ des Bundesrats und der Verwaltung zum vorliegenden Berichtentwurf Stellung.

Worum geht es? Die **Analyse** ist eines von drei Dokumenten, die an der Asylkonferenz vom 28. November 2025 verabschiedet werden; «die zwei noch ausstehenden Dokumente sind einerseits die **Synthese**, in welcher die drei Staatsebenen zusammen die Erkenntnisse der Analyse politisch einordnen und den weiteren Handlungsbedarf bezeichnen und andererseits das **Mandat**, in welchem die drei Staatsebenen Aufträge erteilen, um konkrete Massnahmen zu erarbeiten.» Die Projektleitung wird die Rückmeldungen zusammenstellen. Diese Zusammenstellung dient den Mitgliedern der TriAS und der KdK zur Weiterarbeit an der Synthese und am Mandat.

Die **Analyse zur Gesamtstrategie Asyl** bietet keine umfassende und keine ergebnisoffene Bestandesaufnahme. Sie konzentriert sich vielmehr auf vier spezifische Teilaspekte (Asylbereich, Schutzstatus S, irreguläre Migration und Integration), untersucht, ob die übergeordneten Ziele, wie sie in der **Neustrukturierung des Asylbereichs** und der **Integrationsagenda Schweiz IAS** festgelegt wurden, erreicht werden konnten und leitet davon allfälligen Handlungsbedarf ab.

In den behandelten Teilaspekten werden ausgewählte Themen **vertieft untersucht**, andere nur **am Rande beleuchtet**. Manche anderen asylpolitischen und asylpraktischen Fragestellungen von Gewicht werden aus der Analyse «ausgegrenzt».

Dies hat Folgen: So wird beispielsweise das Thema der Globalpauschalen ausgeklammert und in einem separaten Projekt analysiert. Dies führt dazu, dass die Konsultation zu diesem wichtigen Teilaspekt nicht stattfinden kann. Die Frage der Globalpauschalen einzubeziehen, wäre jedoch zentral. Mit dieser Pauschale leistet der Bund einen Beitrag an die Kosten, die den Kantonen mit der Betreuung und Unterstützung von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen, anerkannten Flüchtlingen, Staatenlosen sowie Schutzsuchenden mit Status S entstehen. Zudem werden Leistungen im Bereich der Sozialhilfe, der Unterbringung und obligatorischen

Krankenversicherung sowie die Betreuungskosten abgegolten, welche die Kantone im Asylbereich erbringen. Die Globalpauschalen sind ein wichtiges Steuerungsinstrument im Asylbereich und sollten darum aus Sicht der EKM Teil einer umfassenden Gesamtsicht sein.

Aus der Analyse geht hervor, dass die gewählte Abgrenzung «kein Präjudiz» für die Gesamtstrategie darstellt. «Es wird dort zu entscheiden sein, welche (zusätzlichen) Themenfelder in welcher Bearbeitungstiefe einfließen sollen».

Dem Teilaspekt **«Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf»** liegt eine sehr enge Auslegung des Flüchtlingsbegriffs zugrunde. Handlungsbedarf besteht aus Sicht der EKM bei der qualitativen Evaluation der Asylverfahren. Ein regelmässiges qualitatives und quantitatives Monitoring ist zentral, um die Wirksamkeit und die Fairness der Verfahren verfolgen zu können.

Der Teilaspekt **«Schutzstatus S: Analyse und Handlungsbedarf»** ist insgesamt gut analysiert. Aus Sicht der EKM ist die Weiterführung des Schutzstatus S angesichts der Lage sinnvoll. Die Zeit bis zur Beendigung des vorübergehenden Schutzes sollte im Interesse der Betroffenen und der Gesellschaft genutzt werden, um offene Fragen bezüglich des Verbleibs und der Rückkehr zu klären.

Der Teilaspekt **«Irreguläre Migration: Analyse und Handlungsbedarf»** zielt auf den Schutz des Asylsystems. Es fehlen jedoch belastbare Zahlen und Fakten, um das Phänomen und den behördlichen Umgang zu erfassen. Die Begrifflichkeiten sind oft pauschalisierend, sie müssen präzisiert und korrekt verwendet werden. Aus Sicht der EKM müsste dieses politisch sensible Thema sachlicher und differenzierter angegangen werden.

