

Analyse des Algorithmus und seiner Nutzung zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone

Grundlage für den Bericht der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle

Inhalt

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	4
2 Vorgehen	5
3 Konzeption und Funktionsweise des Verteilalgorithmus	7
3.1 Kantonsverteilung auf Basis des Algorithmus	8
3.2 Kohärenz des Algorithmus mit juristischen Verteilkriterien	11
3.3 Dokumentation des Algorithmus.....	13
3.4 Funktionsweise des Algorithmus bei hohen und tiefen Asylzahlen.....	14
4 Theoretische und effektive Kantonsverteilung	15
4.1 Vollständigkeit und Korrektheit der Daten	15
4.2 Abweichungen insgesamt.....	16
4.3 Von Abweichungen betroffene Kantone	19
4.4 Abweichungen bei hohen und tiefen Asylzahlen	26
4.5 Muster der Abweichungen gemäss SEM	28
5 Übersteuerungen und Korrekturen	28
5.1 Ausmass, betroffene Personen und Kantone.....	29
5.2 Begründungen für Übersteuerungen und Korrekturen	32
5.3 Vergleich der Begründungen mit juristischen Verteilkriterien	38
6 Übergreifende Beurteilung	39
Anhang: Vertiefende und ergänzende Auswertungen	41

Zusammenfassung

Ein grosser Teil der Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, wird durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in einen Kanton verteilt, etwa bei einem positiven oder negativen Asylentscheid oder im Rahmen der Zuteilung in das erweiterte Asylverfahren. Im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) untersuchte die PrivatePublicConsulting GmbH (PPC) ausgewählte Aspekte dieser Kantonsverteilung. Im Zentrum standen dabei ein Algorithmus, welcher vom SEM bei der Kantonsverteilung verwendet wird, sowie die Verwendung dieses Algorithmus und die sich daraus ergebende Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone.

Die vorliegende Studie wurde schwerpunktmässig zwischen Mitte September und Anfang Dezember 2023 durchgeführt und stützt sich auf Dokumentenauswertungen, drei ergänzende Interviews sowie Analysen eines Datenauszugs aus Informationssystemen¹ des SEM. Dabei wurde ein Zeitraum von März 2019 bis Juni 2023 betrachtet. Gemäss Vorgabe der PVK wurde die Verteilung von Schutzsuchenden aus der Ukraine nicht untersucht. Nachfolgend werden die wichtigsten Resultate der Studie kurz dargelegt.

Konzeption des Algorithmus

Ein zentraler Fokus dieser Studie liegt auf einem Algorithmus, welcher vom SEM zur Erstellung von Verteilvorschlägen für die Asylsuchenden eingesetzt wird. Basierend auf den in Informationssystemen des SEM verfügbaren Daten beim Zeitpunkt der Kantonsverteilung berechnet er anhand mehrerer mathematischen Terme eine möglichst optimale Verteilung auf die Kantone. Der Algorithmus ist integriert in eSyVAS, dem elektronischen System zur Verteilung von Asylsuchenden. In diesem System verfügen die Mitarbeitenden des SEM über verschiedene Parametrisierungs- und Übersteuerungsmöglichkeiten, welche den Verteilvorschlag und die endgültige Verteilung beeinflussen. Mehrere relevante Parametrisierungsmöglichkeiten sowie die vorgenommenen Parametrisierungen sind in der vom SEM zur Verfügung gestellten Dokumentation jedoch nicht festgehalten². Ein ursprünglich geplanter Bestandteil des Algorithmus, welcher wiederkehrenden, inkrementellen Abweichungen zwischen IST- und SOLL-Zustand entgegenwirken sollte, wurde nicht implementiert.

Der Algorithmus bzw. eSyVAS generiert einen Vorschlag für alle zu verteilenden Asylsuchenden. Dabei werden der aktuelle IST-Zustand (verteilte Asylsuchende) aller Kantone, der angestrebte SOLL-Zustand, die Auswirkungen der Verteilung sowie verschiedene Merkmale der zu verteilenden Personen miteinbezogen. Die Verteilung gewisser Gruppen (u.a. Resettlement-Flüchtlinge, Schutzsuchende) wird ausserhalb des Systems bestimmt. Bestimmte Personen, welche sich in einem Kanton befinden, werden dessen IST-Zustand nicht angerechnet. Diese Praxis ist in rechtlichen Grundlagen so nicht vorgesehen³.

Bei der Berechnung des Verteilvorschlags bezieht der Algorithmus die meisten, aber nicht alle rechtlichen Verteilkriterien gemäss Asylverordnung 1 (AsylV 1) mit ein. Die Lücken betreffen die Berücksichtigung von in der Schweiz lebenden Familienangehörigen (Art. 22 AsylV 1) sowie die Verteilung von Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren mit einem negativen Entscheid mit Vollzug der Wegweisung ohne Rechtskraft (Art. 21 Abs. 4 AsylV 1). In beiden Fällen müssen

¹ MIDES, ZEMIS und eSyVAS

² Laut der Stellungnahme des EJPD sind die Parametrisierungsoptionen operationell in der Applikation eSyVAS festgehalten und sollten in den technischen Beschreibungen des ISC-EJPD enthalten sein.

³ Laut der Stellungnahme des EJPD wird ein Teil der Personen nicht angerechnet, weil sie bereits zu einem früheren Zeitpunkt ausserhalb der Bemessungsperiode verteilt wurden.

Mitarbeitende des SEM die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben mit manuellen Interventionen (Übersteuerungen oder Korrekturen) sicherstellen.

In Umsetzung von Art. 22 AsylV 1 strebt das SEM eine bevölkerungsproportionale Verteilung gemäss den ANUM-Kriterien an: Anzahl Personen, Nationalitäten, unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) sowie Medizinalfälle. Diese ANUM-Kriterien werden durch den Algorithmus alle berücksichtigt. Sie werden aber unterschiedlich gewichtet, obwohl das in den Rechtsgrundlagen nicht so vorgesehen ist. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) und Medizinalfälle haben ein höheres Gewicht als die anderen Kriterien, bei welchen disproportionale Verteilungen also eher in Kauf genommen werden.

Aus der Konzeption des Algorithmus lässt sich kein Einfluss der Anzahl der Asylsuchenden auf die Leistungsfähigkeit oder Funktionsweise des Algorithmus erkennen. In der Praxis ist jedoch damit zu rechnen, dass bessere Resultate erzielt werden, je grösser die Anzahl zu verteilernder Asylsuchender ist, da die angestrebte Verteilung dann mathematisch besser approximiert werden kann.

Analyse der Kantonsverteilung

Anhand von Daten zu erfolgten Kantonsverteilungen wurde untersucht, inwiefern die effektive IST-Verteilung der theoretisch angestrebten SOLL-Verteilung entspricht. Dabei zeigt sich, dass die angestrebte Verteilung nicht bezüglich aller ANUM-Kriterien gleich gut erreicht wird. Die geringsten prozentualen Abweichungen sind bei der Betrachtung der Gesamtheit der Asylsuchenden festzustellen, gefolgt von Nationalitäten und UMAs. Die grössten Abweichungen ergeben sich bei den Medizinalfällen. Dabei sind die Abweichungen umso grösser, je weniger Asylsuchende zur betrachteten Gruppe gehören.

Werden die Abweichungen in einzelnen Kantonen betrachtet, ist ersichtlich, dass die Mehrheit der Kantone mehr Asylsuchende erhält als eigentlich vorgesehen. Auch hier zeigt sich ein Zusammenhang mit der Anzahl zu verteilernder Asylsuchender. Kantone mit tiefer Bevölkerungszahl – und somit tiefer SOLL-Zahl an Asylsuchenden – weisen die grössten relativen Unterschiede zwischen effektiver und theoretischer Verteilung auf. Dieses Muster zeigt sich bei allen ANUM-Kriterien. Individuelle Kantone erhalten bezüglich einzelner dieser Kriterien (z.B. UMAs) mehr Asylsuchende, bezüglich anderer (z.B. Medizinalfälle) hingegen weniger als theoretisch vorgesehen. Bei Standortkantonen von Bundesasylzentren zeigen sich keine einheitlichen Muster. Insgesamt sind die Abweichungen in diesen Kantonen jedoch eher kleiner, was sich vermutlich dadurch erklären lässt, dass tendenziell bevölkerungsreiche Kantone zu dieser Gruppe gehören.

Auch die Untersuchung von Abweichungen im Zeitverlauf weist auf einen Zusammenhang mit der Anzahl zu verteilernden Asylsuchenden hin: Bei hohen Asylzahlen sind geringere Abweichungen feststellbar. Zudem weisen bevölkerungskleine Kantone grössere prozentuale Schwankungen auf, während die SOLL-Verteilung in grösseren Kantonen konstanter besser erreicht wird.

Bezüglich der Datenbasis ist anzumerken, dass die vom SEM zur Verfügung gestellten Daten nicht in allen Fällen komplett und korrekt sind. Es wurden diverse fehlende oder inkohärente Werte festgestellt, die aber nicht alle einen Einfluss auf den Verteilvorschlag des Algorithmus haben.

Analyse von Übersteuerungen und Korrekturen

Wie dargelegt, können die Mitarbeitenden des SEM die Verteilvorschläge manuell übersteuern bzw. korrigieren. Insgesamt erfolgte eine Übersteuerung oder Korrektur in 62% der Fälle im Datensatz. Die Übersteuerungspraxis unterscheidet sich zwischen einzelnen BAZ bzw. Asylregionen, sowohl was den Anteil der Übersteuerungen als auch die ausgewiesenen Gründe betrifft.

Übersteuerungen und Korrekturen müssen von Mitarbeitenden des SEM begründet werden. Die Daten zeigen, dass bei allen Übersteuerungen und Korrekturen ein Grund im System hinterlegt ist. Dieser kann von den Mitarbeitenden des SEM aus einer Liste vorgegebener Gründe ausgewählt werden. Bei etwas mehr als einem Viertel der Übersteuerungen wurde hingegen ein Grund per Freitext erfasst. Für die Autoren als Aussenstehende ist in rund einem Drittel dieser Fälle nicht nachvollziehbar, weshalb eine Übersteuerung vorgenommen wurde. Dies trifft auch auf rund ein Drittel der immer per Freitext erfassten Begründungen von Korrekturen zu.

Teilweise muss der Verteilvorschlag übersteuert und korrigiert werden, um die Berücksichtigung der in AsylV 1 festgehaltenen Verteilkriterien zu gewährleisten. Dies ist insbesondere bei Übersteuerungen und Korrekturen aufgrund von in der Schweiz lebenden Familienmitgliedern und Geburten der Fall, welche knapp die Hälfte der Übersteuerungen⁴ sowie ca. 5% der Korrekturen betreffen. Rund die Hälfte der Übersteuerungen und fast alle Korrekturen stehen in keinem erkenntlichen Zusammenhang mit den Verteilkriterien gemäss AsylV 1. Sie hängen mit Verteilungen zusammen, die unabhängig vom Algorithmus bestimmt werden (u.a. Resettlement-Flüchtlinge, Schutzsuchende) oder sind gemäss SEM auf Konstellationen zurückzuführen, die zwingend eine bestimmte Verteilung erfordern.

Übergreifende Beurteilung des Algorithmus

Die Kantonsverteilung der Asylsuchenden sollte so vorgenommen werden, dass sie unter Berücksichtigung mehrerer Verteilkriterien möglichst optimal ist. Der Algorithmus bietet dabei Unterstützung, indem er einen Vorschlag macht, welcher die unterschiedlichen Kriterien miteinbezieht. Der schlussendliche Verteilentscheid hängt aber auch von den gewählten Parametrisierungen, Übersteuerungen und Korrekturen ab.

Ein Mangel des Algorithmus liegt darin, dass er nicht alle Faktoren miteinbezieht, welche die für die Kantonsverteilung entscheidend sind. Dies betrifft einerseits die Verteilkriterien gemäss AsylV 1 und dabei insbesondere die Berücksichtigung in der Schweiz lebender Familienangehöriger, andererseits auch weitere Konstellationen, die sich in den Begründungen für Übersteuerungen und Korrekturen widerspiegeln.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Datenanalysen, dass die Annäherung der effektiven an die theoretische Verteilung wie erwartet besser gelingt, wenn eine hohe Zahl an Asylsuchenden verteilt wird. Dies ist vermutlich nicht auf die Performanz des Algorithmus zurückzuführen, sondern ist insgesamt eine Folge der Fragmentierung des angestrebten SOLL-Zustands in viele unterschiedliche Sub-Populationen. Es ist plausibel, dass der hohe Anteil an Übersteuerungen und Korrekturen eine wichtige Rolle spielt. Durch den Einbezug der jeweils aktuellen Situation ermöglicht der Algorithmus zwar grundsätzlich eine dynamische Korrektur neu entstehender Abweichungen. Wenn wie in der betrachteten Periode der Anteil der befolgten Verteilvorschläge aber nur leicht höher als ein Drittel ist, reduziert sich die ausgleichende Wirkung des Algorithmus deutlich.

⁴ Geburten machen ca. 26% der Übersteuerungen aus, in der Schweiz lebende Familienmitglieder 22%

1 Einleitung

Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, werden in einem ersten Schritt in Bundesasylzentren (BAZ) untergebracht. Ein grosser Teil dieser Personen wird sodann in einem zweiten Schritt in einen Kanton verteilt, etwa bei einem positiven oder negativen Asylentscheid oder im Rahmen der Zuteilung in das erweiterte Asylverfahren. Diese Verteilung erfolgt durch das Staatssekretariat für Migration (SEM). In alle Kantone wird ein gewisser Anteil an Asylsuchenden verteilt. Der dabei angewandte Verteilschlüssel berücksichtigt Kriterien wie die Grösse der kantonalen Bevölkerung, die Nationalität der Asylsuchenden, die Anwesenheit ihrer Familienangehörigen in der Schweiz oder einen allfälligen besonderen Unterstützungsbedarf.

Das im Jahr 2019 in Kraft getretene Verteilsystem ist in jüngster Zeit in Kritik geraten, insbesondere im Hinblick auf die Festlegung von Verteilkriterien, die Umsetzung dieses Systems und die gerechte Verteilung von Asylsuchenden sowie die Widerstandsfähigkeit des Systems gegenüber Schwankungen in der Anzahl der Asylanträge. Vor diesem Hintergrund wurde die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) damit beauftragt, die Gesamtfunktionsweise des Verteilsystems zu überprüfen, wobei der Fokus auf die Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone gelegt werden soll. Im Rahmen der Überprüfung der PVK werden die Definition und Umsetzung des Verteilsystems auf die Kantone detailliert analysiert.

Die PrivatePublicConsulting GmbH (PPC) hat von der PVK den Auftrag erhalten, eine Analyse der Wirkungsweise des Algorithmus zur Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone sowie dessen Ergebnissen durchzuführen. Die damit verbundenen Leistungen stellen ein integrales Element der Überprüfungsarbeiten der PVK dar. Folgende Fragestellungen sollen mit der Studie gemäss Pflichtenheft beantwortet werden:

1.3: *Les instruments développés sont-ils conformes aux processus définis ?*

1.3.1: *L'algorithmique développé est-il cohérent vis-à-vis des critères juridiques définis pour la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons ?*

1.3.2: *L'opérationnalisation et la pondération de ces critères est-elle documentée de manière compréhensible ?*

1.3.3: *L'algorithmique respecte-t-il les processus définis pour la répartition cantonale des personnes requérantes d'asile ?*

1.3.4: *L'algorithmique est-il construit pour fonctionner aussi bien avec un nombre de demandes d'asile élevé que bas ?*

2.1: *Les processus et la répartition des compétences sont-ils mis en oeuvre de manière adéquate ?*

2.1.1: *Toutes les personnes devant être attribuées à un canton sont-elles saisies dans le système de répartition et la répartition est-elle effectuée dans le système ?*

2.1.2: *Les informations saisies pour la répartition des personnes requérantes d'asile sont-elles complètes et correctes ?*

2.2: *La répartition effective des personnes requérantes d'asile respecte-t-elle la clé de répartition et les critères définis et les différences éventuelles sont-elles justifiées ?*

2.2.1: *La répartition effective des personnes requérantes d'asile entre les cantons correspond-elle à la répartition théorique pour les différents critères définis (proportionnalité vis-à-vis de la population cantonale, critères ANUM) ?*

2.2.2: *Lorsque ce n'est pas le cas, les raisons d'une répartition effective autre que celle proposée par l'algorithmique sont-elles saisies de manière systématique et transparente dans le système ?*

2.2.3: *Les raisons d'une répartition effective autre que celle proposée par l'algorithmique sont-elles pertinentes au vu des critères juridiques ?*

- 2.2.4: *Au vu des raisons de ces différences, l'algorithme a-t-il été développé de manière pertinente par rapport à son utilisation ?*
- 2.2.5: *Quelles sont les caractéristiques des personnes requérantes d'asile le plus souvent concernées par des différences entre la répartition théorique et effective et comment cela s'explique-t-il ?*
- 2.2.6: *Quels sont les cantons le plus souvent concernés par des différences entre la répartition théorique et effective et comment cela s'explique-t-il ?*
- 2.2.7: *Y a-t-il plus de différences lorsque le nombre de demandes d'asile est particulièrement élevé, ou particulièrement bas ?*
- 2.2.8: *L'algorithme s'avère-t-il adapté à un nombre de demandes d'asile particulièrement élevé ou bas pour la répartition des personnes requérantes d'asile ?*

Dieser Schlussbericht fasst die wichtigsten Erkenntnisse mit Blick auf diese Fragen zusammen. Zu Beginn wird in Kapitel 2 das Vorgehen bei den durchgeführten Analysen erläutert. Kapitel 3 enthält Erkenntnisse zur Konzeption und Funktionsweise des Algorithmus. In Kapitel 4 und 5 folgen anschliessend Resultate aus Datenanalysen bezüglich der effektiven Kantonsverteilungen sowie Abweichungen vom Verteilvorschlag des Algorithmus. Schliesslich enthält Kapitel 6 eine übergreifende Beurteilung des Algorithmus.

2 Vorgehen

Dieser Bericht basiert auf und Dokumenten- und Datenanalysen sowie ergänzenden Gesprächen mit dem SEM sowie dem Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (ISC-EJPD). Die Arbeiten wurden hauptsächlich zwischen Mitte September und Anfang Dezember 2023 durchgeführt.

Dokumentenanalyse

Als Grundlage für die Beantwortung mehrerer Fragestellungen (insbesondere der Unterfragestellungen zu 1.3, s. Kapitel 3) sowie als Hintergrund für die Durchführung der Datenanalysen wurden verschiedene Dokumente des SEM gezielt ausgewertet. Folgende internen Dokumente des SEM hat das Staatssekretariat bzw. die PVK dazu den Autoren zur Verfügung gestellt: Fachspezifikation Algorithmus; Folienpräsentation «eSyVAS Systemvorschlag – Methodik»; Interne Weisung über die Erst- und Kantonsverteilung, Prozessbeschreibung 10.170 (Anhang 2 zur Internen Weisung); Arbeitsanweisungen Erst- und Kantonsverteilungen (Anhang 9 zur Internen Weisung); Kantonsnewsletter Kantonsverteilung (März-Dezember 2019 bis Januar – Juni 2023); Merkblatt Kantonsverteilung – Übersteuerungen und neue Verteilkommentare; Schulungsunterlagen Kantonsverteilung.

Datenanalyse

Zur Beantwortung insbesondere der Unterfragestellungen zu 2.2 wurden verschiedene Datenanalysen durchgeführt. Diese basieren auf einem Datensatz, welcher den Autoren vom SEM via Excel zur Verfügung gestellt wurde. Der Datensatz enthält gemäss dem Staatssekretariat ausgewählte Angaben aus den Systemen MIDES, ZEMIS und eSyVAS zu allen Asylsuchenden, welche auf die Kantone verteilt wurden und deren Kantonsverteilung zwischen 1. März 2019 und 30. Juni 2023 mutiert wurde. Der Datensatz enthält insgesamt 157'065 Fälle.

Basis der Analysen in Kapitel 4 sind Berechnungen der theoretischen und der effektiven Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone⁵. Die theoretische Verteilung entspricht den jährlichen Verteilungsschlüsseln für die einzelnen Verteilungskategorien (B, V, W; s. Kapitel 3.1), welche aus Dokumenten⁶ des SEM entnommen wurden. Die effektive Verteilung wurde quartalsweise berechnet als der prozentuale Anteil der Personen, welche den einzelnen Kantonen zugeordnet werden. Daraus liessen sich die Abweichungen zwischen theoretischer und effektiver Verteilung berechnen, einerseits standardmässig als relative Abweichung in Prozentpunkten und andererseits ergänzend als absolute Abweichung in Anzahl Personen. Um die Entwicklung der Abweichungen im Zeitverlauf zu untersuchen, wurde als Schwankungsmass die Standardabweichung der quartalsbasierten relativen Abweichung über die insgesamt 17 betrachteten Quartale berechnet. Die Analysen auf Quartalsbasis wurden punktuell durch Auswertungen auf Jahresbasis ergänzt. Darüber hinaus wurden verschiedene Zusatzanalysen durchgeführt, etwa um das Ausmass der Abweichungen in Abhängigkeit der Gesamtzahl der Asylgesuche zu identifizieren oder mögliche Differenzen zwischen Kantonen mit und ohne BAZ festzustellen. Diese sind an den entsprechenden Stellen im Bericht jeweils kurz beschrieben.

Für die Analysen in Kapitel 5 wurden die Verteilungen verschiedener im Datensatz enthaltenen Variablen in Abhängigkeit davon ausgewertet, ob eine Übersteuerung und / oder Korrektur der Kantonsverteilung vermerkt ist⁷. Um die Gründe für Übersteuerungen und Korrekturen besser zu verstehen, erfolgte ergänzend eine Auswertung von Kommentaren in Freitextfeldern mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse. Dabei wurde ein gemischt deduktiv-induktives Vorgehen verfolgt: Die Kommentare wurden wenn möglich Kategorien zugeordnet, die sich aus vorgegebenen Begründungen des SEM ableiten liessen. War keine Zuordnung möglich, wurden ergänzend in einem iterativen Vorgehen aus dem Datenmaterial weitere Kategorien gebildet. Das resultierende Kategoriensystem sowie die Zuordnung der Kommentare wurden nicht mit dem SEM validiert.

Gespräche

Als Ergänzung insbesondere zu den Dokumentenanalysen wurden einzelne Gespräche geführt. Diese dienten insbesondere dazu, Verständnisfragen zu klären und ergänzende Informationen zur erhaltenen Dokumentation einzuholen. Ergebnisse aus den durchgeführten Datenanalysen wurden dabei nicht thematisiert. Die Gespräche fanden in der Form von halbstrukturierten Interviews über ein Videotelefonie-Programm statt. Folgende Interviews wurden geführt:

- SEM: Andreas Wyman, Leiter Sektion BMKV (27.9.2023)
- SEM: Christian Maurer, Stv. Leiter Sektion BMKV (15.11.2023)
- ISC-EJPD: Andreas Schmid, Lead Entwickler Team Asyl; Adrian Bürki, Lead Architekt Team Asyl; Daniel Stöckli, Business Analyst Team Asyl; Lorenz Pfisterer, Software Engineer Team Asyl (1.11.2023).

⁵ Bei diesen Analysen wurden «nicht-anrechenbare» Asylsuchende (s. Kapitel 3.2) sowie in den Jahren 2022 und 2023 Asylsuchende mit Status S (Schutzsuchende) inkl. Personen ukrainischer Nationalität ausgeschlossen, wo nicht explizit anders ausgewiesen.

⁶ Kantonsnewsletter Kantonsverteilung

⁷ Auch diese Analysen erfolgten unter Ausschluss von Asylsuchenden mit Status S.

Limiten

Dieser Bericht fokussiert primär auf den Algorithmus und die dazugehörige, vom SEM zur Verfügung gestellte Dokumentation. Es ist möglich, dass weitere, hier nicht berücksichtigte Informationen (z.B. zur Konfiguration des Systems eSyVAS oder zur Erfassung von Begründungen von Übersteuerungen) in Dokumenten festgehalten sind, welche den Autoren nicht zur Verfügung standen. Zudem wurde die Konzeption des Algorithmus auf Basis der Fachspezifikation untersucht. Inwiefern diese tatsächlich in Code umgesetzt und wie der Algorithmus in die Umsysteme eingebunden ist, kann nicht beurteilt werden.

Der Bericht behandelt den Zeitraum von März 2019 bis Juni 2023. In diese Zeit fallen viele Gesuche von Schutzsuchenden aus der Ukraine. Da die Verteilung der Schutzsuchenden nicht im Fokus des Auftrags der PVK steht, wurden diese von den Analysen ausgeklammert, sofern nicht anders erwähnt.

Die Datenanalysen basieren auf einem Datensatz, welcher zu einem bestimmten Zeitpunkt aus dem System des SEM exportiert wurde. Es ist möglich und in einzelnen Fällen wahrscheinlich, dass Datenpunkte zwischen der Kantonsverteilung und dem Datenexport mutiert wurden. Diese Mutationen sind im Datensatz jedoch nicht ersichtlich, sondern einzig die zum Exportzeitpunkt gültigen Einträge. Wenn eine ursprüngliche Kantonsverteilung einer asylsuchenden Person überschrieben wurde (z.B. im Fall eines Kantonswechsels), ist diese also nicht nachvollziehbar. Um Verzerrungen durch nachträgliche Mutationen zu vermeiden, wurden bei den Analysen der Kantonsverteilung alle «nicht-anrechenbaren» Asylsuchenden, welche auch die Fälle von Kantonswechsel beinhalten (s. Kapitel 3.2), ausgeschlossen⁸. Dadurch kann es zu leichten Abweichungen kommen gegenüber jährlichen Analysen des SEM, welche auf jeweils aktuellen Daten beruhen.

3 Konzeption und Funktionsweise des Verteilalgorithmus

Ein zentraler Fokus dieser Studie liegt auf einem Algorithmus, welcher vom SEM zur Erstellung von Verteilvorschlägen für die Asylsuchenden eingesetzt wird. Der Algorithmus ist integriert in eSyVAS, dem elektronischen System zur Verteilung von Asylsuchenden. In diesem System verfügen die Mitarbeitenden des SEM über verschiedene Parametrisierungs- und Übersteuerungsmöglichkeiten, welche den Verteilvorschlag und die endgültige Verteilung beeinflussen. eSyVAS wiederum ist Teil des zentralen Migrationssystems ZEMIS.

In diesem Kapitel wird zunächst dargelegt, nach welchen Grundzügen der Algorithmus konzipiert ist, nach welcher Logik er funktioniert sowie wann und wozu er eingesetzt wird. Unterkapitel 3.2 behandelt die Übereinstimmung der vom Algorithmus berücksichtigten Kriterien mit den juristischen Vorgaben zur Kantonsverteilung, das nachfolgende Unterkapitel die Dokumentation des Algorithmus. Schliesslich wird im dargelegt, was sich aus der Konzeption des Algorithmus auf dessen Funktionsweise bzw. vermutete Resultate bei hohen und tiefen Asylzahlen schliessen lässt.

⁸ Dies betrifft 16'043 Fälle oder rund 10% der Asylsuchenden im Datensatz.

3.1 Kantonsverteilung auf Basis des Algorithmus

Der Algorithmus wurde durch einen externen Dienstleister im Auftrag des SEM konzipiert und in Code umgesetzt. Der Code wurde anschliessend dem ISC-EJPD übergeben, welches eSyVAS betreibt und bei Bedarf weiterentwickelt. Das ISC-EJPD hat keine Änderungen am Algorithmus an sich vorgenommen, gewisse Parametrisierungsmöglichkeiten wurden seit dem Start der Verwendung von eSyVAS hingegen geändert oder hinzugefügt.

Zum Einsatz kommt der Algorithmus in der Erst-⁹ sowie der Kantonsverteilung der Asylsuchenden. Eine Kantonsverteilung erfolgt gemäss SEM grundsätzlich bei allen Personen, bei welchen ein Asylgesuch formell registriert wird.

Zu welchem Zeitpunkt eine Kantonsverteilung von Asylsuchenden vorgenommen wird, ist in der Prozessbeschreibung 10.170 des SEM festgelegt (siehe Ausschnitt in Abb. 1). Dies ist etwa bei der Erreichung der maximalen Aufenthaltsdauer im BAZ von 140 Tagen, bei einem materiell negativen oder positiven Asylentscheid oder im Rahmen der Zuteilung in das erweiterte Asylverfahren der Fall. Eine Kantonsverteilung – und damit Anrechnung an die IST-Situation des betreffenden Kantons – erfolgt auch, wenn die asylsuchende Person nach Registrierung des Asylgesuchs unkontrolliert abreist oder nach negativem Asylentscheid innerhalb von 140 Tagen freiwillig selbständig ausreist. Somit werden Personen «virtuell» verteilt und den Kantonen angerechnet, die physisch möglicherweise gar nicht mehr in der Schweiz sind¹⁰. Dies beeinflusst den Verteilvorschlag des Algorithmus.

Zeitpunkt der Kantonsverteilung

- Startereignis:**
- AS muss auf einen Kanton verteilt werden:
 - Im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung Dublin: bei einem NEE Dublin (10.20.340-350)
 - Im Rahmen des beschleunigten Asylverfahrens: bei einem materiell negativen Asylentscheid / NEE (10.30.160-170)
 - Im Rahmen des beschleunigten Asylverfahrens: bei einem positiven Asylentscheid (10.30.280-290)
 - Im Rahmen der Zuteilung in das erweiterte Asylverfahren (10.40.30-40)
 - Im Rahmen des Prozesses bei freiwilliger Rückkehr (10.80.60-70)
 - Im Rahmen des Vorgehens bei Wiederaufnahme des zuvor abgeschriebenen Asylgesuchs (10.130.50)
 - Im Rahmen des RüA-Verfahrens (10.140.130-140)
 - Im Rahmen des Prozesses bei unkontrollierter Abreise (10.150.100)
 - Bei Ausschluss aus BAZ infolge grober Mitwirkungspflichtverletzung
 - Bei Erreichung der maximalen Aufenthaltsdauer im BAZ (140 Tage)

Abbildung 1. Zeitpunkt der Kantonsverteilung. Quelle: Prozessbeschreibung 10.170 Kantonsverteilung.

Wenn der Verteilprozess gestartet wird, macht der Algorithmus bzw. eSyVAS einen Verteilvorschlag basierend auf den zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Informationen. Dies erfolgt gemäss Dokumentation¹¹ in drei Schritten (s. Abb. 2):

⁹ Im Rahmen der Erstverteilung werden die Asylsuchenden einem BAZ zugewiesen. Dieser Prozessschritt ist nicht Teil der vorliegenden Studie.

¹⁰ Gemäss SEM würde eine andere Praxis falsche Anreize setzen, da bei diesen Personen ein Interesse daran besteht, dass sie die Schweiz baldmöglichst verlassen. Zudem werden diese Personen laut SEM den Kantonen angerechnet, weil letztere meist aufgrund des Wegweisungsvollzugs einen Aufwand haben und dazu eine kantonale Zuständigkeit definiert werden muss. Zudem sei nie sichergestellt, dass sich Personen die unkontrolliert abgereist nicht mehr in der Schweiz aufhalten. Bei einem Aufgriff dieser Person durch die Polizei (z.B.) muss eine kantonale Zuständigkeit definiert sein.

¹¹ Fachspezifikation; Folienpräsentation «eSyVAS Systemvorschlag – Methodik»; Newsletter Kantonsverteilung; ergänzt durch punktuelle Erkenntnisse aus den Interviews.

Funktionsweise des Algorithmus

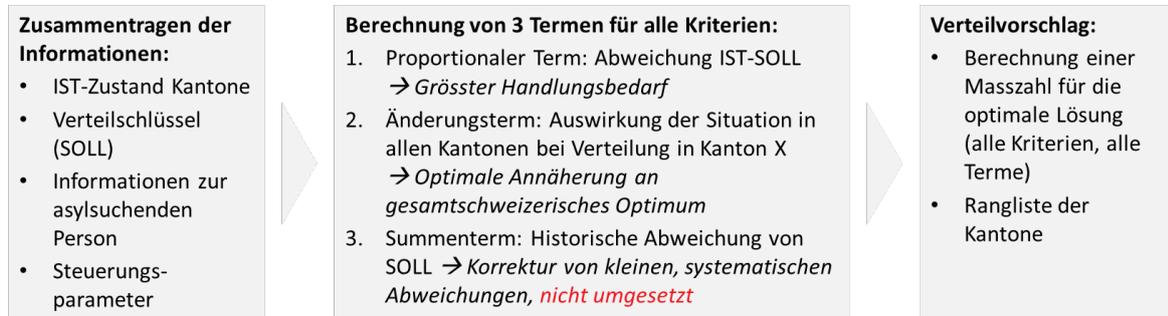


Abbildung 2. Funktionsweise des Algorithmus. Eigene Darstellung.

In einem **ersten Schritt** trägt das System die aktuellen Zahlengrundlagen zum IST-Zustand pro Kanton zum Zeitpunkt der Berechnung, Informationen zur asylsuchenden Person sowie die relevanten Verteilschlüssel und Steuerungsparameter zusammen. Die Verteilschlüssel unterscheiden sich je nach Verteilkategorie von Asylsuchenden:

- Kategorie W – Asylsuchende, deren Gesuch im erweiterten Verfahren bearbeitet wird oder die mit hängigem Verfahren aus dem BAZ austreten: Bevölkerungsproportionaler Verteilschlüssel mit Kompensationen für gewisse Kantone.
- Kategorie B – Personen, die im beschleunigten Verfahren Asyl erhalten haben oder vorläufig aufgenommen wurden: Bevölkerungsproportionaler Verteilschlüssel.
- Kategorie V – Asylsuchende, bei denen der Vollzug der Wegweisung angeordnet worden ist und deren Asylentscheid im BAZ in Rechtskraft erwachsen ist oder deren Asylgesuch im BAZ abgeschlossen wurde: Verteilung auf Standortkantone von BAZ.

Der Verteilschlüssel für die Kategorie W wird vom System regelmässig neu berechnet. Basis bilden Schätzungen der Kompensationen seitens des SEM für das laufende Jahr. Die Berechnung des IST-Zustands lässt gewisse «nicht-anrechenbare Asylsuchende» unberücksichtigt (s. Kapitel 3.2).

Anschliessend werden in einem **zweiten Schritt** Messgrössen berechnet, um die Abweichung des IST-Zustands vom SOLL-Zustand zu quantifizieren. Dazu werden gemäss Dokumentation drei Terme berechnet:

- Die relative Abweichung des IST-Zustands vom SOLL-Zustand (Proportionaler Term, Term 1). Je grösser die Abweichung ist, desto eher erfolgt ein Verteilvorschlag in den entsprechenden Kanton.
- Die Änderungsrate der Abweichung bei einer Verteilung in den Kanton, also die Differenz zwischen IST-Zustand und (möglicherweise) resultierendem Zustand (Änderungsterm, Term 2). Dieser Term soll ein Mass für die Effektivität der Verteilung liefern. Damit sollen Verwerfungen wie z.B. eine Überkompensation verhindert werden. Die Auswirkungen werden dabei nicht nur für den betroffenen Kanton berechnet, sondern für die gesamte Schweiz. Je stärker eine Verteilung in den Kanton die Abweichung vom SOLL-Zustand reduziert, desto eher erfolgt ein Verteilvorschlag in den entsprechenden Kanton.

- Die summierte Abweichung des Kantons vom Soll-Zustand (Summenterm, Term 3). Dieser Term erfasst die historische Abweichung des Kantons vom Soll-Zustand im jeweils laufenden Kalenderjahr. Damit sollen kleine, aber systematische Fehler behoben werden. Beispiel: Wenn stets *leicht* zu wenige UMA in einen Kanton verteilt werden, haben andere Abweichungen vermutlich immer ein stärkeres Gewicht. Durch den Summenterm bildet sich aber - falls die Abweichung bei den UMA systematisch ist - ein immer stärker negativer Wert aus, welcher schlussendlich die anderen Einflüsse dominiert und zu einer korrigierenden Verteilung führt. Dieser Summenterm war zwar als Teil des Algorithmus vorgesehen, wurde jedoch gemäss Auskunft des SEM nie implementiert.

Diese drei Terme werden jeweils pro Kanton für alle Ausprägungen der ANUM-Kriterien (s. Kapitel 3.2) berechnet, welche für die zu verteilende asylsuchende Person relevant sind. Die Berechnungen berücksichtigen jeweils den ganzen Zeitraum des laufenden Kalenderjahrs bis zum Moment der Kantonsverteilung.

In einem **dritten Schritt** erfolgt die Entscheidung, also der Vorschlag des optimalen Verteilkantons. Dazu wird für alle Verteilmöglichkeiten berechnet, wie weit sie von der best- sowie der schlechtestmöglichen Lösung entfernt sind (geometrischer Abstand). Anschliessend wird pro Kanton eine Masszahl berechnet, welche den Abstand zu diesen Extremfällen in allen relevanten Kriterien bei allen drei Termen berücksichtigt. Die einzelnen Kriterien (z.B. Nationalität, Personenkategorie, Medizinalfall) können dabei unterschiedlich gewichtet werden (s. Kapitel 3.2). Je höher der Wert der Masszahl, desto optimaler ist eine Verteilung in diesen Kanton. Der Output des Algorithmus besteht in einer Rangliste der Verteilkantone.

Der für SEM-Mitarbeitende ersichtliche Vorschlag für die Kantonsverteilung in eSyVAS entspricht nicht zwingend dem optimalen Verteilkanton gemäss Algorithmus. Diesbezüglich bestehen Parametrisierungsmöglichkeiten. Gemäss Auskunft des SEM wird bei Asylsuchenden in beschleunigtem Verfahren mit Vollzug ab Bundesasylzentrum (BAZ) (Kategorie V) immer ein Kanton in derjenigen Asylregion vorgeschlagen, in welcher sich die Asylsuchende Person befindet (Asylregion der Erstverteilung). In allen anderen Fällen gilt aktuell die Konfiguration «Top-3»¹². Dabei schlägt das System einen Kanton der Asylregion der Erstverteilung vor, sofern dieser in den ersten drei Rängen des Algorithmus-Outputs klassiert ist. Andernfalls wird der erst-rangierte Kanton vorgeschlagen. Kantone der Asylregion der Erstverteilung werden beim Verteilvorschlag also bevorzugt. Das SEM kann zudem auf Anfrage der Kantone mittels «Verteilstopps» bewirken, dass einzelne Kantone vorübergehend vom System gar nicht vorgeschlagen oder bei einzelnen Kategorien ausgenommen werden.