Der Teilaspekt **«Integration: Analyse und Handlungsbedarf»** fokussiert auf die Integrationsagenda Schweiz (IAS), ein gut strukturiertes und breit abgestütztes Modell der Erstintegration von Personen aus dem Asylbereich, die zum Ausgleich von Nachteilen aufgrund von Flucht und Vertreibung beiträgt. Dieser Teilaspekt ist in seinen Aussagen klar und beinhaltet differenzierte Perspektiven. Thematisch fokussiert er jedoch auf die Erstintegration. Integration wird nicht als langfristiger gesamtgesellschaftlicher Prozess konzipiert, der auf die gleichberechtigte Teilhabe der Bevölkerung und die Integration der gesamten Migrationsgesellschaft Schweiz hinzielt. Dieser Aspekt müsste aus Sicht der EKM in die Überarbeitung aufgenommen werden.

Aus Sicht der EKM müssen folgende Ergänzungen in bestehenden Teilaspekten bzw. weitere Teilaspekte in den weiteren Vorarbeiten für die Gesamtstrategie unbedingt berücksichtigt werden:

- **Ergänzung des bestehenden Teilaspekts** «Asylbereich: Analyse und Handlungsbedarf»:
 - Bundeshaushalt: Aufwand und Ertrag (inklusive Budgetlinien)
 - Abgeltungen des Bundes an die Kantone
 - Deckungsgrad der Global- und Integrationspauschale

- **Ergänzung des bestehenden Teilaspekts** «Integration: Analyse und Handlungsbedarf» (→ grosser Integrationsbedarf, der über die Erstintegration IAS hinausgeht!).
 - Integration als langfristiger gesamtgesellschaftlicher Prozess
 - Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts
 - Rechtliche Gleichstellung und gleichberechtigter Zugang zu Bürgerrechten
 - Schaffung von Räumen für ein Neues Wir, jenseits der Narrative von «Wir und die Anderen»
- **Neuer Teilaspekt:** «Rechtliche Stellung der Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt: Analyse und Handlungsbedarf»
 - komplementärer/subsidiärer Schutz / Schutzstatus S / Flüchtlingsstatus
 - Rechtliche Gleichstellung
 - Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)
- **Neuer Teilaspekt:** «Unterbringung von Geflüchteten in Asylzentren, Kollektivstrukturen und in den Regelstrukturen: Analyse und Handlungsbedarf»
 - Unterbringung in Asylstrukturen
 - Sicherheit in den Asylstrukturen
 - physischen und psychischen Gesundheitsversorgung
 - Bildung und Beschulung ab dem ersten Tag
 - Partizipation der Geflüchteten an der Organisation ihres Alltags
 - Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)
- **Neuer Teilaspekt:** «Personen mit besonderen Schutzbedarfen: Analyse und Handlungsbedarf»
 - Kinder, Unbegleitete Minderjährige Asylsuchende UMA
 - Anerkennung der Staatenlosigkeit
 - Weitere Personen mit besonderem Schutzbedarf
 - Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)
- **Neuer Teilaspekt:** «Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden Analyse und Handlungsbedarf»
 - Rückkehr
 - Härtefälle (VA / Status S / Personen in der Nothilfe)
 - Administrativhaft
 - Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)
- **Neuer Teilaspekt:** «Sicherer Zugang zu Schutz und Verfahren: Analyse und Handlungsbedarf»
 - Resettlement
 - Komplementäre Zugangswege
 - Das Europäische Asylsystem: die Verantwortung der Schweiz

- Multilaterale Zusammenarbeit: die Verantwortung der Schweiz
- Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)

Eine sprachlich-begriffliche Überarbeitung der Analyse drängt sich aus Sicht der EKM auf, denn die in der Analyse behandelten Themenfelder sind teilweise so verfasst – sprachlich, durch ihr Framing, die Gewichtungen und die Auslassungen – dass sie der Verzerrung und Problematisierung von Themen Vorschub leisten, die eine neutrale und sachliche Herangehensweise verdient haben. Die Darstellung bewegt sich zu unkritisch im verschärften politischen Diskurs, statt sich auf eine wertfreie Analyse zu beschränken – und stützt damit das dominante negative Narrativ der Abwehr und der Fremdenfeindlichkeit. Aus Sicht der EKM ist dies problematisch und vom Recht nicht gedeckt.

Beispiele dazu finden sich etwa im Kapitel «Sicherheit». Dort wird von «Beschuldigten» gesprochen. Wer genau ist damit gemeint? Beschuldigte sind rechtlich nicht Schuldige; es gilt die Unschuldsvermutung. Beim entsprechenden Handlungsbedarf steht «→ prüfen, welche weiteren Massnahmen möglich sind, um Kriminalität von Personen aus dem Asylbereich zu vermindern». Die Verknüpfung von «Beschuldigten» und «Kriminalität von Personen aus dem Asylbereich» deutet einen Zusammenhang an, der unsachgemäss ist. An anderer Stelle wird von «mutmasslich unbegründeten Asylgesuchen» gesprochen. Was ist das genau? Wurden Asylgesuche eingereicht, geprüft und die als unbegründet beurteilt? Oder wird lediglich gemutmasst, dass gewisse Asylgesuche unbegründet sind? Mutmassungen sind rechtlich nicht zulässig. Sie verleiten zu Vorverurteilungen, zu Fehlern, zu Entscheiden nach Gutdünken und zu Benachteiligung aufgrund zugeschriebener oder realer Eigenschaften, in jedem Fall aber zu Diskriminierung von einzelnen Menschen und ganzen Gruppen.