Der Systemvorschlag kann anschliessend von Mitarbeitenden der BAZ übersteuert oder von Mitarbeitenden der Sektion Belegungsmanagement und Kantonsverteilung (BMKV) des SEM korrigiert werden (s. Kapitel 5). Dies ist etwa der Fall, wenn der Algorithmus wichtige Faktoren beim Verteilentscheid nicht einbeziehen konnte oder wenn nach der Kantonsverteilung neue Erkenntnisse hinzukommen, welche einen Einfluss auf den Verteilentscheid haben (z.B. Änderung der Verteilkategorie der asylsuchenden Person, juristische Entscheide betreffend Asylgewährung, Kantonswechselgesuche).

Der Verteilvorschlag des Algorithmus bzw. von eSyVAS ist bei gewissen Asylsuchenden a priori nicht relevant. So ist gemäss Angaben des SEM die Verteilung von Resettlement-Flüchtlingen in die Kantone bereits geregelt, bevor sie in die Schweiz kommen. Der Verteilvorschlag des Systems muss

¹² Gemäss SEM bestand früher eine «Top-5»-Konfiguration.

folglich übersteuert werden. Auch die Verteilung von Flüchtlingen aus der Ukraine mit Schutzstatus (Status S) und diejenige von Personen, die Teil des Pilotprojekts der ETH¹³ sind, wird nicht auf Basis des Verteilvorschlags vorgenommen. In allen Fällen wird der effektive Verteilkanton aber im System erfasst.

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 1.3.3: *L'algorithmme respecte-t-il les processus définis pour la répartition cantonale des personnes requérantes d'asile ?* und Frage 2.1.1 : *Toutes les personnes devant être attribuées à un canton sont-elles saisies dans le système de répartition et la répartition est-elle effectuée dans le système ?*

In den Prozessen des SEM ist definiert, wann die Kantonsverteilung mittels Algorithmus stattfinden soll. Es ist nicht erkennbar, dass der Algorithmus den vorgesehenen Prozessen widerspricht.

Der Algorithmus bzw. eSyVAS generiert einen Vorschlag für alle zu verteilenden Asylsuchenden. Die Verteilung gewisser Gruppen (Resettlement, Schutzstatus, Pilotprogramm ETH) wird aber ausserhalb des Systems bestimmt. Der effektive Verteilkanton wird bei allen Personen im System erfasst, bei welchen ein Asylgesuch formell registriert wird.

Eine Kantonsverteilung – und Anrechnung an den IST-Zustand des Kantons – wird auch bei gewissen Personen vorgenommen, deren effektiver Aufenthaltsort nicht bekannt ist und die sich möglicherweise physisch nicht mehr in der Schweiz befinden.

3.2 Kohärenz des Algorithmus mit juristischen Verteilkriterien

Juristische Grundlage der Kantonsverteilung sind Art. 27 des Asylgesetzes (AsylG)¹⁴ sowie Art. 21, 22, 23 und 34 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1)¹⁵. Nachfolgend wird aufgezeigt, inwiefern diese bei der Verteilung durch den Algorithmus berücksichtigt werden.

Die angestrebte Verteilung (und damit der Verteilschlüssel) in den Kategorien B und W ist proportional zur Kantonsbevölkerung, wie in Art. 21 Abs. 2 AsylV 1 vorgesehen. Die Proportionalität der Verteilung wird jeweils mit Blick auf das gesamte Kalenderjahr angestrebt, sodass unterjährige Abweichungen korrigiert werden können. Das SEM überprüft den Verteilschlüssel jährlich anhand der Bevölkerungszahlen des Bundesamts für Statistik, in Erfüllung von Art. 21 Abs. 2 AsylV 1.

In Art. 21 Abs. 5 AsylV 1 sind für Standortkantone von BAZ sowie von Flughafen, über welche kontrollierte Ausreisen stattfinden, gewisse Kompensationen vorgesehen für die zusätzlichen Aufgaben, welche sie übernehmen. Die Verteilung von Asylsuchenden der Kategorie W in diese Kantone wird reduziert. Diese Kompensationen werden vom Algorithmus berücksichtigt. Auch die Vorgabe nach Art. 21 Abs. 6 AsylV 1, dass trotz Kompensationen jeder Kanton mindestens zehn Prozent seines Anteils an Personen im erweiterten Verfahren zu übernehmen hat, ist in den Algorithmus eingeflossen. Kann ein Kanton die ihm zustehenden Kompensationen in einem Jahr nicht

¹³ Bei diesem Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit der ETH wird die Kantonsverteilung durch einen Algorithmus der Hochschule vorgenommen. Dieser basiert auf einer Datenauswertung von mehr als 20'000 Asylsuchenden, die ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten haben. Der ETH-Algorithmus macht Verteilvorschläge, welche die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Seine Funktionsweise und Resultate wurden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht untersucht.

¹⁴ SR 142.31

¹⁵ SR 142.311

ausschöpfen, werden sie gemäss SEM als Sonderkompensationen ins nächste Jahr übertragen. Somit ist gewährleistet, dass alle Kompensationsleistungen berücksichtigt werden.

Nicht durch den Algorithmus gewährleistet ist hingegen die Vorgabe nach Art. 21 Abs. 4 AsylV 1, gemäss welcher Asylsuchende im beschleunigten Verfahren mit einem negativen, aber nicht-rechtskräftigen Entscheid mit Vollzug der Wegweisung in einen Standortkanton eines BAZ verteilt werden. Diese Personen werden ebenfalls in Kategorie W verteilt, der Verteilvorschlag muss gegebenenfalls übersteuert oder korrigiert werden.

Laut Art. 22 AsylV 1 weist das SEM die Asylsuchenden unter Berücksichtigung bereits in der Schweiz lebender Familienangehöriger, der Staatsangehörigkeiten und besonders betreuungsintensiver Fälle bevölkerungsproportional den Kantonen zu. In der Schweiz lebende Familienangehörige werden vom Algorithmus jedoch *nicht* berücksichtigt. Damit Asylsuchende in jenen Kanton verteilt werden, in welchem allfällige Familienangehörige leben, muss der Verteilvorschlag übersteuert oder korrigiert werden.

Die anderen Vorgaben dieses Artikels setzt das SEM als ANUM-Kriterien um: **A**nzahl Personen, **N**ationalitäten, **u**nbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) sowie **M**edizinalfälle. Diese Kriterien werden vom Algorithmus miteinbezogen, wobei eine jeweils proportionale Verteilung angestrebt wird:

- *Anzahl Personen* entspricht der Gesamtzahl der Asylsuchenden.
- Für die *Nationalitäten* legt das SEM bis zu fünf Fokusgruppen fest, die eine oder mehrere Nationalitäten umfassen können. Im betrachteten Zeitraum (März 2019-Juni 2023) wurden die Fokusgruppen teilweise geändert. Zum Zeitpunkt dieser Studie im Herbst 2023 bestehen 4 Fokusgruppen: Afghanistan, Türkei, Maghreb (Algerien, Libyen, Marokko, Tunesien) sowie Ukraine.
- *UMA* sind eine von drei Ausprägungen der Personenkategorie (neben *Einzelperson* und *Familie*). Bezüglich aller drei Ausprägungen strebt der Algorithmus eine proportionale Verteilung an, was im Fall der Einzelpersonen und Familien rechtlich nicht notwendig wäre.
- *Medizinalfälle* werden wiederum in einem separaten Kriterium erfasst.

Die Gewichtung dieser Kriterien kann vom SEM konfiguriert werden. Zum Zeitpunkt dieser Studie im Herbst 2023 sind die Kriterien UMA und Medizinalfälle mit Faktor 2 gewichtet, die anderen Kriterien mit Faktor 1. Der Algorithmus strebt also eher eine Lösung an, bei welcher UMA und Medizinalfälle proportional verteilt sind und nimmt dafür bei den Nationalitäten Abweichungen in Kauf.

Asylsuchende der Kategorie V werden auf Standortkantone von BAZ verteilt, entsprechend den Regelungen in Art. 23 sowie Art. 34 AsylV 1. Der Verteilschlüssel innerhalb der Asylregionen stützt sich dabei auf regionale Vereinbarungen dieser Standortkantone.

Insgesamt werden also die meisten Verteilkriterien gemäss AsylV 1 vom Algorithmus berücksichtigt, aber nicht alle. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass für die Berechnung des IST-Zustands gewisse Personengruppen nicht angerechnet werden, die sich tatsächlich in Kantonen befinden («nicht-anrechenbare» Asylsuchende im Datensatz). Dies betrifft Neugeborene bei bestimmten Verfahrensständen der Mutter¹⁶, Personen, die ein Mehrfachgesuch stellen, deren Asylgesuch wiederaufgenommen wird oder die den Kanton gewechselt haben sowie vom SEM nicht näher

¹⁶ Asylgewährung, abgeschlossenes erstinstanzliches Asylverfahren mit negativem Entscheid und vorläufiger Aufnahme oder abgeschlossenes erstinstanzliches Asylverfahren mit negativem Entscheid und angeordnetem Vollzug der Wegweisung

erläuterte Sonderkonstellationen.¹⁷ Dadurch wird der IST-Zustand beeinflusst, welcher eine wichtige Grundlage für die Verteilung ist, da der Algorithmus sich auf den Unterschied zwischen IST- und SOLL-Zustand stützt. Die Nicht-Anrechnung dieser Fälle stützt sich gemäss SEM nicht auf eine Verordnung oder Weisung, sei aber eine etablierte, in Newslettern des SEM ausgewiesene und unwidersprochene Praxis.

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 1.3.1: *L'algorithmique développé est-il cohérent vis-à-vis des critères juridiques définis pour la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons ?*

Die Verteilung durch den Algorithmus berücksichtigt die meisten der in AsylV 1 vorgesehenen Verteilkriterien. Dennoch zeigen sich Lücken. Diese betreffen die Berücksichtigung von in der Schweiz lebenden Familienangehörigen (Art. 22 AsylV 1) sowie die Verteilung von Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren mit einem negativen Entscheid mit Vollzug der Wegweisung ohne Rechtskraft (Art. 21 Abs. 4 AsylV 1). In beiden Fällen müssen Mitarbeitende des SEM die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben mit manuellen Interventionen (Übersteuerungen oder Korrekturen) sicherstellen.

Die ANUM-Kriterien werden bei der Verteilung durch das SEM unterschiedlich gewichtet, obwohl das in den Rechtsgrundlagen nicht so vorgesehen ist. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) und Medizinalfälle haben ein höheres Gewicht als die anderen Kriterien.

Für die Berechnung des IST-Zustands, welcher als Grundlage für die Verteilung durch den Algorithmus dient, werden gewisse Personengruppen nicht angerechnet, obwohl sie sich physisch in den Kantonen befinden. Diese Praxis basiert nicht auf rechtlichen Grundlagen.

3.3 Dokumentation des Algorithmus

Die Funktionsweise des Algorithmus ist in einer Fachspezifikation in der Form von mathematischen Formeln dokumentiert. Zusätzlich wurde den Autoren eine Folienpräsentation zur Verfügung gestellt, in welcher die Funktionsweise erläutert ist. Das Nachvollziehen der Funktionsweise anhand der Fachspezifikation erfordert eine gewisse Vertrautheit mit mathematischer Schreibweise und ein fortgeschrittenes mathematisches Verständnis. In der Folienpräsentation ist die Funktionsweise des Algorithmus grundsätzlich verständlich dargelegt. Inwiefern die juristischen Verteilkriterien berücksichtigt werden, ist darin jedoch nicht vollständig nachvollziehbar.

Die zur Verfügung gestellte Dokumentation betrifft nur den Algorithmus *an sich*. Anhand der Dokumentation kann somit nicht nachvollzogen werden, ob der Algorithmus wie vorgesehen in Code umgesetzt werden konnte. Ebenfalls nicht nachvollziehbar sind die gewählten Parametrisierungen durch das SEM (z.B. Gewichtung der ANUM-Kriterien), welche in eSyVAS vorgenommen werden. Diese Parametrisierungen haben einen Einfluss darauf, wie die juristischen Verteilkriterien umgesetzt werden.

Gemäss Aussagen des SEM und des ISC-EJPD wurden bislang keine Änderungen am Algorithmus vorgenommen. Die Bedeutung gewisser Variablen hat sich jedoch verändert. Bei Verteilungen in der

¹⁷ Diese «nicht-anrechenbaren» Asylsuchenden enthalten teilweise auch Personen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt ausserhalb der Bemessungsperiode verteilt wurden. Eine Doppelzählung wäre laut Stellungnahme des EJPD nicht korrekt. Mit den zur Verfügung stehenden Daten kann keine Aussage dazu gemacht werden, wie viele Personen mit Schutzstatus S ein Mehrfachgesuch gestellt haben oder in wie vielen Fällen eine «Sonderkonstellation» für die Nicht-Anrechnung verantwortlich ist.

Kategorie V sollte gemäss Fachspezifikation für den SOLL-Zustand die Anzahl bzw. der Anteil der Plätze in Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) einbezogen werden. Gemäss Aussagen des SEM basiert die Verteilung hingegen auf Vereinbarungen der Standortkantone innerhalb der Asylregionen. Diese Vereinbarungen werden von SEM-Mitarbeitenden in BAZoV-Plätze umgerechnet, damit sie vom Algorithmus als Input für die Berechnungen genutzt werden können. Diese Änderung ist in der zugestellten Dokumentation nicht ersichtlich¹⁸.

Auch weitere Anpassungen, welche an eSyVAS vorgenommen wurden und den im System ersichtlichen Verteilvorschlag betreffen, sind in der zur Verfügung gestellten Dokumentation nicht nachvollziehbar. Dies betrifft etwa den Umstand, dass der in eSyVAS vorgeschlagene Verteilkanton nicht zwingend dem best-rangierten Kanton gemäss Output des Algorithmus entspricht, oder dass das SEM die Möglichkeit hat, die Verteilung in gewisse Kantone vorübergehend zu unterbinden (Verteilstopps). Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Anpassungen und Konfigurationsmöglichkeiten in weiterführender Dokumentation zu eSyVAS festgehalten sind, welche von den Autoren nicht untersucht wurde, da sie ihnen nicht vorlag¹⁹.

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 1.3.2: *L'opérationnalisation et la pondération de ces critères est-elle documentée de manière compréhensible ?*

Um die Funktionsweise des Algorithmus anhand der Fachspezifikation nachvollziehen zu können, ist fortgeschrittenes mathematisches Verständnis notwendig.

In der zur Verfügung gestellten Dokumentation (Fachspezifikation, Folienpräsentation) ist nur der Algorithmus beschrieben. Relevante Parametrisierungsmöglichkeiten, welche in eSyVAS vorgenommen werden können, sind darin nicht festgehalten und dadurch nicht nachvollziehbar. Diese Parametrisierungen haben einen Einfluss auf den im System ersichtlichen Verteilvorschlag.

3.4 Funktionsweise des Algorithmus bei hohen und tiefen Asylzahlen

Aus der Konzeption des Algorithmus lässt sich kein Einfluss der Anzahl der Asylsuchenden auf die Funktionsweise des Algorithmus erkennen. Wie nachfolgend dargelegt ist in der Praxis jedoch damit zu rechnen, dass bessere Resultate erzielt werden, je grösser die Anzahl zu verteilender Asylsuchender ist und je weniger Verteilkategorien bestehen.

Je mehr Asylsuchende verteilt werden, desto weniger fallen einzelne Abweichungen ins Gewicht: Wenn beispielsweise 10 von 100 Personen nicht der angestrebten Verteilung entsprechen, resultiert dies in einer Abweichung von 10%, bei 10 von 1000 Personen ist es noch 1%. Wenn nur wenige Asylsuchende verteilt werden, ist es schwieriger, die Zielgrösse einzelner Unterkategorien – z.B. Medizinalfälle in einem kleinen Kanton – genau zu treffen. Zudem beeinflusst die Verteilung einzelner Asylsuchenden teilweise gleichzeitig mehrere Verteilkategorien (z.B. bei einem UMA mit Nationalität einer Fokusgruppe). Je mehr Asylsuchende verteilt werden, desto einfacher ist es, eine Verteilung zu erreichen, die allen Zielwerten nahekommt.

¹⁸ Laut Stellungnahme des EJPD werden diese Informationen und Berechnungsgrundlagen vom SEM jahresweise geführt und liegen dem Amt vor.

¹⁹ Laut der Stellungnahme des EJPD sind die Parametrisierungsoptionen operationell in der Applikation eSyVAS festgehalten und sollten in den technischen Beschreibungen des ISC-EJPD enthalten sein.

Dieses Phänomen wird insofern durch den Algorithmus begünstigt, dass dieser verschiedene Verteilschlüssel verwendet und die Verteilung basierend auf Sub-Populationen der Asylsuchenden vornimmt. Diese Logik ist jedoch auf die rechtlichen Vorgaben zurückzuführen, welche unterschiedliche Verteilschlüssel sowie eine proportionale Verteilung unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien vorsehen.

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 1.3.4: *L'algorithmme est-il construit pour fonctionner aussi bien avec un nombre de demandes d'asile élevé que bas ?*

Aus der Konzeption des Algorithmus lässt sich kein Einfluss der Anzahl der Asylsuchenden auf die Funktionsweise des Algorithmus erkennen. In der Praxis ist jedoch damit zu rechnen, dass die Resultate näher bei der angestrebten Verteilung liegen, je grösser die Anzahl zu verteilender Asylsuchender ist.

4 Theoretische und effektive Kantonsverteilung

Aus den rechtlichen Vorgaben und Verteilschlüsseln lässt sich herleiten, wie die Asylsuchenden theoretisch in die Kantone verteilt werden sollten. In diesem Kapitel wird dargelegt, inwiefern die tatsächliche Verteilung diesem Zielbild entspricht und in welchen Kategorien bzw. unter welchen Umständen sich besonders grosse Abweichungen zeigen. Da diese Analysen auf Daten basieren, welche vom SEM zur Verfügung gestellt wurden, enthält das Unterkapitel 4.1 zunächst einige Befunde zur Datenqualität, bevor die Resultate der Analysen aufgezeigt werden. Im letzten Unterkapitel werden die Resultate mit Befunden des SEM verglichen.

4.1 Vollständigkeit und Korrektheit der Daten

Der vom SEM zur Verfügung gestellte Datensatz enthält insgesamt 157'065 Fälle bzw. asylsuchende Personen. Davon gehören zum Zeitpunkt der Kantonsverteilung 117'654 einer im Fokus stehenden Nationalität (Fokusgruppe) an, 7'166 sind UMAs und 8249 Medizinalfälle.

Um die Qualität der verfügbaren Daten zu überprüfen, wurden sie verschiedenen Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfungen unterzogen. Dabei zeigten sich folgenden fehlende Werte bzw. Inkohärenzen:

- In 21'452 Fällen (ca. 14% aller Fälle im Datensatz) sind zum Zeitpunkt der Erstverteilung alle Variablen betreffend Personenkategorie, Nationalität, Verteilregion sowie -kanton ohne Wert²⁰.
- Alle Variablen zu Geschlecht, Geburtsdatum und Sprache wiederum sind in 15'338 Fällen (ca. 10%) ohne Wert.

²⁰ Gemäss Stellungnahme des EJPD durchlaufen Personen mit einem Mehrfachgesuch, Familienzusammenführungen sowie Geburten nicht den «normalen» Erfassungsprozess in den BAZ und unterliegen somit nicht einer Erstverteilung. Die Daten seien somit korrekt dargestellt. Die Erstverteilung hat keinen direkten Einfluss auf die Kantonsverteilung. Personen mit einem formlosen Austritt sollten lediglich eine Erstverteilung haben, nicht aber eine Kantonsverteilung. Es kann gemäss Stellungnahme aber sein, dass diese Personen bereits früher (vor 2019) in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht oder eine ausländerrechtliche Aufenthaltsregelung innegehabt haben.

- Der kantonale Bevölkerungsanteil ist in 1'176 Fällen ohne Wert, zudem finden sich 121 Fälle mit unplausibel tiefem Wert (ca. 0.8%).
- Die Variable «Verteilschlüssel Kantonsverteilung» ist in 16'006 Fällen ohne Wert, zudem existieren 145 Fälle mit Wert = 0 (ca. 10%).
- In 1'164 Fällen ist ein formloser Austritt (Abreise vor Abschluss der Registrierung des Asylgesuchs) vermerkt, obwohl gemäss Angaben des SEM keine entsprechenden Fälle im Datensatz enthalten sein sollten (ca. 0.7%).
- Alle im Datensatz erfassten Personen mit Nationalität Ukraine sind der Fokusgruppe 4 zugeteilt, auch wenn das Datum der Kantonsverteilung vor 2022 liegt (99 Fälle, ca. 0.1% der Ukrainer/-innen). Die Fokusgruppe 4 besteht eigentlich erst seit 2022.
- In 109 Fällen ist eine Übersteuerung der Kantonsverteilung erfasst, aber kein neuer Zielkanton (ca. 1% der Übersteuerungen).
- In 2'196 Fällen ist ein Übersteuerungsgrund erfasst, obwohl keine Übersteuerung vorgenommen wurde (ca. 2% der Übersteuerungsgründe)²¹.
- In 1'201 Fällen ist ein Korrekturgrund erfasst, auch wenn die Kantonsverteilung nicht korrigiert wurde (ca. 20% der 6'143 Korrekturgründe)²².
- Der ursprüngliche und der übersteuerte Zielkanton sind in 349 Fällen identisch (ca. 0.3% der Übersteuerungen)²³.

Für die Berechnung des Verteilentscheids sind insbesondere der kantonale Bevölkerungsanteil sowie der «Verteilschlüssel Kantonsverteilung» relevant, da diese Variablen mitbestimmen bzw. anzeigen, welcher Anteil der Asylsuchenden einer Kategorie einem spezifischen Kanton zugeordnet werden sollten. Es ist aus den Daten jedoch weder nachvollziehbar, ob die fehlenden oder unplausiblen Werte zum Zeitpunkt der Kantonsverteilung korrekt waren, noch inwiefern sie die Verteilung allenfalls beeinflusst haben.

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf die Frage 2.1.2: *Les informations saisies pour la répartition des personnes requérantes d'asile sont-elles complètes et correctes ?*

Die vom SEM zur Verfügung gestellten Daten sind nicht in allen Fällen komplett und korrekt. Es wurden diverse fehlende oder inkohärente Werte festgestellt, die aber nicht alle einen Einfluss auf den Verteilvorschlag des Algorithmus haben.

4.2 Abweichungen insgesamt

Basierend auf den Verteilschlüsseln für die unterschiedlichen Kategorien und der tatsächlichen Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone lässt sich das Ausmass und Muster der Abweichungen

²¹ Diese Möglichkeit besteht gemäss Stellungnahme des EJPD, wenn der Algorithmus per Zufall schon einen Kanton vorschlägt, der ansonsten übersteuert werden müsste. Der trotzdem erfasste Übersteuerungsgrund dient lediglich als Zusatzinformation.

²² Diese Möglichkeit besteht gemäss Stellungnahme des EJPD, wenn bereits durch die Mitarbeitenden in den Regionen ein Kanton definiert wurde, der ansonsten korrigiert werden müsste. Der trotzdem erfasste Korrekturgrund dient lediglich als Zusatzinformation.

²³ Diese Möglichkeit besteht gemäss Stellungnahme des EJPD, wenn bereits durch die MA in den Regionen ein Kanton definiert wurde, der ansonsten korrigiert werden müsste. Der trotzdem erfasste Korrekturgrund dient lediglich als Zusatzinformation.

zwischen theoretischer und effektiver Verteilung identifizieren²⁴. Nachfolgend wird zunächst die effektive Verteilung im gesamten betrachteten Zeitraum (März 2019 – Juni 2023) dargestellt sowie die Abweichungen bezüglich der ANUM-Kriterien aufgezeigt. In Unterkapitel 4.3 werden die Abweichungen bei einzelnen Kantonen sowie im Zeitverlauf untersucht, Unterkapitel 4.4 zeigt die Abweichungen in Abhängigkeit der Anzahl Asylgesuche auf.

Die Grössenunterschiede der Kantone führen zu stark unterschiedlich grossen Verteilquoten, die sich in den Verteilschlüsseln widerspiegeln. Dies ist bei der Interpretation der weiteren Analysen zu Abweichungen und Schwankungen zu beachten. Aufgrund der Grössenunterschiede unterscheiden sich die Auswirkungen von Abweichungen: ein Unterschied von beispielsweise 20 Personen fällt im Kanton Zürich deutlich weniger ins Gewicht als im Kanton Obwalden. Aus diesem Grund fokussieren die Analysen primär auf die relativen Abweichungen²⁵ (in Prozentpunkten) und ergänzend in zweiter Linie auf die absoluten Abweichungen (in Anzahl Personen).

Die Darstellungen der effektiven Verteilung (s. Abb. 3 und 4) zeigen erwartungsgemäss grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Die Bandbreite reicht von rund 17% der Asylsuchenden, welche in den Kanton Zürich verteilt wurden, bis weniger als 0.2% im Falle der Kantone Appenzell Innerrhoden und Obwalden.

Effektive Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone

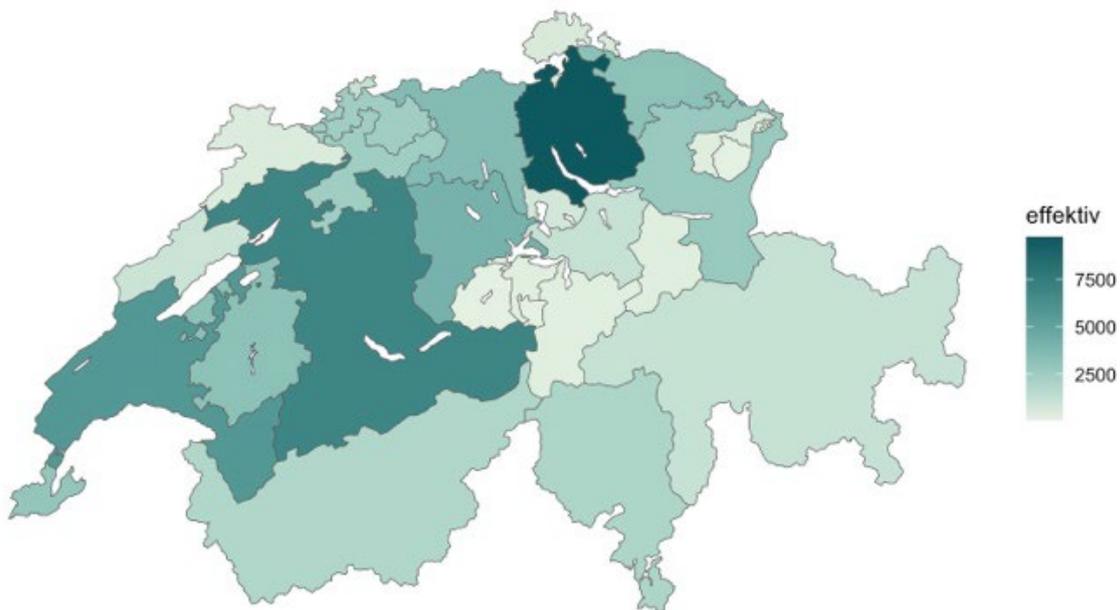


Abbildung 3. Effektive Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone (n = 57'530).

²⁴ Für diese Analysen wurden die nicht-anrechenbaren Fälle im Datensatz ausgeschlossen. Ebenso wurde das Sonderereignis des Ukraine-Krieges rausgerechnet: Alle Asylsuchenden mit Status S plus Personen ukrainischer Staatsangehörigkeit in den Jahren 2022 und 2023 wurden aus der Untersuchungspopulation ausgeschlossen.

²⁵ Differenz IST-SOLL dividiert durch SOLL

Effektive Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone

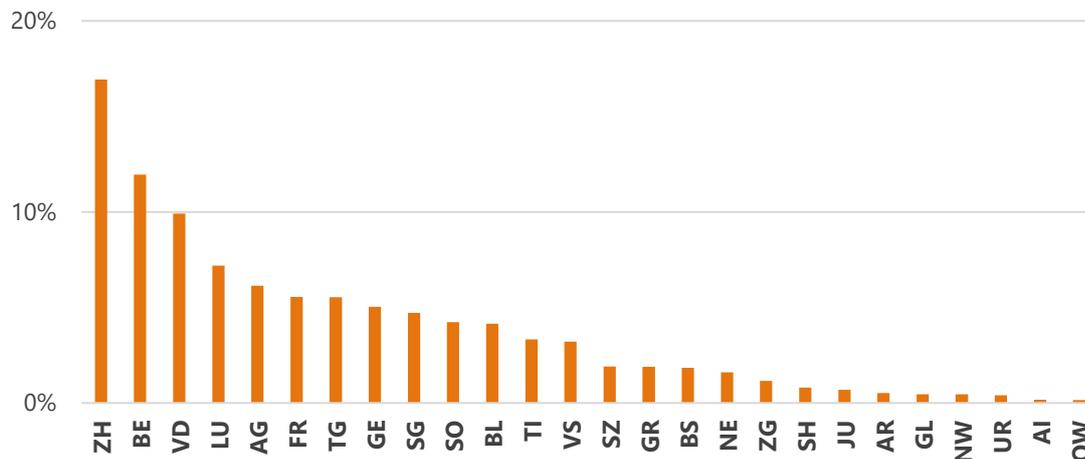


Abbildung 4. Anteil der Kantone an den verteilten Asylsuchenden (n = 57'530).

Um festzustellen, ob die effektive Verteilung den ANUM-Kriterien entspricht, wurden die Abweichungen zwischen effektiver und theoretischer Verteilung separat für jeden Kanton und jedes Verteilungskriterium (ANUM) berechnet. Dies geschah unter Berücksichtigung der jährlichen Verteilungsschlüssel, die sich nach den drei berücksichtigten Verteilungskategorien (B, V, W) unterscheiden. Die Abweichungen wurden somit für eine grosse Anzahl von Untergruppen berechnet, da diese jeweils eine andere theoretische Verteilung aufweisen, und anschliessend gewichtet aggregiert. So resultiert ein Gesamtbild der Abweichungen.

In Abbildung 5 werden die kantonalen Abweichungen für die vier ANUM-Kriterien dargestellt. Die geringsten Abweichungen sind in Bezug auf die Gesamtzahl der Asylsuchenden zu finden (Durchschnitt: 8.6% / Median: 5.0%), gefolgt von den Nationalitäten (9.4% / 6.0%) und den UMAs (24.7% / 12.6%). Die grössten Abweichungen zeigen sich bei den Medizinalfällen (27.6% / 15.4%). Dabei gilt es zu beachten, dass in dieser Reihenfolge auch die Anzahl der zu verteilenden Asylsuchenden abnimmt (A>N>U>M), wodurch die gleichen absoluten Abweichungen zu grösseren relativen Abweichungen führen. Weiter lässt sich feststellen, dass die meisten Abweichungen positiv sind. Folglich erhält die Mehrzahl der Kantone mehr Asylsuchende als gemäss theoretischer Verteilung vorgesehen. Detailliertere Angaben zu den jährlichen Abweichungen finden sich im Anhang (Abb. 23-28)²⁶.

²⁶ Wie den Grafiken im Anhang zu entnehmen ist, beträgt der Mittelwert sowie Median der Abweichungen bei allen Kriterien in allen Jahren mindestens 5%, meist liegt er höher.

Verteilung der kantonalen Abweichungen nach Verteilkriterium

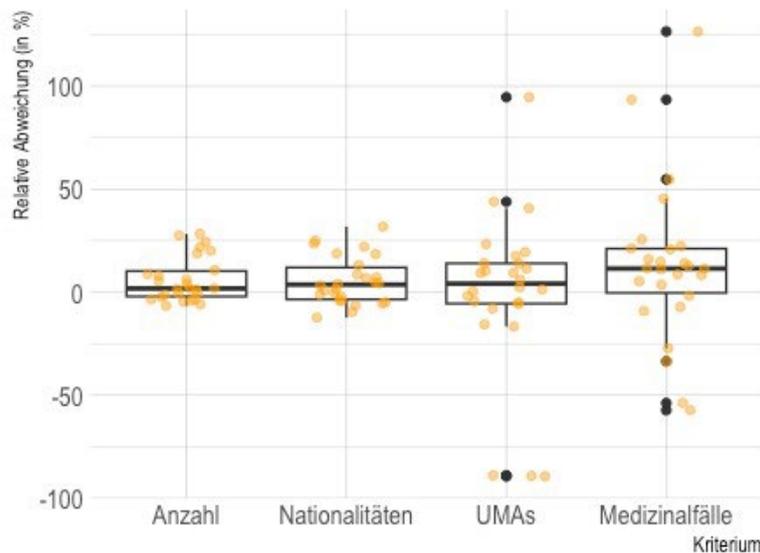


Abbildung 5. Verteilung der kantonalen Abweichungen nach Verteilkriterium (n = 26 pro Verteilkriterium, basierend auf 57'530 (A), 33'291 (N), 5'985 (U) bzw. 5'015 (M) Asylsuchenden). Schwarzer Balken=Median, graue Box=50% der Kantone. In oranger Farbe sind die Werte der einzelnen Kantone dargestellt (Werte ge-jittered um Überlappungen zu reduzieren). Ausreisser sind als schwarze Punkte dargestellt (UMAs: -89% NW/OW/ZG, 44% NE, 95% SZ; Medizinalfälle: -57% SO, -53% BL, -34% AG, 55% LU, 93% AI, 127% OW)

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 2.2.1: *La répartition effective des personnes requérantes d'asile entre les cantons correspond-elle à la répartition théorique pour les différents critères définis (proportionnalité vis-à-vis de la population cantonale, critères ANUM) ?*

Erwartungsgemäss werden mehr Asylsuchende an grössere Kantone und weniger an kleinere Kantone verteilt. Die angestrebte theoretische Verteilung auf die Kantone wird jedoch nicht in jeder Kategorie gleich bzw. gleich gut erreicht.

Bezogen auf die vier ANUM-Kriterien sind bei der Betrachtung aller Asylsuchenden die geringsten prozentualen Abweichungen festzustellen, gefolgt von Nationalitäten und UMAs. Die grössten Abweichungen zeigen sich bei den Medizinalfällen.

4.3 Von Abweichungen betroffene Kantone

In einem ersten Teil werden nachfolgend die prozentualen Abweichungen (relative Abweichung) zwischen der theoretischen und effektiven Verteilung pro Kanton über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg entlang der vier ANUM-Verteilkriterien dargestellt. Anschliessend folgt eine Analyse der zeitlichen Schwankungen der Abweichungen.

Relative Abweichungen im Kantonsvergleich

Die relativen Abweichungen vom SOLL-Zustand unterscheiden sich zwischen den Kantonen, was nicht überraschend ist (s. Abb. 6). Wird die Gesamtzahl der Asylsuchenden betrachtet, reicht die

Bandbreite von plus 30% im Kanton Appenzell Innerrhoden bis minus 5% im Kanton Waadt. In mehr als die Hälfte der Kantone werden mehr Asylsuchende verteilt als gemäss theoretischer Verteilung (Verteilschlüssel) vorgesehen.

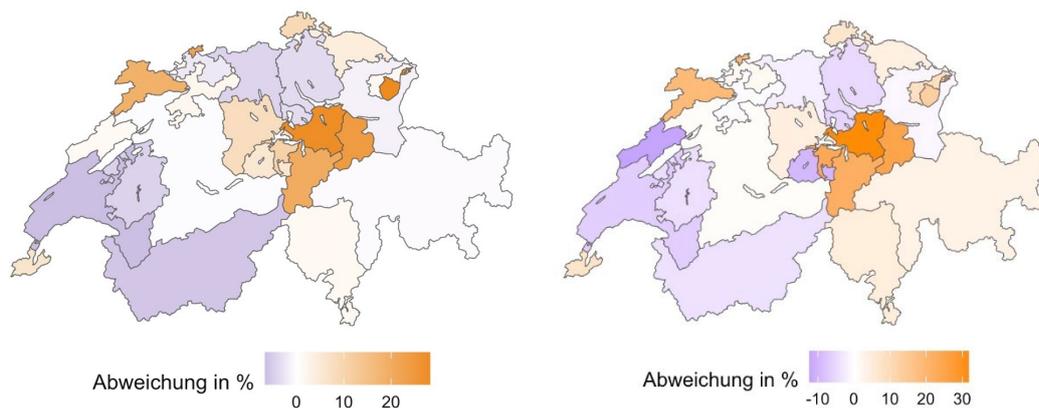
Die grössten Abweichungen finden sich in Kantonen mit tiefer Bevölkerungszahl²⁷. In diesen hat eine gegebene Anzahl Personen, die zusätzlich verteilt wird, eine höhere prozentuale Auswirkung als in bevölkerungsgrossen Kantonen. Bei Letzteren liegt die Abweichung im tiefen einstelligen Prozentbereich. Die kleinen Kantone tendieren dazu, positive Abweichungen auszuweisen, und die grossen Kantone weisen häufiger eine negative Abweichung auf. Dies erklärt, weshalb eine Mehrheit der Kantone positive Abweichungen aufweist.

Diese Muster der Abweichungen zeigen sich auch bei den Sub-Populationen der im Fokus stehenden Nationalitäten, der UMAs und der Medizinalfälle. Bei den Nationalitäten reicht die Bandbreite der Abweichungen von plus 30% bis minus 10%. Folglich sind auch hier die positiven Abweichungen grösser und häufiger als die negativen Abweichungen. Bei den UMAs sind die maximalen Abweichungen noch grösser und liegen bei rund plus/minus 90%. Diese Werte sind vermutlich auf den Umstand zurückzuführen, dass der Kanton Schwyz gemäss Kantonsnewsletter des SEM die UMAs der Kantone Nidwalden, Obwalden und Zug übernommen hat. Diese vier Kantone haben deshalb besonders hohe Abweichungen zu verzeichnen. Die höchsten relativen Abweichungen lassen sich schliesslich bei den Medizinalfällen finden, mit einer Bandbreite von plus 120% bis minus 50%. Diese Sub-Population ist aufgrund ihrer geringen Grösse eher anfällig für höhere proportionale Abweichungen.

Karten der relativen Abweichungen nach ANUM-Kriterien

Gesamtzahl aller Asylsuchende (A)

Nationalitäten (N)



²⁷ Auch die Berechnung des Pearson-Korrelationskoeffizienten (-0.51, p = 0.0073) zeigt einen moderaten bis starken negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der relativen Abweichung und den Bevölkerungszahlen der Kantone (gemäss Bundesamt für Statistik per 31. 12. 2022).