Aus Sicht der EKM ist es die vornehme Pflicht der Departemente, bei ihrer Arbeit und damit auch bei Berichten von Externen, die sie veröffentlichen wollen, mit der Verwendung von Begrifflichkeiten besonders achtsam zu sein und sich konsequent an den rechtlichen Regelwerken zu orientieren, denen die Schweizerische Eidgenossenschaft verpflichtet ist.

In der untenstehenden Tabelle finden Sie – rot unterlegt – **unsere weiteren Änderungsvorschläge** zu den Teilaspekten in der der Analyse.

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 unterschiedlichen Belastungsdruck zur Folge haben:
 - Bund: Kurzfristige «Spitzen»-Belastungen
 - Kantone / Gemeinden: (vorübergehende) Erhöhung des Gesamtbestandes führt **zu langandauernder Zusatz**belastung der Regelstruktur, Unterbringung und Betreuung
- Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit ist zentral für das Asylsystem (vgl. unter Schwankungstauglichkeit)
- **Sicherstellung der personellen Ressourcen auf Bundesebene zur Verkürzung der Verfahrensdauer**
- **Die Beschleunigung der Verfahren hängt auch mit den verfügbaren personellen Ressourcen zusammen (steht den Kürzungsbemühungen beim Bundespersonal und den Bestrebungen nach Kontrolle und Überwachung durch die Behörden entgegen).**
- **Beibehaltung der Möglichkeit der Aktivierung des Schutzstatus S, damit das Asylsystem auch in künftigen Situationen von Massenflucht entlastet werden kann.**
- **Bei der Entwicklung von Massnahmen zur Entlastung des Asylsystems bilden einschlägige völkerrechtliche Bestimmungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention die Leitplanken.**

Finanzierung des Asylsystems

- **Bundeshaushalt: Aufwand und Ertrag (inklusive Budgetlinien)**
- **Bundesabgeltungen des Bundes an die Kantone**
- **Ausgaben der Kantone**
- **Deckungsgrad der Global- und Integrationspauschale**

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
- Bei der Entwicklung von Massnahmen bei der Organisation der Verfahrenstypen und bei Rückführungen und Ausschaffungen bilden einschlägige völkerrechtliche Bestimmungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention die Leitplanken.

- 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

- Sofort nach Zuweisung in Kanton, mit Massnahmen der Erstintegration (noch vor Asylentscheid) beginnen
- 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
- Einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention bei Massnahmen zur Beschleunigung als Guidelines achten.
- Trotz Zielvorgabe der Erhöhung der Rückübernahmeverfahren, Möglichkeit des Dublin-Selbsteintritts im Interesse vulnerabler Personen nutzen.

- Bei der Entwicklung von Massnahmen zur Verringerung der Verfahrensdauer bilden einschlägige völkerrechtliche Bestimmungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention die Leitplanken.
- 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
 - Angemessene personelle Ressourcen bereitstellen.
 - Beim Abbau von Pendenzen sind einschlägige völkerrechtliche Bestimmungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention die Leitplanken.

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 Wohnangebote** 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).
 - Unterbringung geht über Fragen der Belegung hinaus. Neuer Teilaspekt: «Unterbringung von Geflüchteten in Asylzentren, Kollektivstrukturen und in den Regelstrukturen: Analyse und Handlungsbedarf» (siehe oben).

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**

sonal- und Unterbringungskapazitäten zum Teil gemeinsam nutzen lassen, um Engpässen besser begegnen zu können und vorzeitige Kantonsaustritte wie auch Zuweisungsstopps einzelner Kantone vermeiden zu können

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** Gesuche 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 der unbegründeten Gesuche reduziert werden kann.

- Ausrichten des Asylsystems auf schutzbedürftige Personen (angemessene Unterbringung, Betreuung und Erstintegration).

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

○ Die Qualität der Verfahren misst sich nicht alleine an Entscheidbeständigkeitsquoten:

- Grundlage für faire Verfahren sind verbindliche einheitliche Qualitätsstandards
- regelmässiges qualitatives und quantitatives Monitoring, um die Wirksamkeit und die Fairness der Verfahren verfolgen zu können.