UMAs (U)

Medizinalfälle (M)

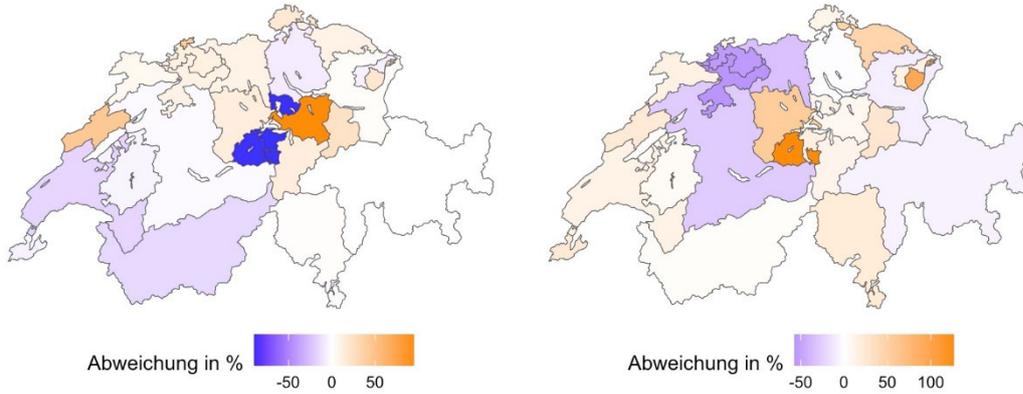


Abbildung 6. Karten der relativen Abweichungen nach ANUM-Kriterien (n = 26 pro Verteilkriterium, basierend auf 57'530 (A), 33'291 (N), 5'985 (U) bzw. 5'015 (M) Asylsuchenden).

Um die Unterschiede zwischen absoluten und relativen Abweichungen besser nachzuvollziehen, sind diese in einer bivariaten Kartendarstellung visualisiert (s. Abb. 7)²⁸.

Bivariate Karte von absoluten und relativen Abweichungen nach Kantonen

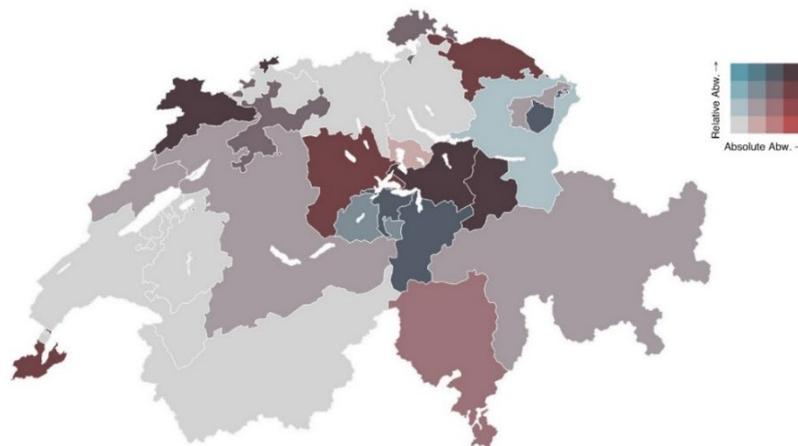


Abbildung 7. Bivariate Karte von absoluten und relativen Abweichungen nach Kantonen (n = 26, basierend auf 57'530 Asylsuchenden).

Insgesamt zeigen sich Variationen in den Abweichungen sowie den davon betroffenen Kantonen über die verschiedenen Verteilkriterien hinweg. Dies führt dazu, dass manche Kantone eine positive Abweichung in der einen Dimension und eine negative Abweichung in der anderen Dimension

²⁸ Diese Datenvisualisierung stellt eine Choroplethenkarte dar, welche anstatt einer eindimensionalen Farbskala eine zweidimensionale, in 16 Kategorien unterteilte Farbskala verwendet.

aufweisen (s. Kantonsprofile im Anhang). Bei Standortkantonen von BAZ zeigen sich keine einheitlichen Muster. Insgesamt sind die Abweichungen in diesen Kantonen jedoch eher kleiner, was sich vermutlich dadurch erklären lässt, dass darunter tendenziell die bevölkerungsreichen Kantone fallen (s. Abb. 29 im Anhang).

Zeitliche Schwankungen der Abweichungen

Nachfolgend werden die Abweichungen zwischen IST und SOLL im Zeitverlauf analysiert, um allfällige zeitliche Schwankungen zu identifizieren. Diese Analyse basiert primär auf aggregierten Quartalsdaten und der Berechnung der Standardabweichung pro Kanton als Mass der Streuung der Abweichungen über alle 17 Quartale des Untersuchungszeitraumes²⁹. Diese Kennzahlen wurden sowohl für die absoluten und relativen Abweichungen berechnet (für die absoluten Abweichungen s. Abbildungen 38-41 im Anhang).

Den strukturellen Asymmetrien folgend, zeigt sich hier ein ähnliches Bild wie in den Resultaten zuvor: Kleine Kantone weisen grössere prozentuale Schwankungen auf (s. Abb. 8), die Schwankungen in absoluten Zahlen sind jedoch am stärksten in den grossen Kantonen. Diese Divergenz wird in der bivariaten Choroplethenkarte (s. Abb. 9) aufgezeigt. Einzig der Kanton Solothurn weist gleichzeitig eine hohe Schwankung bezüglich der absoluten und relativen Abweichungen auf. Die durchschnittliche Abweichung in einem Quartal vom Durchschnittswert des Gesamtuntersuchungszeitraumes beträgt rund 20 Asylsuchende (mit einer Bandbreite von 2 im Kanton Obwalden bis 60 im Kanton Zürich).

Im Anhang finden sich detaillierte Darstellungen der Schwankungen nach Kantonen, welche zeigen, dass starke Abweichungen in einem Quartal oft einen Ausreisser darstellen, welcher im darauffolgenden Quartal wieder korrigiert wird (s. Abb. 34-37). Ergänzend durchgeführte Analysen auf Jahres- anstelle Quartalsbasis legen zusätzlich den Schluss nahe, dass die proportionalen Schwankungen über den längeren (jährlichen) Zeitraum geringer sind und sich quartalsweise Abweichungen im Jahresverlauf somit teilweise ausgleichen (s. Abb. 47-48 im Anhang).

²⁹ Die Standardabweichung ist das meist-verwendete statistische Mass, um die Streuung einer kontinuierlichen Variable zu messen und ist definiert als die durchschnittliche Abweichung aller Beobachtungen von deren Mittelwert.

Schwankung der Abweichungen

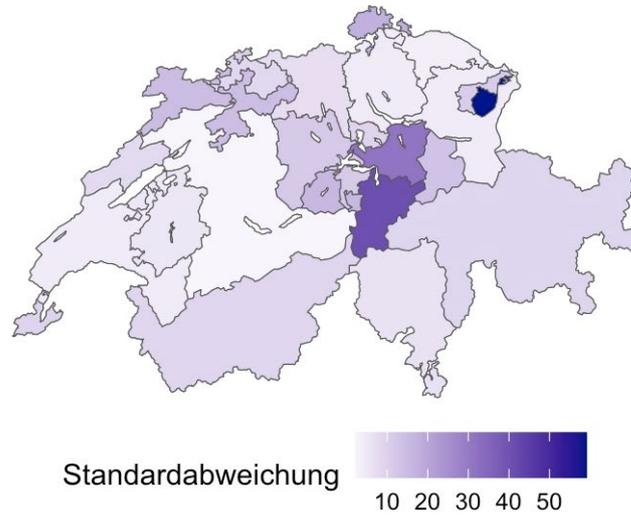


Abbildung 8. Schwankung der relativen Abweichungen bei der Gesamtzahl aller Asylsuchenden (n = 26, basierend auf 57'530 Asylsuchenden).

Bivariate Karte von absoluten und relativen Schwankungen nach Kantonen

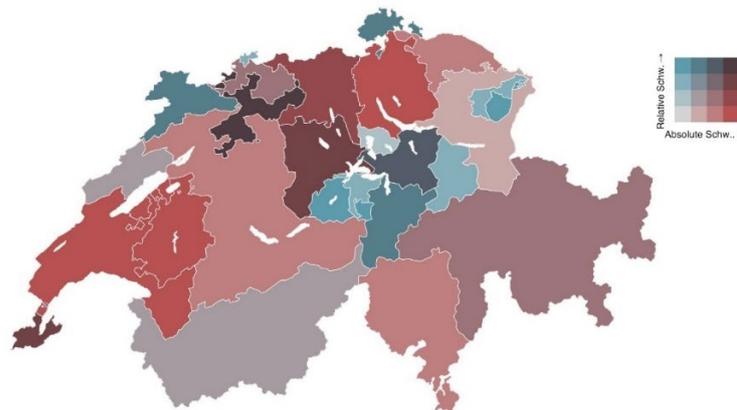


Abbildung 9. Schwankungen der absoluten und relativen Abweichungen bei der Gesamtzahl aller Asylsuchenden (n = 26, basierend auf 57'530 Asylsuchenden).

Nachfolgend werden in Abbildungen 10 bis 13 die Schwankungen pro Kanton in den unterschiedlichen Subpopulationen dargestellt.

Gesamtzahl aller Asylsuchenden (A)

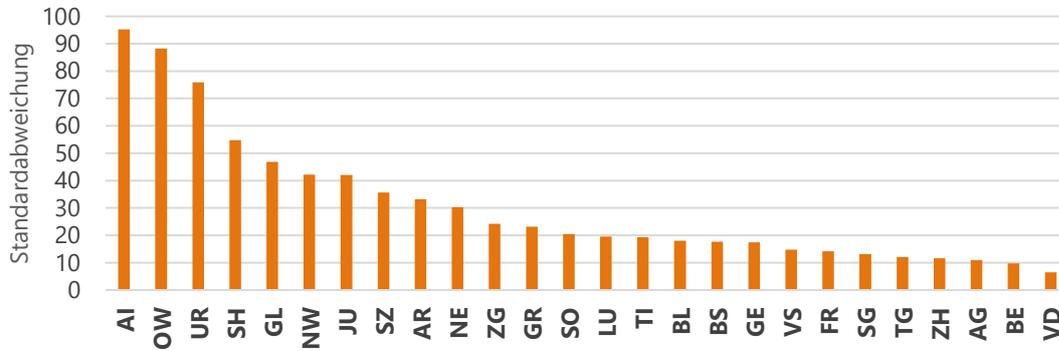


Abbildung 10. Schwankungen der relativen Abweichungen bei allen Asylsuchenden (n = 26, basierend auf 57'530 Asylsuchenden).

Nationalitäten (N)

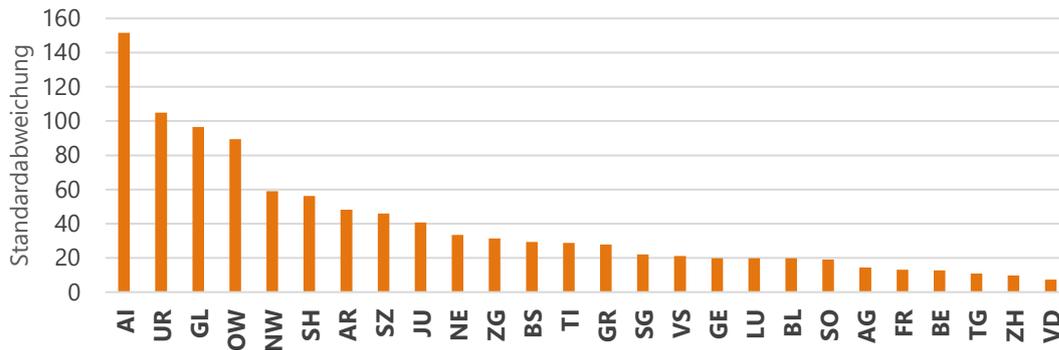


Abbildung 11. Schwankungen der relativen Abweichungen bei Nationalitäten (n = 26, basierend auf 33'291 Asylsuchenden).

UMAs (U)

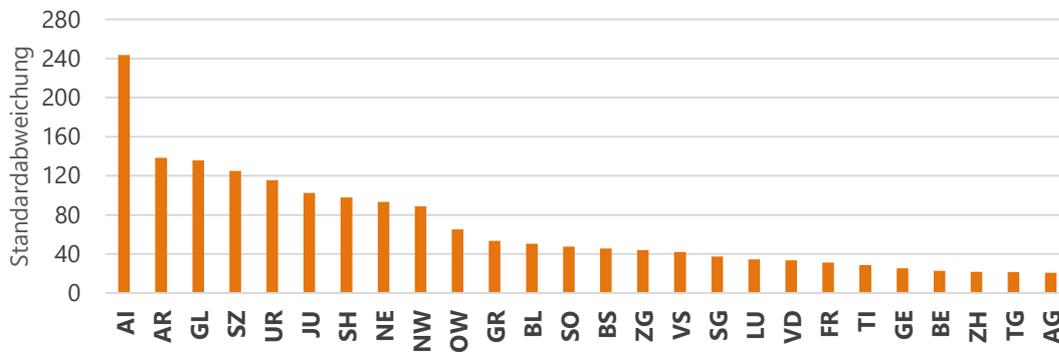


Abbildung 12. Schwankungen der relativen Abweichungen bei UMAs (n = 26, basierend auf 5'985 Asylsuchenden).

Medizinalfälle (M)

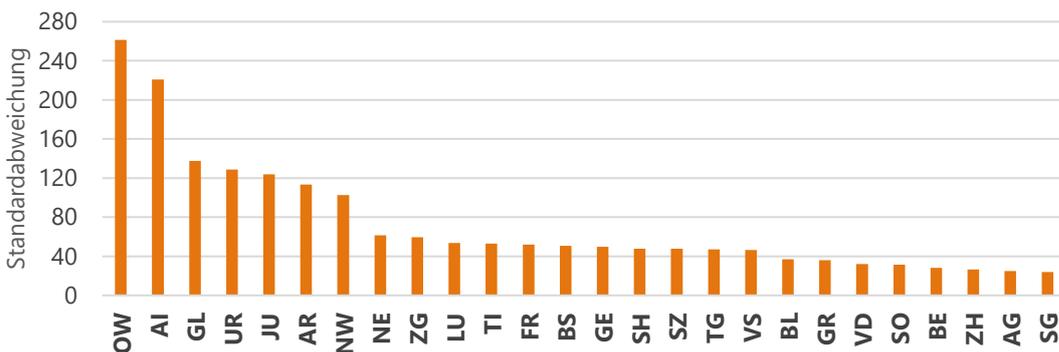


Abbildung 13. Schwankungen der relativen Abweichungen bei Medizinalfällen (n = 26, basierend auf 5'015 Asylsuchenden).

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 2.2.6: *Quels sont les cantons le plus souvent concernés par des différences entre la répartition théorique et effective et comment cela s'explique-t-il ?*

Insgesamt zeigt sich, dass in die Mehrheit der Kantone mehr Asylsuchende verteilt werden als gemäss Verteilschlüssel zu erwarten wäre. Die grössten relativen Unterschiede zwischen effektiver und theoretischer Verteilung zeigen sich in Kantonen mit tiefer Bevölkerungszahl.

Dieses Muster zeigt sich bei allen ANUM-Kriterien. Individuelle Kantone weisen jedoch bezüglich einzelner dieser Kriterien (z.B. UMAs) positive Abweichungen auf, während sie bei anderen (z.B. Medizinalfälle) weniger Asylsuchende aufnehmen müssen als gemäss Verteilschlüssel vorgesehen. Bei Standortkantonen weisen keine einheitlichen Muster auf, insgesamt weisen sie jedoch eher geringere Abweichungen auf. Dies lässt sich vermutlich dadurch erklären, dass es sich dabei eher um bevölkerungsreiche Kantone handelt.

Werden Abweichungen im Zeitverlauf betrachtet, weisen bevölkerungskleine Kantone grössere prozentuale Schwankungen auf.

4.4 Abweichungen bei hohen und tiefen Asylzahlen

Die obige Analyse hat die Schwankungen im Zeitverlauf dokumentiert. Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern diese zeitlichen Schwankungen von der Höhe der Asylzahlen abhängt. Dafür wurde analysiert, inwiefern die Abweichungen vom Verteilschlüssel mit der Gesamtzahl der zu verteilenden Asylsuchenden zusammenhängt.

Die Diagramme basierend auf Quartalsdaten in Abbildung 14 zeigen, dass die relativen Abweichungen bei höheren Asylzahlen tendenziell kleiner sind (s. auch Streudiagramm in Abb. 49 im Anhang). Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass es bei höheren Asylzahlen weniger zu Ausreissern kommt, also besonders grossen relativen Abweichungen vom Verteilschlüssel. Bei einer hohen Fallzahl machen einzelne Abweichungen einen kleineren Anteil der Gesamtanzahl aus, wodurch die Abweichung insgesamt geringere Proportionen aufweist. Als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass bei hohen Asylzahlen die effektive Verteilung eher der theoretischen Verteilung entspricht, weil diese dann mathematisch besser approximiert werden kann.

Relative Abweichungen nach Höhe der Asylgesuche

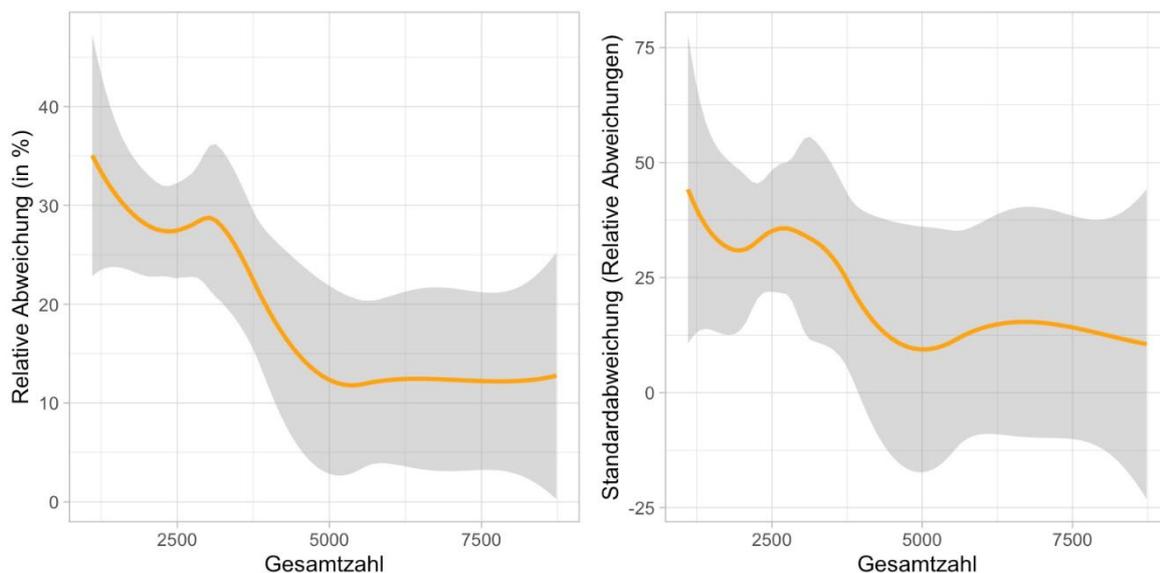


Abbildung 14. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen. Die beiden Diagramme basieren auf Aggregatsdaten nach Quartalen (links: die relativen Abweichungen pro Kanton und Quartal, $n = 442$, basierend auf 57'530 Asylsuchenden; rechts: die Standardabweichung der relativen Abweichung pro Quartal als Mass der Streuung über die Kantone hinweg nach unterschiedlichen Zeitperioden, $n = 17$, basierend auf 57'530 Asylsuchenden). Mit der LOWESS-Glättungsmethode wird der bivariate Zusammenhang zwischen der Anzahl der zu verteilenden Asylsuchenden in einem Quartal und den relativen Abweichungen (resp. der Standardabweichung davon) in derselben Periode dargestellt.)

Die Ukraine-Krise führte als Sonderereignis während des Untersuchungszeitraums dazu, dass ab dem Frühjahr 2022 eine grosse Zahl Schutzsuchender in die Schweiz kamen. Diese wurden bei den in diesem Bericht dargelegten Analysen üblicherweise ausgeklammert, gemäss Auftrag der Auftraggeberin. Für eine ergänzende Untersuchung mit Blick auf den Zusammenhang zwischen der

Anzahl zu verteilende Personen sowie den Abweichungen wurden sie jedoch in die Untersuchungspopulation miteingeschlossen³⁰.

Abbildung 15 illustriert die Resultate derselben Analyse wie oben, aber inklusive Schutzsuchenden bzw. Ukraine-Fällen (s. auch Abb. 50 im Anhang). Die Anzahl der gewöhnlichen Asylsuchenden lag in der Zeitperiode mit vielen Schutzsuchenden nicht besonders hoch. Wie in den Diagrammen ersichtlich, liegen die Abweichungen in Quartalen mit vielen Schutzsuchenden etwas höher, jedoch insgesamt in der Bandbreite wie vor dem Ausbruch der Ukraine-Krise. Daraus lässt sich also keine systematische Verschlechterung der Verteilung gewöhnlicher Asylsuchender während der Ukraine-Krise feststellen. Dies ist plausibel, da die Verteilung der Schutzsuchenden und der gewöhnlichen Asylsuchenden gemäss SEM separat vorgenommen werden.

Abweichungen nach Höhe der Asylgesuche inkl. Schutzsuchende

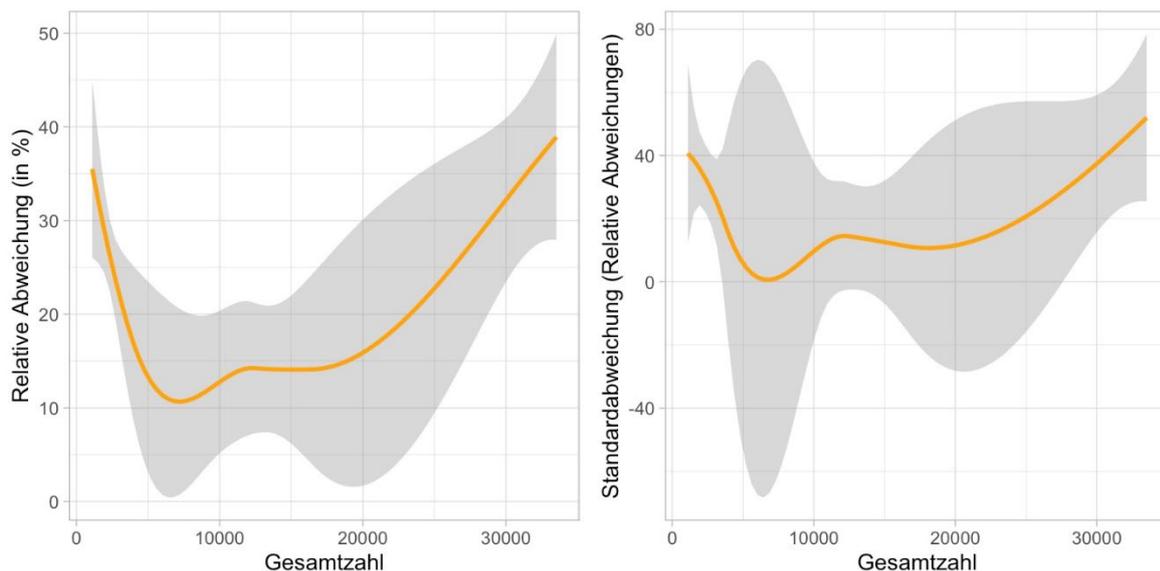


Abbildung 15. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen (inklusive Schutzsuchende). Die beiden Diagramme basieren auf Aggregatsdaten nach Quartalen (links: die relativen Abweichungen pro Kanton und Quartal, n = 442, basierend auf 57'530 Asylsuchenden; rechts: die Standardabweichung der relativen Abweichung pro Quartal als Mass der Streuung über die Kantone hinweg nach unterschiedlichen Zeitperioden, n = 17, basierend auf 57'530 Asylsuchenden).

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 2.2.7: *Y a-t-il plus de différences lorsque le nombre de demandes d'asile est particulièrement élevé, ou particulièrement bas ?*

Bei hohen Asylzahlen sind geringere Abweichungen feststellbar. Die effektive Verteilung ist der theoretischen Verteilung in diesen Fällen näher, weil die mathematische Approximation besser möglich ist.

³⁰ Bei der Gesamtzahl der Asylsuchenden wurden die Ukraine-Fälle hier berücksichtigt, nicht hingegen bei den Abweichungen bzw. den Resultaten der Kantonsverteilung, weil hier nicht das Resultat der Verteilung der Schutzsuchenden von Interesse ist, sondern ein allfälliger Effekt auf die Verteilung der übrigen Asylsuchenden.

4.5 Muster der Abweichungen gemäss SEM

Das SEM versendet halbjährliche Newsletter an die Kantone, in welchen die Kantonsverteilung der Asylsuchenden in den letzten 6 oder 12 Monaten des Kalenderjahrs dargestellt und teilweise kommentiert wird. Gemäss diesen Newslettern seien insbesondere kleinere Kantone von Abweichungen zwischen IST- und SOLL-Verteilung betroffen, da es dort rasch zu grösseren Differenzen kommen könne – zum Beispiel wenn sie viele Kompensationen in Kategorie W hätten oder in Kategorie B eine grössere Gruppe Resettlement-Flüchtlinge eintreffe. Vereinzelt wird auch auf höhere Abweichungen in Standortkantonen von BAZ in Kategorie W hingewiesen. Im Kanton Schwyz gebe es überdies Abweichungen aufgrund einer Sonderlösung, gemäss welcher der Kanton UMAs von Nachbarkantonen aufnimmt. Allgemein werden Abweichungen zwischen IST und SOLL insbesondere auf zwingende Zuweisungen zurückgeführt, namentlich etwa Familiennachzug, Resettlement oder Geburten.

Die durchgeführten Analysen bestätigen, dass die Bevölkerungszahl eine Rolle spielt: Kantone mit einer kleinen Bevölkerungszahl weisen eher grössere relative (bzw. prozentuale) Abweichungen auf. Auch die hohe Abweichung im Kanton Schwyz, welche vermutlich durch die Vereinbarung mit Nachbarkantonen bezüglich UMA zurückzuführen ist, hat sich bestätigt. In Standortkantonen von BAZ sind die Unterschiede zwischen IST und SOLL insgesamt hingegen nicht besonders gross. Diese Kantone weisen im Gegenteil eher kleinere Abweichungen auf, was sich aber vermutlich dadurch erklären lässt, dass es sich dabei eher um bevölkerungsstarke Kantone handelt.

Inwiefern die vom SEM genannten Gründe für zwingende Zuweisungen bei Übersteuerungen und Korrekturen eine Rolle spielen, wird im nachfolgenden Kapitel dargelegt.

5 Übersteuerungen und Korrekturen

Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, entspricht die effektive IST-Verteilung nicht immer der theoretisch vorgesehenen SOLL-Verteilung. Welche Asylsuchende bzw. Verteilentscheide für diese Abweichungen ausschlaggebend sind, lässt sich aber nicht eruieren. Dies rührt daher, dass die Kantonsverteilung nicht für alle Asylsuchenden gleichzeitig vorgenommen wird, sondern der Algorithmus die jeweils aktuelle Situation beim Zeitpunkt der Kantonsverteilung dynamisch bei seinen Berechnungen miteinbezieht. Abweichungen, die im Lauf des Jahres ergeben, versucht der Algorithmus mit nachfolgenden Verteilungen zu korrigieren.

Hingegen können jene Fälle identifiziert werden, bei welchen vom Verteilvorschlag des Systems abgewichen wird. Wie oben bei der Beschreibung der Funktionsweise des Algorithmus ausgeführt, kann der Verteilvorschlag von den Mitarbeitenden der Bundesasylzentren *übersteuert* werden, wenn «einzelfallspezifische Besonderheiten» (interne Weisung SEM) vorliegen. Gemäss Schulungsunterlagen des SEM stellt eine Übersteuerung «immer einen Ausnahmefall dar» und findet nur statt, wenn der vorgeschlagene Kanton «aus zwingenden Gründen» nicht gewählt werden kann. Auch die Mitarbeitenden des Fachbereichs BMKV des SEM können die Kantonsverteilung *korrigieren*, also die Übersteuerung rückgängig machen oder eine andere Änderung vornehmen.

In diesem Kapitel wird zunächst dargelegt, wie oft solche Übersteuerungen und Korrekturen erfolgen sowie welche Asylsuchenden und Kantone besonders davon betroffen sind. Anschliessend werden in Unterkapitel 5.2 die Begründungen untersucht, welche bei Abweichungen vom Verteilvorschlag des Algorithmus angegeben wurden. Schliesslich wird dargelegt, inwiefern sich diese Begründungen aus den juristischen Verteilkriterien ergeben.

5.1 Ausmass, betroffene Personen und Kantone

Im analysierten Zeitraum ist eine Übersteuerung in 108'706 Fällen erfolgt (ca. 69.2% aller Fälle im Datensatz). Der Grossteil davon (68% der Übersteuerungen) ist mit «S-Status» begründet. Werden Schutzsuchende von der Analyse ausgeklammert, verbleiben 72'562 Fälle im Datensatz. Davon wurden 41'332 übersteuert, was einem Anteil von 57% entspricht.

Eine Korrektur ist in 4'901 Fällen erfolgt (ca. 3.1% aller Fälle im Datensatz). Ohne Berücksichtigung der Schutzsuchenden wurden 4'543 korrigiert, also ca. 6.2% der Fälle. Es werden mehrheitlich Fälle korrigiert, welche nicht übersteuert wurden (3'734 von 4'901 Fällen, ca. 76% der Korrekturen, bzw. 3'626 von 4'543 Fällen ohne Schutzsuchende, ca. 80% der Korrekturen). Insgesamt wurden 62% aller Fälle übersteuert, korrigiert oder beides.

Von Übersteuerungen und Korrekturen betroffene Personen

Nachfolgend werden die Charakteristika derjenigen Fälle bzw. Asylsuchenden aufgezeigt, deren Kantonsverteilung übersteuert oder korrigiert wurde. Dazu wurde für jede asylsuchende Person analysiert, ob der Verteilvorschlag des Systems übernommen wurde oder ob eine Übersteuerung bzw. Korrektur erfolgte. Nachfolgend wird jeweils aufgezeigt, welcher Anteil der Asylsuchenden pro Kategorie übersteuert und/oder korrigiert wurde.

Die Analyse nach Geschlecht zeigt, dass bei mehr als zwei Drittel der weiblichen Asylsuchenden dem Verteilvorschlag des Systems nicht gefolgt wurde (s. Abb. 16). Bei männlichen Asylsuchenden betrifft dies weniger als die Hälfte der Fälle. Fast immer übersteuert oder korrigiert wurden jene Asylsuchenden, deren Geschlecht nicht registriert wurde. Dies lässt es plausibel erscheinen, dass sie nachträglich im System erfasst wurden. Bezüglich der Personenkategorie wiederum ist ersichtlich, dass Familien fast doppelt so häufig übersteuert oder korrigiert werden wie UMAs oder Einzelpersonen³¹ (s. Abb. 17).³²

Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle nach Geschlecht und Personenkategorie

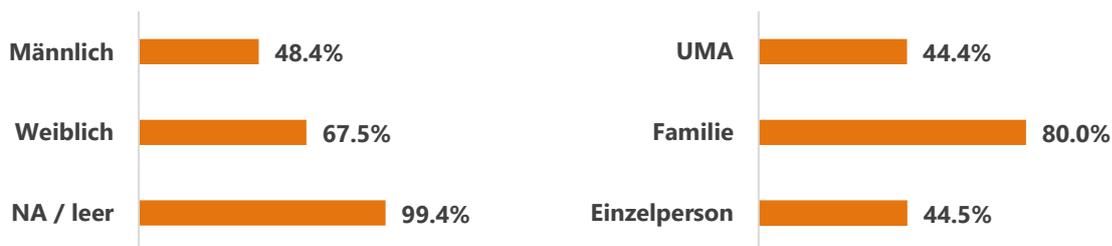


Abbildung 16. Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle nach Geschlecht (n = 72'562).

Abbildung 17. Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle nach Personenkategorie (n = 72'562).

Abbildung 18 illustriert, dass Medizinalfälle weniger oft übersteuert oder korrigiert werden als andere Asylsuchende. Bezüglich der im Fokus stehenden Nationalitäten (Fokusgruppen) ist ersichtlich, dass

³¹ Dies ist insbesondere auf die Übersteuerungsgründe «Familie in CH» oder «Geburt» zurückzuführen, welche grossmehrheitlich (zu ca. 88%) auf Asylsuchende mit Personenkategorie «Familie» entfallen (s. Kapitel 5.2).

³² Gemäss Stellungnahme des EJPD lassen sich die hohen Anteile der Übersteuerungen und Korrekturen bei Frauen und Familien damit begründen, dass es bei diesen Gruppen überproportional viele zwingende Zuweisungen (Familienzusammenführungen, Geburten) gibt.

sie alle weniger häufig übersteuert oder korrigiert werden als andere Nationalitäten. Besonders oft gefolgt wird dem Verteilvorschlag bei der Fokusgruppe 3 (Maghreb, s. Abb. 19).

Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle bei Medizinalfällen und Nationalitäten

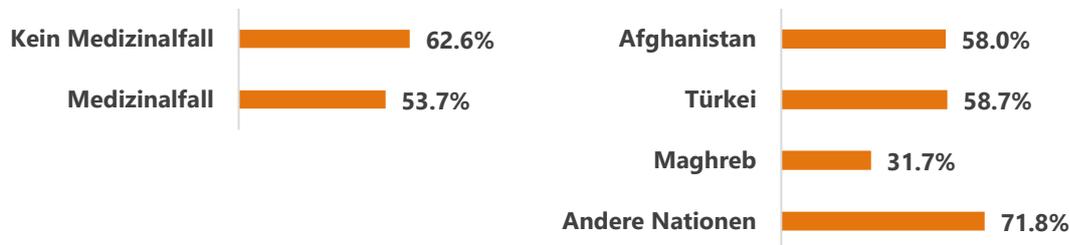


Abbildung 188. Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle bei Medizinalfällen (n = 72'562).

Abbildung 199. Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle bei Nationalitäten (n = 72'562).

Die in Abbildung 20 illustrierte Analyse des Alters bzw. des Geburtsjahrgangs der betroffenen Asylsuchenden schliesslich macht ersichtlich, dass Verteilungen bei jüngeren Personen mit Jahrgängen ab ca. 2006 etwas häufiger übersteuert oder korrigiert werden.

Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle nach Jahrgang

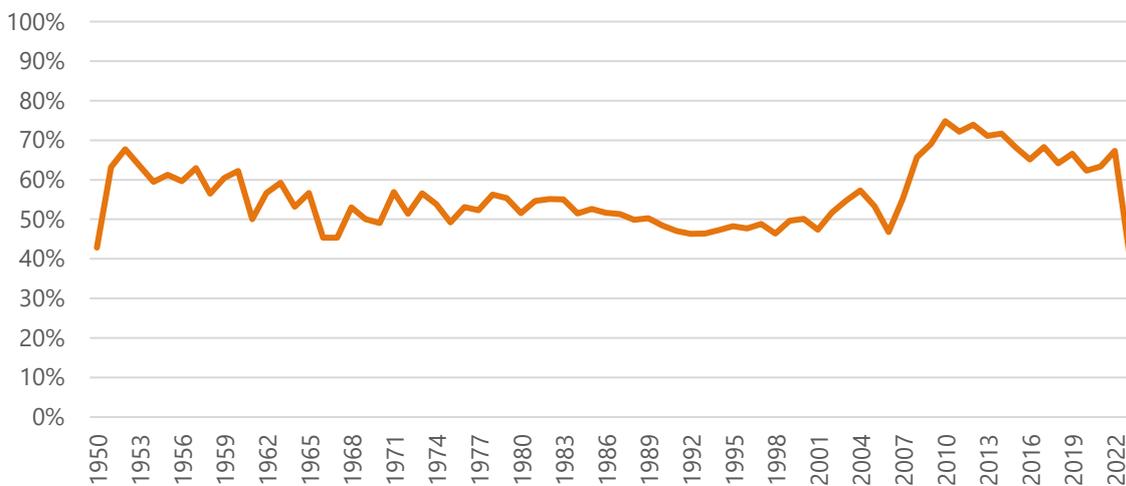


Abbildung 20. Anteil der übersteuerten oder korrigierten Fälle nach Jahrgang (n = 72'562). Jahrgänge vor 1950 wurden aufgrund der kleinen Fallzahlen (<20) und entsprechend grossen Schwankungen nicht dargestellt.

Übersteuerungen und Korrekturen im Kantonsvergleich

In Anknüpfung an die Analysen bei Frage 2.2.5 wurde untersucht, inwiefern Übersteuerungen und Korrekturen die Kantone unterschiedlich betreffen. Abbildung 21 illustriert den Anteil an Übersteuerungen bzw. Korrekturen an den effektiv in die Kantone verteilten Asylsuchenden. Die Spannweite reicht von über 80% (FR) bis ca. 26% (TG), wobei der tiefste Wert einen klaren Ausreisser darstellt. In allen anderen Kantonen beträgt der Anteil an Übersteuerungen und Korrekturen mindestens rund 50%. Die gemessen an der Bevölkerungszahl kleinsten Kantone (AI, UR, OW, GL,

NW, AR, JU, SH) haben weder besonders hohe noch besonders tiefe Werte³³. Hingegen haben BAZ-Standortkantone oft entweder einen hohen (FR, GE, NE, VD) oder tiefen Anteil (BE, BL, ZH, TG)³⁴.

Auswirkungen der Übersteuerungen und Korrekturen auf Kantone



Abbildung 21. Auswirkungen der Übersteuerungen und Korrekturen auf die Kantone: Anteil der in die Kantone verteilten Asylsuchenden, welche von Übersteuerungen oder Korrekturen betroffen sind (n = 72'562).

Im Vergleich mit den relativen Abweichungen bei der Gesamtzahl der Asylsuchenden lässt sich kein klares Muster erkennen: Kantone mit einem hohen (bzw. tiefen) Anteil an Übersteuerungen und Korrekturen weisen nicht zwingend auch hohe (bzw. tiefe) relative Abweichungen von der theoretischen Verteilung auf³⁵. Dies kann damit zusammenhängen, dass Übersteuerungen in einem Kanton bezogen auf die Gesamtzahl der Asylsuchenden sich teilweise gegenseitig aufheben, wenn sie in einzelnen Kategorien dazu führen, dass mehr Asylsuchende aufgenommen werden, in anderen Kategorien hingegen weniger. Überdies wurden hier nur die schlussendlichen Verteilkantone von Übersteuerungen untersucht, nicht der Netto-Effekt der Übersteuerungen, bei welchem auch die ursprünglich vorgesehene Verteilung berücksichtigt werden müsste.