Ausreisen, Rückführungen und Wegweisungsvollzug im Asylbereich

• Ausreisen und Rückführungen

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

○ 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

○ Kantonale Garantien, dass Menschenrechtsstandards bei Rückführungen von ausreisepflichtigen Personen eingehalten werden

• 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

- Zusammenarbeit mit europäischen Partnern pflegen.
- Fundamentales Rechtsprinzip des «best interests of the child»: Bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, muss ihr körperliches, psychisches und emotionales vorrangig berücksichtigt werden.
- Verbesserung der Unterbringung von vulnerablen Personen, die ausreisepflichtig sind, aber nicht zurückgeführt werden können: z.B. Kinder in der Nothilfe.
- Massnahmen, um die Grundrechte der Schutzsuchenden bei der Unterbringung zu wahren, insbesondere das Recht auf Achtung des Familienlebens und der Privatsphäre und sowie der Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung.
- Betreuung und Sicherheit als Gesamtauftrag verstehen. Es ist Auftrag der Zentrumsleitung einzuschätzen, wie viele Ressourcen für die Sicherheit und wie viele für die Betreuung zur Verfügung stehen.
- Mindeststandards für die Unterbringung definieren: ein verbindliches Gewaltpräventionskonzept, klare Vorgaben an Sicherheitsdienst und die Einführung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz.
- Angemessenes Beschäftigungs- und Lernangebot innerhalb und ausserhalb der Zentren

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 Aktivierung des Schutzstatus S zu ziehen

• **Verfahren bis Erteilung Schutzstatus S**

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

- Entweder Prioritätensetzung oder Einsatz von zusätzlichem Personal im Verfahren

• **Unterbringung**

- Überlastung und Überlauf der Personen aus BAZ in Kantone, Städte und Gemeinden darf nicht wieder passieren
- Private Unterbringungen waren anfänglich für ausreichende Unterbringungs-kapazitäten 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
- Möglichkeiten der privaten Unterbringung nutzen.

• **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 aufgegleist
- Hohe Reisetätigkeit führt zu An- und Anmeldungen, sowie No-Shows bei Integrationsmassnahmen

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

- Schaffung einer verbindlichen Rechtsgrundlage zur Finanzierung der spezifischen Integrationsförderung von Personen mit Schutzstatus 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) (→ Erfolgt bereits heute, nur werden mit Würth und Paganini die Abwesenheitsregeln verschärft).
- 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
- Die Zeit bis zur Beendigung des vorübergehenden Schutzes nutzen: Mögliches Szenario: Falls diese innerhalb der Frist von 5 Jahren nicht zurückkehren können, sollen sie Anspruch auf eine reguläre Aufenthaltsbewilligung erhalten. Die Aufenthaltsbewilligung soll spätestens nach 10 Jahren in eine C-Bewilligung umgewandelt werden.
- Perspektiven zur Stabilisierung des Aufenthalts eröffnen
- Der Übergang vom vorübergehenden Schutz in nationale Regelungen soll zugunsten der Betroffenen ausgestaltet sein.
- Bleiberecht bis zum Abschluss der jeweiligen Bildungsstufe und des Erwerbs des dazugehörigen Bildungszertifikats einführen.
- Schaffung geeigneter Strukturen des Asylsystems für Personen mit Status S zwischen dem Aufhebungsentscheid des Schutzstatus S und der Rückkehr.

- Weiterführung der Erstintegrationsmassnahmen für Personen mit Status S zwischen dem Aufhebungsentscheid des Schutzstatus S und der Rückkehr (Konsequente Anwendung des Dual-Intent-Ansatzes).

Irreguläre Migration

Einreise bzw. Aufgriffe von irregulär Aufhältigen

- Tatsächliches Ausmass ist schwierig abzuschätzen. Es ist nicht klar, wie viele Personen irregulär einreisen oder sich irregulär in der Schweiz aufhalten, deren Zielland nicht die Schweiz ist (Transitmigration) → irreguläre Migration relevant?
 - Handlungsbedarf in Form zusätzlicher / verstärkter Kontrollen besteht. Allfällige Massnahmen müssten in beschlossene Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems eingebettet sein
- Zu beachten:
- Binnengrenzkontrollen sind nur in Ausnahmefällen 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 Beschuldigte (von Straftaten) ist in der Gruppe der Asylbevölkerung hoch,
 - Prüfen, welche weiteren Massnahmen möglich sind, um Kriminalität von Personen im Asylbereich zu vermindern

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

Die Integrationsagenda Schweiz (IAS) ist ein gut strukturiertes und breit abgestütztes Modell der Erstintegration von Personen aus dem Asylbereich, deren Fortsetzung die EKM klar unterstützt. Sie kann zum Ausgleich von Nachteilen aufgrund von Flucht und Vertreibung beitragen.