³³ Es besteht eine leicht negative Korrelation zwischen Bevölkerungsgrösse und den in Abb. 17 illustrierten Werten ($r=-0.18$)

³⁴ Gemäss Stellungnahme des EJPD wird die Wegweisung einer Person in der Verteilkategorie V ab einem BAZ vollzogen. Es wird daher immer der Standortkanton des BAZ, in welchem sich diese Person befindet, zugeteilt, damit dieser Kanton den Vollzug ab BAZ durchführen kann. Der Algorithmus erkennt, dass diese Person einem BAZ-Standortkanton in der Region zugeteilt werden muss. Bei Regionen mit mehreren Standortkantonen erkennt der Algorithmus jedoch nicht, welche dieser Kantone im Moment der Unterbringungskanton ist. Entweder wird der Vorschlag von eSyVAS befolgt und die Person in das entsprechende BAZ transferiert, oder der Vorschlag wird übersteuert auf denjenigen Kanton, in welchem sich die Person in einem BAZ befindet. Je nach Asylregion oder individueller Situation wird dies unterschiedlich gehandhabt. Dies erklärt gemäss der Stellungnahme die unterschiedlich hohen Übersteuerungsraten der einzelnen Regionen.

³⁵ Auch die Berechnung des Korrelationskoeffizienten lässt auf keinen Zusammenhang schliessen ($r<0.1$)

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 2.2.5: *Quelles sont les caractéristiques des personnes requérantes d’asile le plus souvent concernées par des différences entre la répartition théorique et effective et comment cela s’explique-t-il ?*

Ohne Berücksichtigung von Schutzsuchenden wurden ca. 57% der Fälle übersteuert und 6.2% korrigiert. Die meisten Korrekturen betreffen Fälle, welche nicht übersteuert wurden. Insgesamt wurden somit 62% aller Fälle übersteuert, korrigiert oder beides.

Insgesamt lassen sich Übersteuerungen bzw. Korrekturen bei allen untersuchten Gruppen von Asylsuchenden feststellen. Teilweise kommen sie eher häufiger vor, meist zeigen sich aber keine starken Zusammenhänge. Eine Übersteuerung oder Korrektur kommt insgesamt eher vor bei weiblichen Asylsuchenden, Familien, Nicht-Medizinalfällen, Nationalitäten ausserhalb der Fokusgruppen sowie bei jüngeren Personen.

Die stärksten Zusammenhänge zeigen sich bei Personen, deren Geschlecht nicht erfasst ist (Übersteuerung bzw. Korrektur in über 99% der Fälle) sowie bei der der Personenkategorie Familie (Übersteuerung bzw. Korrektur in 80% der Fälle).

5.2 Begründungen für Übersteuerungen und Korrekturen

Mögliche Gründe für Übersteuerungen und Korrekturen

Für den Fall einer Übersteuerung durch Mitarbeitende des BAZ sind in einer Arbeitsanweisung des SEM (Anhang 9 der internen Weisung) mögliche Gründe aufgelistet, aus welchen die Mitarbeitenden im System per Drop-Down auswählen müssen. Diese Liste wurde im September 2023 vom SEM überarbeitet, um die Begründungen nachvollziehbarer zu machen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die möglichen Begründungen. Zusätzlich zur Auswahl dieser Gründe besteht ein Freitextfeld, in welchem eine Begründung erfasst werden kann, bzw. im Fall der Kategorie «Sonstiges» gemäss Vorgaben erfasst werden muss.

Im Gegensatz zu den Übersteuerungen sind für den Fall von Korrekturen keine Gründe auswählbar. Die Mitarbeitenden des SEM müssen Korrekturen in einem Freitextfeld begründen. Bei allen Übersteuerungen sowie Korrekturen in den Daten wurde ein Grund erfasst.

Grund für Übersteuerung	Kommentar
Familie in CH	Mitglieder der Kernfamilie der asylsuchenden Person leben in der Schweiz oder es besteht ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen der asylsuchenden Person und Familienangehörigen von ihr, die in der Schweiz leben.
Geburt	Neugeborene werden dem Verteilkanton der Mutter zugewiesen.
Handlungsanweisung Steuerung	Gemäss Anweisungen des Fachbereichs BMKV, die generell (z.B. per Flash-Info) oder im Einzelfall erteilt werden.
Interregionale Verteilung bevorzugt	Bereits in den Daten per 30. Juni 2023 ersetzt durch: Zuweisung innerhalb der eigenen Region bevorzugt. Diese Begründung wurde per September 2023 abgeschafft.
Kantonszuständigkeit bestehend	z.B. bei Mehrfachgesuchen oder Dublin-Wiederaufnahmeverfahren (take-back). Diese Begründung wurde per September 2023 abgeschafft.

Grund für Übersteuerung	Kommentar
Medizinische Gründe	z.B. wenn die asylsuchende Person bereits hospitalisiert oder aus medizinischen Gründen nicht transportfähig ist
REZ	Rückkehrhilfe im Empfangszentrum bzw. BAZ. Diese Begründung wurde per September 2023 abgeschafft.
Rückzug	Diese Begründung wurde per September 2023 abgeschafft.
Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahme	z.B. wenn sich die asylsuchende Person im Gefängnis befindet oder in Fahndungssystemen ausgeschrieben ist, oder zwecks Trennung von gewalttätigen Personengruppen. Diese Begründung wurde per September 2023 abgeschafft.
Unterbringung	Vollzugsfälle, die sich bereits in BAZ ohne Verfahrensfunktion befinden und von dort vollzogen werden sollen.
Verschwunden	Unkontrollierte Abreise. Diese Begründung wurde per September 2023 abgeschafft.
Sonstiges	In Schulungsunterlagen des SEM wird darauf hingewiesen, dass zwingend ein nachvollziehbarer Grund im Freitextfeld zu hinterlegen sei.
Asylsuchender in Haft	<i>Neu per September 2023</i>
Abschreibung Gesuch	<i>Neu per September 2023</i>
Mehrfachgesuch	<i>Neu per September 2023</i>
Mit Aufenthaltsbewilligung	<i>Neu per September 2023</i>
Resettlement	<i>Neu per September 2023</i>
S-Status	<i>Neu, bereits in den Daten per 30. Juni 2023 enthalten</i>
Wegweisungsentscheid eröffnet ohne Rechtskraft	<i>Neu per September 2023</i>
Weitere Verfahrensschritte geplant	<i>Neu per September 2023</i>

Tabelle 1. Mögliche Gründe für Übersteuerungen.

Gewählte Gründe für Übersteuerungen

Wie Tabelle 2 aufzeigt, werden rund die Hälfte dieser Übersteuerungen (48.1%) mit Geburten oder Familienangehörigen in der Schweiz begründet. Die grösste gewählte Kategorie ist mit 28.5% jedoch die Sammelkategorie «Sonstiges». Auf jene Begründungen, welche per September 2023 abgeschafft wurden, entfällt jeweils nur ein sehr kleiner Teil der Übersteuerungen, mit der Ausnahme von «Unterbringung» und «Kantonszuständigkeit bestehend».

Grund für Übersteuerung	Anzahl	Anteil an Übersteuerungen total
Sonstiges	11'759	28.5%
Geburt	10'793	26.1%
Familie in CH	9'113	22.0%
Unterbringung	3'691	8.9%
Kantonszuständigkeit bestehend	3'240	7.8%
Handlungsanweisung Steuerung	958	2.3%
Zuweisung innerhalb der eigenen Region bevorzugt	629	1.5%
Medizinische Gründe	428	1.0%

Grund für Übersteuerung	Anzahl	Anteil an Übersteuerungen total
Verschwinden	348	0.8%
REZ	256	0.6%
Rückzug	74	0.2%
Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahme	43	0.1%
Total der übersteuerten Fälle im Datensatz	41'332	57.0%

Tabelle 2. Anteil der Übersteuerungen pro vorgegebene Begründung.

Übersteuerungen werden von den Mitarbeitenden in den BAZ vorgenommen. Der Anteil und die gewählten Gründe unterscheiden sich teilweise erheblich zwischen den unterschiedlichen BAZ bzw. Asylregionen (s. Abb. 22, Tab. 3), in welchen sich die Asylsuchenden vor der Kantonsverteilung befinden. So fällt auf, dass am Flughafen Zürich sehr wenige, in der Region Westschweiz hingegen überdurchschnittlich viele Übersteuerungen vorgenommen werden. In letzterer Region wird auch der Grund «Unterbringung» deutlich häufiger gewählt als in anderen Regionen.

Generell unterscheiden sich die gewählten Gründe zwischen den BAZ bzw. Regionen. So wird z.B. «Unterbringung» fast ausschliesslich in der Nordwest- und Westschweiz sowie am Flughafen Genf gewählt, «Handlungsanweisung Steuerung» hingegen fast ausschliesslich in der Region Tessin / Zentralschweiz. Die Verwendung der Sammelkategorie «Sonstiges» schwankt zwischen 4.4% (Tessin / Zentralschweiz) und 16.6% (Westschweiz). Noch höher ist dieser Wert bei Asylsuchenden ohne Erstverteilungsregion. Ob die Unterschiede zwischen den BAZ bzw. Regionen auf unterschiedliche zusammengesetzte Populationen von Asylsuchenden zurückzuführen ist, wird durch diese Analyse nicht klar. Es scheint jedoch plausibel, dass es unterschiedliche Erfassungspraktiken gibt.

Anteil der Übersteuerungen pro BAZ bzw. Asylregion

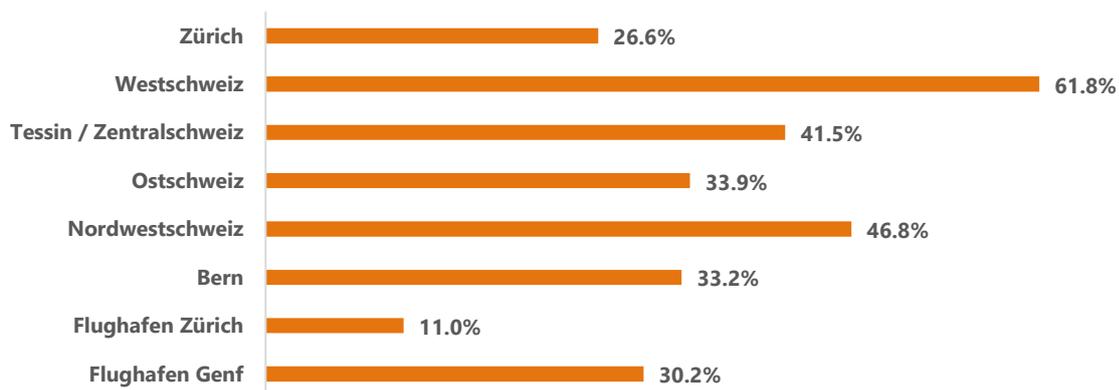


Abbildung 22. Anteil der Übersteuerungen pro BAZ bzw. Asylregion, (ohne [leere] Region).

Grund	FH GE	FH ZH	BE	NW-CH	OCH	Ti / ZCH	WCH	ZH	(Leer)	Alle
Sonstiges	16.4%	7.0%	11.6%	15.3%	7.8%	4.4%	16.6%	9.1%	29.1%	28.5%
Geburt	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	56.6%	26.1%
Familie in CH	2.7%	2.1%	16.3%	14.5%	15.3%	15.0%	16.8%	13.9%	5.1%	22.0%
Unterbringung	6.7%	0.0%	0.0%	10.2%	2.2%	0.1%	17.9%	0.2%	0.3%	8.9%
Kantonszuständigkeit bestehend	1.7%	0.8%	3.7%	5.2%	3.8%	8.2%	3.9%	2.0%	4.9%	7.8%
Handlungsanweisung Steuerung	0.0%	0.4%	0.3%	0.1%	0.3%	12.2%	0.1%	0.1%	0.1%	2.3%
Zuweisung innerhalb der eigenen Region bevorzugt	1.7%	0.0%	0.0%	0.1%	1.8%	0.3%	3.1%	0.0%	0.1%	1.5%
Medizinische Gründe	0.3%	0.4%	1.2%	0.8%	0.5%	0.3%	0.9%	0.9%	0.1%	1.0%
Verschwunden	0.3%	0.2%	0.0%	0.3%	0.2%	0.2%	1.9%	0.0%	0.2%	0.8%
REZ	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	1.6%	0.5%	0.5%	0.0%	0.1%	0.6%
Rückzug	0.3%	0.0%	0.1%	0.0%	0.3%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%
Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahme	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%
Anteil Übersteuerungen total	30.2%	11.0%	33.2%	46.8%	33.9%	41.5%	61.8%	26.6%	96.6%	57.0%
Total Übersteuerungen	90	52	2097	4152	2408	2972	8731	2442	18'388	41'332
Total Asylsuchende	298	472	6308	8870	7099	7158	14'123	9191	19'043	72'562

Tabelle 3. Anteil und gewählte Gründe für Übersteuerungen pro BAZ bzw. Asylregion.

Analyse von Freitextkommentaren

Um die Gründe für Übersteuerungen und Korrekturen besser zu verstehen, wurden Kommentare in den Freitextfeldern inhaltsanalytisch ausgewertet. Dazu wurden sie in Kategorien zusammengefasst, die aus den Gründen gemäss Anhang 9 der internen Weisung (inkl. neu eingeführte Begründungen) abgeleitet oder ergänzend induktiv gebildet wurden. Als eigene Kategorien ausgewiesen werden sie ab einem Anteil von 3% der Begründungen. Die Zusammensetzung der Kategorien und die Nachvollziehbarkeit der erfassten Begründungen wurden nicht mit dem SEM besprochen.

Insgesamt wurden in rund 22% der übersteuerten Fälle, in welchen ein Grund erfasst wurde, auch eine Begründung im betreffenden Freitextfeld erfasst (20'032 Fälle). Diese betreffen meist die Kategorien «Familie in CH» sowie «Sonstiges» (s. Tab. 4). In diesen Kategorien wurden aus Gründen der Machbarkeit 5% bzw. 10% der Freitextkommentare ausgewertet.

Grund für Übersteuerung	Kein Freitext	Freitext erfasst
Familie in CH	1'369	7'859
Geburt	10'798	4
Handlungsanweisung Steuerung	985	1
Kantonszuständigkeit bestehend	3'281	23
Medizinische Gründe	428	1
REZ	322	0
Rückzug	85	0

Grund für Übersteuerung	Kein Freitext	Freitext erfasst
S-Status	68'606	4
Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahme	43	0
Sonstiges	24	12'127
Unterbringung	3'731	7
Verschwunden	508	3
Zuweisung innerhalb der eigenen Region bevorzugt	690	3
<i>(Kein Grund für Übersteuerung festgehalten)</i>	<i>(46'146)</i>	<i>(17)</i>
Total	90'870	20'032
<i>(inkl. Fälle ohne Übersteuerung)</i>	<i>(137'016)</i>	<i>(20'049)</i>

Tabelle 4. Anzahl Freitextkommentare bei Übersteuerungen.

Die Analyse von 393 Freitextkommentaren in der Kategorie «Familie in CH» zeigt, dass in rund 95% der Kommentare ein Hinweis auf die verwandte Person gemacht wird. Die restlichen 5% der Kommentare waren für die Autoren unverständlich oder möglicherweise falsch kategorisiert.

Bei der Auswertung der Kategorie «Sonstiges»³⁶ wurde festgestellt, dass trotz Freitextfeld teilweise einheitliche Begründungen angegeben werden, z.B. bei Resettlement (oft «RST» oder «RSTL»). Meist sind die Kommentare aber sehr unterschiedlich und nicht immer selbsterläuternd. Für die Autoren ist mithilfe der zur Verfügung stehenden Dokumentation des SEM in rund zwei Drittel der Fälle nachvollziehbar, weshalb die Kantonsverteilung verändert wurde, in rund einem Drittel ist dies nicht klar (siehe Tab. 5).

Die häufigsten Begründungen in der Kategorie «Sonstiges» betreffen Resettlement-Flüchtlinge, gewährte Kantonswechsel und Hinweise auf eine Verfahrenssprache, welche trotz Austritt aus dem BAZ gewährleistet werden muss. Gewisse Freitextkommentare würden neu vermutlich in die seit September 2023 vorgesehenen Kategorien fallen, so z.B. Resettlement, Verfahrenssprache (neue Kategorie «Weitere Verfahrensschritte geplant»), Mehrfachgesuch oder Asylsuchender in Haft.

Grund	Anzahl	Prozent	Kommentar
Resettlement ³⁷	249	21.2%	Die Verteilung von Resettlement-Flüchtlingen auf Kantone findet ausserhalb des Systems statt
Kantonswechsel	194	16.5%	Kantonswechsel auf Gesuch asylsuchende Person
Verfahrenssprache	108	9.2%	Verteilung in Kanton mit bestimmter Sprache, z.B. bei weiteren geplanten Anhörungen
Vmtl. falsch kategorisiert	82	7.0%	Vmtl. eigentlich Kategorien «Familie», «bestehende Kantonszuständigkeit», «medizinische Gründe»
Mehrfachgesuch	76	6.5%	Bei Mehrfachgesuchen ist die Zuständigkeit des Kantons geregelt
Weitere	52	4.4%	u.a. Vollzug ab BAZ, Art. 21 Abs. 4 AsylV 1, Haft, nachträgliche Erfassung

³⁶ Insgesamt wurden 1'211 Kommentare bei Übersteuerung der Kategorie «Sonstiges» analysiert. Hier werden die Resultate für jene 1'176 Kommentare dargestellt, bei welchen gemäss Daten tatsächlich eine Übersteuerung stattgefunden hat.

³⁷ Mittels Textsuche in allen Übersteuerungskommentaren konnten im gesamten Datensatz 2148 Resettlement-Fälle identifiziert werden (Suchbegriffe: «RSTL», «Resettle»)

Grund	Anzahl	Prozent	Kommentar
Zwischentotal nachvollziehbar	761	64.7%	
Handlungsanweisung	103	8.8%	z.B. «Gemäss Weisung Mhi», «Chef de Section» «ZH OK FBBMKV»
[Grund unverständlich]	70	6.0%	z.B. «siehe Mail», «code 812», «Fesa», «liste 140 j»
Vorläufige Aufnahme	58	4.9%	z.B. «Admission provisoire pour étrangers », «VA AIG»
Hinweis auf Asylregion	47	4.0%	z.B. «Région CHR», «Cantone della nostra Regione»
Art. 24 Abs. 6 AsylG	40	3.4%	Zuweisung an Kantone bei erheblichem Anstieg der Asylgesuche, sollte gemäss SEM nicht übersteuert werden müssen
Weitere	97	8.2%	u.a. «Korrektur», «Verfahren in ZH», «vorzeitiger Austritt»
Zwischentotal nicht-nachvollziehbar	415	35.3%	
Gesamttotal	1176		

Tabelle 5. Kategorisierung der Freitextkommentare der Kategorie «Sonstiges».

Die Auswertung der Freitextkommentare bei Korrekturen zeigt, dass mehr als die Hälfte dieser Fälle auf das Pilotprogramm in Zusammenarbeit mit der ETH Zürich zurückzuführen sind (s. Tab. 6)³⁸. Am zweithäufigsten (rund 20% der Fälle) sind Kommentare im Zusammenhang mit dem Verteilschlüssel. Für die Autoren ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb es in diesen Fällen zu einer Korrektur kam. Dies trifft auch auf weitere Kommentare zu, die insgesamt rund 30% der analysierten Fälle ausmachen. In rund 70% der Fälle ist mithilfe zur Verfügung stehender Dokumentation des SEM nachvollziehbar, weshalb die Kantonsverteilung verändert wird.