Bestehende Lücken:

- kurzfristige statt auf langfristige und nachhaltige Integration.
- einseitiger Fokus auf die Arbeitsintegration, wichtig sind ebenso die Qualifizierung und die Anerkennung von Potenzialen.
- setzt das Prinzip «Integration ab den ersten Tag» noch zu wenig konsequent um.
- trägt dem Prinzip «Bildung vor Arbeit» noch zu wenig Rechnung.
- misst der gesellschaftlichen Teilhabe noch eine zu geringe Bedeutung bei.
- Der Integrationsprozess für Personen mit Bleiberecht soll frühzeitig 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, sollten verbindliche Vorgaben formuliert und eine Verankerung entsprechender Massnahmen in den Regelstrukturen erreicht werden.

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.
- Das in der Integrationsagenda Schweiz (IAS) verankerte Prinzip «Bildung vor Arbeit» ist weiter zu stärken.
- 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 und Mütter.
- 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 deutlich 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)
- 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.
 - Im Rahmen der KIP sind Angebote bereit zu stellen, die über das Niveau A2 hinausgehen.
 - Dem Problem der «working-poor» ist nachhaltig entgegenwirken

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.

Integrationspezifische Überlegungen, die über die IAS hinausgehen

- Fokus auf Integrationsagenda Schweiz ist zu eng
 - Integration umfasst mehr als die Erstintegration
 - langfristig ist Integration ist die Aufgabe der Regelstrukturen
 - Blick auf unerlässliche langfristige und insbesondere nachhaltige Integration müsste die Strategie viel stärker auf den Erhalt der Integrationsfähigkeit, der Bildungs- und Arbeitsfähigkeit und der Rückkehrfähigkeit ausgerichtet sein.
 - Handlungsbedarf auf der Ebene der Integrationspolitik: horizontale und vertikale Zusammenarbeit auf allen Ebenen verbessern und alimentieren.
- Verständnis von Integration muss viel weiter gefasst werden. Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie betrifft alle. Sie umfasst die Gesellschaft als Ganzes. Es geht um viel mehr, als um die Vermittlung In-

formationen von Sprachkenntnissen an Geflüchtete. Es geht um die Integration der gesamten vielstimmigen und vielfältigen Migrationsgesellschaft Schweiz.

- Die BSF-Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (2024) zeigt es deutlich: seit 2020 nehmen fremdenfeindliche und rassistische Einstellungen tendenziell zu. Dies muss uns Sorgen bereiten. Um solchen Tendenzen entgegenzuwirken, braucht es langfristige Integrationsmassnahmen - Massnahmen, welche den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken und Räume für ein Neues Wir schaffen. Es braucht neue Narrative. Narrative jenseits von «Wir und die Anderen».

Neue Teilaspekte für die Analyse aus Sicht der EKM (siehe einleitenden Text)

1.

- komplementärer/subsidiärer Schutz / Schutzstatus S / Flüchtlingsstatus
- Rechtliche Gleichstellung
- Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)

2.

Asylstrukturen: Analyse und Handlungsbedarf»

- Unterbringung in Asylstrukturen
- Sicherheit in den Asylstrukturen
- physischen und psychischen Gesundheitsversorgung
- Bildung und Beschulung ab dem ersten Tag
- Partizipation der Geflüchteten an der Organisation ihres Alltags
- Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)

3.

«Personen mit besonderen Schutzbedarfen: Analyse und Handlungsbedarf»

- Kinder, Unbegleitete Minderjährige Asylsuchende UMA
- Anerkennung der Staatenlosigkeit
- Weitere Personen mit besonderem Schutzbedarf
- Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)

4.

«Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden Analyse und Handlungsbedarf»

- Rückkehr

- Härtefälle (VA / Status S / Personen in der Nothilfe)
- Administrativhaft
- Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)

5.

«Sicherer Zugang zu Schutz und Verfahren: Analyse und Handlungsbedarf»

- Resettlement
- Komplementäre Zugangswege
- Das Europäische Asylsystem: die Verantwortung der Schweiz
- Multilaterale Zusammenarbeit: die Verantwortung der Schweiz
- Schutz der Grund- und der Menschenrechte (inklusive Kinderrechte)

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für deren Berücksichtigung.

Für die Eidgenössische Migrationskommission EKM



Bettina Looser
Geschäftsführerin