Grund	Anzahl	Prozent	Kommentar
Pilot ETH	265	56.5%	Verteilung gemäss Algorithmus der ETH
Familie	25	5.3%	Hinweis auf Familienmitglied
Verfahrenssprache	15	3.2%	Verteilung in Kanton mit bestimmter Sprache, z.B. bei weiteren geplanten Anhörungen
Weitere	23	5.3%	u.a. Verteilung gemäss ursprünglichem Vorschlag, Privatunterkunft, Asylgesuch aus Haft
Zwischentotal nachvollziehbar	330	70.4%	

³⁸ Insgesamt wurden 615 Kommentare bei Korrekturen analysiert. Die Tabelle zeigt die Resultate für jene 469 Kommentare, bei welchen gemäss Daten tatsächlich eine Korrektur stattgefunden hat. Mittels Textsuche in den Kommentaren bei Korrekturen konnten insgesamt 2'305 Fälle identifiziert werden, bei welchen die Begründung den Beschrieb «Pilot ETH» enthält.

Grund	Anzahl	Prozent	Kommentar
Verteilschlüssel	87	18.6%	z.B. «Verteilschlüssel einh.», «gem. Analyse Verteilschlüssel»
[Unverständlich]	21	4.5%	z.B. «Nde», «Gruppe 24», «alt. Fall»
Korrektur	16	3.4%	z.B. «Korrektur», «falscher Kanton»
Weitere	15	3.2%	z.B. «Auftrennung Reisegruppe», «Rückzug», «doppelt verteilt»
Zwischentotal nicht-nachvollziehbar	139	29.6%	
Gesamttotal	469		

Tabelle 6. Kategorisierung der Freitextkommentare bei Korrekturen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Geburten, Familiennachzüge und Resettlement-Flüchtlinge zu den wichtigsten Gründen für Übersteuerungen und Korrekturen gehören, wie vom SEM in seinen Kantonsnewslettern angeführt (s. Kapitel 4.5).

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 2.2.2: *Lorsque ce n'est pas le cas, les raisons d'une répartition effective autre que celle proposée par l'algorithme sont-elles saisies de manière systématique et transparente dans le système ?*

Für die Begründung von Übersteuerungen existiert eine Liste, die per September 2023 überarbeitet wurde, sowie ein Freitextfeld. Für Korrekturen hat das SEM keine Begründungen vorgegeben, diese müssen alle in einem Freitextfeld erfasst werden.

Bei allen Übersteuerungen und Korrekturen ist im System ein Grund hinterlegt. Bei Übersteuerungen unterscheidet sich die Praxis zwischen einzelnen BAZ bzw. Asylregionen, sowohl was den Anteil der Übersteuerungen als auch die gewählten Gründe betrifft.

Bei ca. 28.5% der Übersteuerungen wurde die Kategorie «Sonstiges» gewählt und ein Grund per Freitext erfasst. Für die Autoren als Aussenstehende ist wiederum in rund einem Drittel dieser Fälle nicht nachvollziehbar, weshalb eine Übersteuerung vorgenommen wurde. Dies trifft auch auf rund ein Drittel der Begründungen von Korrekturen zu.

5.3 Vergleich der Begründungen mit juristischen Verteilkriterien

Die erfassten Begründungen für Übersteuerungen und Korrekturen sind vielfältig. Die wichtigsten Begründungen, welche klar erkenntlich mit einem Verteilkriterium gemäss Art. 21, 22, 23 und 34 AsylV 1 zusammenhängen, sind Hinweise auf in der Schweiz lebende Familienmitglieder (Art. 22 AsylV 1). Dies betrifft 22% der Fälle bei Übersteuerungen sowie rund 5% der Korrekturen mit diesem Kommentar. Auch die 26% der Übersteuerungen, die auf Geburten zurückzuführen sind, lassen sich diesem Kriterium zuordnen. Wie bei Frage 1.3.1 erläutert, wird die Beachtung dieses Kriteriums nicht durch den Algorithmus gewährleistet.

Ebenfalls nicht durch den Algorithmus gewährleistet ist die Verteilung von Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren mit einem negativen, nicht-rechtskräftigen Entscheid mit Vollzug der Wegweisung in den Standortkanton des BAZ (Art. 21 Abs. 4 AsylV 1). Wider Erwarten wurden in den analysierten Kommentaren nur drei Fälle identifiziert, bei welchen dies klar als Grund für eine

Übersteuerung angegeben wurde.³⁹ Bei der Liste der Begründungen ab September 2023 ist für diese Fälle neu eine eigene Kategorie vorgesehen.

Bei den anderen Übersteuerungen und Korrekturen – also rund 52% bzw. 95% – ist kein direkter Zusammenhang mit den Verteilkriterien der AsylV 1 erkennbar. Teilweise lassen sie sich darauf zurückführen, dass die Verteilung nicht durch den Algorithmus bestimmt werden soll. Dies ist, neben Schutzsuchenden, bei den im ETH-Pilotprogramm verteilten Asylsuchenden (über 50% der Korrekturen) sowie den Resettlement-Flüchtlings (rund 6% der untersuchten Übersteuerungen) der Fall.

In anderen Fällen dienen Übersteuerungen bzw. Korrekturen dazu, bereits bestehende Kantonszuständigkeiten oder andere Konstellationen (z.B. laufende Verfahren, medizinische Gründe) zu erfassen, die gemäss SEM eine bestimmte Kantonsverteilung erfordern. Gemäss SEM bilden das Gesetz und die AsylV 1 nicht alle Fallkonstellationen ab und regeln nicht jeden Einzelfall. Somit gebe es eine gewisse Anzahl Sonder- oder Spezialfälle, die zwingend einem Kanton verteilt werden müssten, jedoch nicht in die gesetzlich explizit definierten Kriterien hineinpassten.

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 2.2.3: *Les raisons d'une répartition effective autre que celle proposée par l'algorithme sont-elles pertinentes au vu des critères juridiques ?*

In erkenntlichem Zusammenhang mit den in AsylV 1 festgehaltenen Verteilkriterien stehen insbesondere Übersteuerungen und Korrekturen aufgrund von in der Schweiz lebenden Familienmitgliedern, inkl. Geburten. Dies betrifft knapp die Hälfte der Übersteuerungen sowie ca. 5% der Korrekturen. Übersteuerungen aufgrund von Art. 21 Abs. 4 AsylV 1 stehen auch im Zusammenhang mit den Verteilkriterien, wurden aber nur vereinzelt festgestellt.

Rund die Hälfte der Übersteuerungen und fast alle Korrekturen stehen somit in keinem erkenntlichen Zusammenhang mit den Verteilkriterien gemäss AsylV 1. Sie hängen mit Verteilungen zusammen, die unabhängig vom Algorithmus bestimmt werden (Resettlement, Schutzsuchende, Pilotprogramm ETH) oder sind gemäss SEM auf Konstellationen zurückzuführen, die eine bestimmte Verteilung erfordern.

6 Übergreifende Beurteilung

Als Abschluss dieses Berichts werden die wichtigsten Resultate der Analysen kurz gewürdigt und mit Blick auf die Zweckmässigkeit des Algorithmus reflektiert.

Die Kantonsverteilung der Asylsuchenden sollte so vorgenommen werden, dass sie unter Berücksichtigung mehrerer Verteilkriterien möglichst optimal ist. Der Algorithmus bietet Unterstützung bei diesem Vorgehen, indem er einen Vorschlag macht, welcher die unterschiedlichen Kriterien miteinbezieht. Zu beachten ist aber, dass der Algorithmus dabei in eSyVAS eingebettet ist. Der Verteilentscheid hängt somit auch von den gewählten Parametrisierungen, Übersteuerungen und Korrekturen ab. Der Algorithmus bezieht dabei nicht nur die aktuelle Situation (Abweichung IST-SOLL) mit ein, sondern antizipiert auch bereits die Auswirkung eines Entscheids.

³⁹ Möglicherweise werden entsprechende Hinweise in einem anderen Kommentarfeld erfasst. Mittels Textsuche konnten insgesamt 144 Fälle im ganzen Datensatz identifiziert werden, welche ein von der Arbeitsanweisung vorgegebenes Textfragment («ohne RK») enthalten.

Geschmälert wird der Nutzen des Algorithmus durch die Nicht-Umsetzung des Summenterms, welcher kleine, aber systematische Abweichungen verhindern sollte. In der Dokumentation zum Algorithmus wird die Nicht-Umsetzung damit begründet, dass «die genaue Implementierung mit der vorliegenden DB-Struktur vertieft zu prüfen ist. Insbesondere muss geklärt werden, wie bei Korrekturen durch den <MA-Zentrale> der Summenterm nachgeführt wird.» Seitens SEM wurde zudem angeführt, dass die erwartete Wirkung des Summenterms auf das Resultat eher klein wäre, insbesondere im Vergleich mit zwingend vorzunehmenden Verteilungen.

Darin liegt ein weiterer ersichtlicher Mangel des Algorithmus: er bezieht nicht alle entscheidungsrelevanten Faktoren mit ein. Dies betrifft zunächst die Verteilkriterien gemäss AsylV 1, insbesondere die Familienangehörigen. Überdies sind in den Begründungen für Übersteuerungen und Korrekturen weitere Umstände ersichtlich, welche die Kantonsverteilung entscheidend beeinflussen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Datenanalysen, dass die Annäherung der effektiven an die theoretische Verteilung besser gelingt, wenn eine hohe Zahl an Asylsuchenden verteilt wird. Dies ist vermutlich nicht auf die Performanz des Algorithmus zurückzuführen, sondern ist insgesamt eine Folge der Fragmentierung des angestrebten SOLL-Zustands in viele unterschiedliche Sub-Populationen. Abweichungen vom theoretischen Verteilschlüssel kommen dabei eher in kleinen Kantonen vor, in welche tendenziell zu viele Asylsuchende verteilt werden. Zudem zeigt sich im Zeitverlauf, dass in Quartalen mit einer hohen Zahl von Asylsuchenden die relativen Abweichungen vom angestrebten Verteilzustand tendenziell geringer sind.

Abschliessend ist zudem plausibel, dass der hohe Anteil an Übersteuerungen und Korrekturen eine wichtige Rolle spielt. Durch den Einbezug der jeweils aktuellen Situation ermöglicht der Algorithmus zwar grundsätzlich eine dynamische Korrektur neu entstehender Abweichungen. Wenn wie in der betrachteten Periode der Anteil der befolgten Verteilvorschläge aber nur leicht höher als ein Drittel ist, reduziert sich die ausgleichende Wirkung des Algorithmus deutlich.

Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf Frage 2.2.4: *Au vu des raisons de ces différences, l'algorithme a-t-il été développé de manière pertinente par rapport à son utilisation ?* und Frage 2.2.8 : *L'algorithme s'avère-t-il adapté à un nombre de demandes d'asile particulièrement élevé ou bas pour la répartition des personnes requérantes d'asile ?*

Der Algorithmus kann Verteilvorschläge unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien generieren, welche stets die aktuelle Situation beachten. Jedoch bezieht er nicht alle entscheidungsrelevanten Faktoren mit ein. Auch wurde mit dem Summenterm ein Bestandteil, welcher kleine, systematische Abweichungen korrigieren sollte, nicht umgesetzt.

Wie erwartet gelingt die Annäherung der effektiven an die theoretische Verteilung bei einer hohen Zahl zu verteilenden Asylsuchenden besser. Dies ist nicht auf die Performanz des Algorithmus zurückzuführen, sondern ist primär eine mathematische Eigenschaft. Insgesamt betrachtet, schmälert insbesondere der hohe Anteil an Übersteuerungen und Korrekturen den Einfluss des Algorithmus.

Anhang: Vertiefende und ergänzende Auswertungen

Detaillierte Abweichungen nach Jahr und Verteilkriterium

Mittelwert und Median der relativen Abweichungen pro Jahr

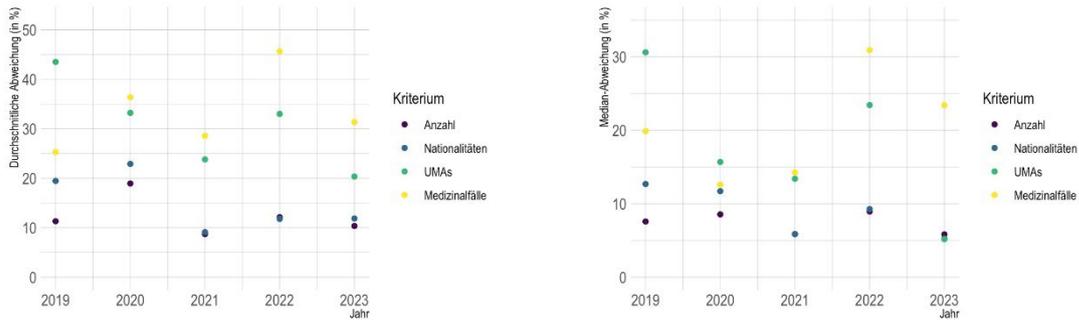


Abbildung 23. Mittelwerte (links) und Mediane (rechts) der relativen Abweichungen pro Jahr.

Abweichungen März-Dezember 2019

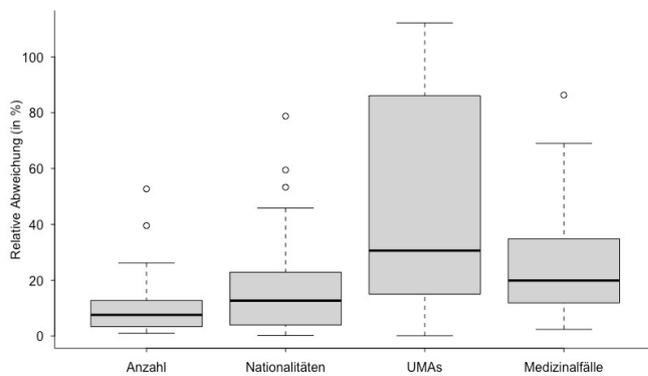


Abbildung 24. Verteilung der relativen kantonalen Abweichungen nach Verteilkriterium, März-Dezember 2019. Schwarzer Strich = Median.

Abweichungen 2020

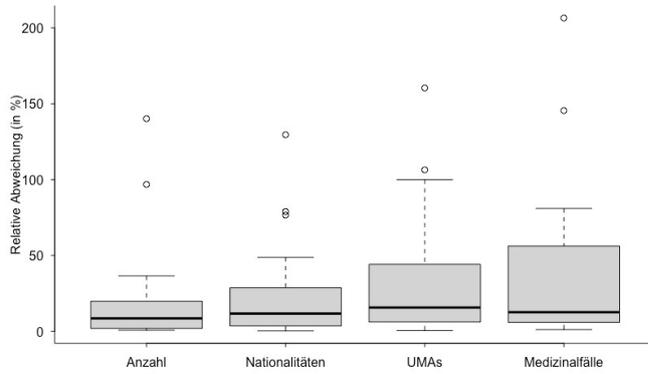


Abbildung 25. Verteilung der relativen kantonalen Abweichungen nach Verteilkriterium, 2020. Schwarzer Strich = Median.

Abweichungen 2021

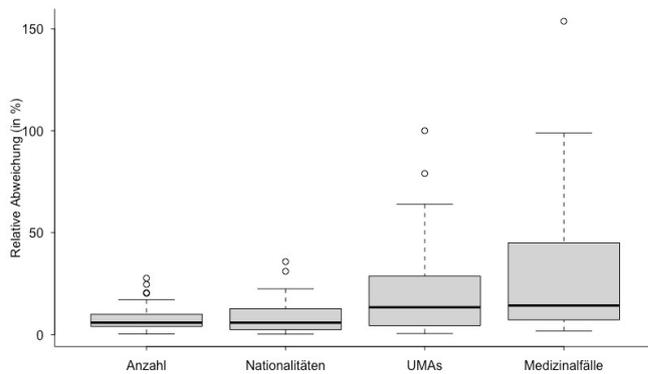


Abbildung 26. Verteilung der relativen kantonalen Abweichungen nach Verteilkriterium, 2021. Schwarzer Strich = Median.

Abweichungen 2022

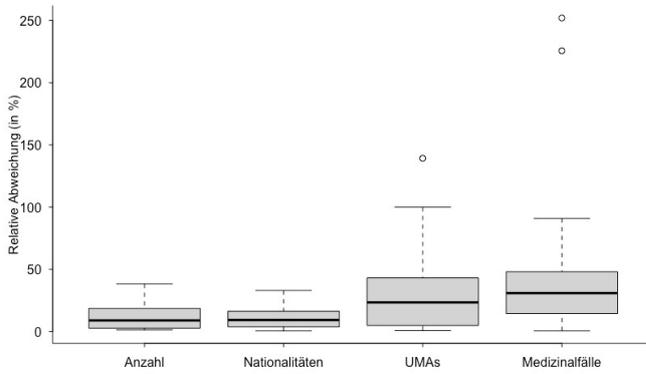


Abbildung 27. Verteilung der relativen kantonalen Abweichungen nach Verteilkriterium, 2022. Schwarzer Strich = Median.

Abweichungen Januar – Juni 2023

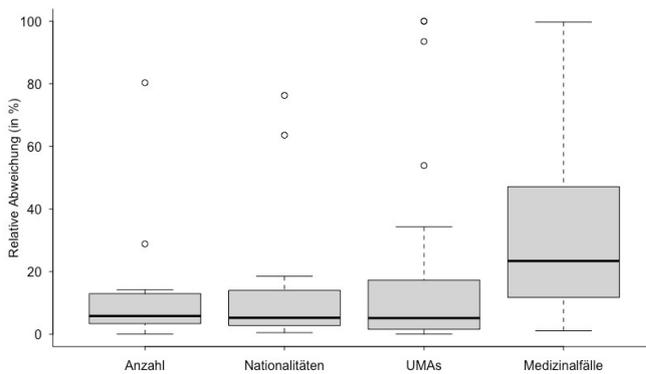


Abbildung 28. Verteilung der relativen kantonalen Abweichungen nach Verteilkriterium, Januar – Juni 2023. Schwarzer Strich = Median.

Abweichungen in Abhängigkeit der BAZ-Standorte

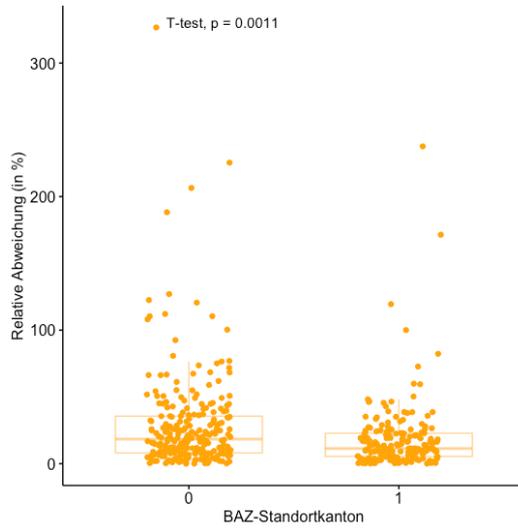


Abbildung 29. Relative Abweichungen von BAZ-Standortkantonen (1) und anderen Kantonen (0). Der Mittelwertvergleich zeigt signifikant tiefere Werte bei BAZ-Standortkantonen ($p = 0.0011$).

Relative Abweichungen nach Verteilkriterium

Gesamtzahl aller Asylsuchenden (A)

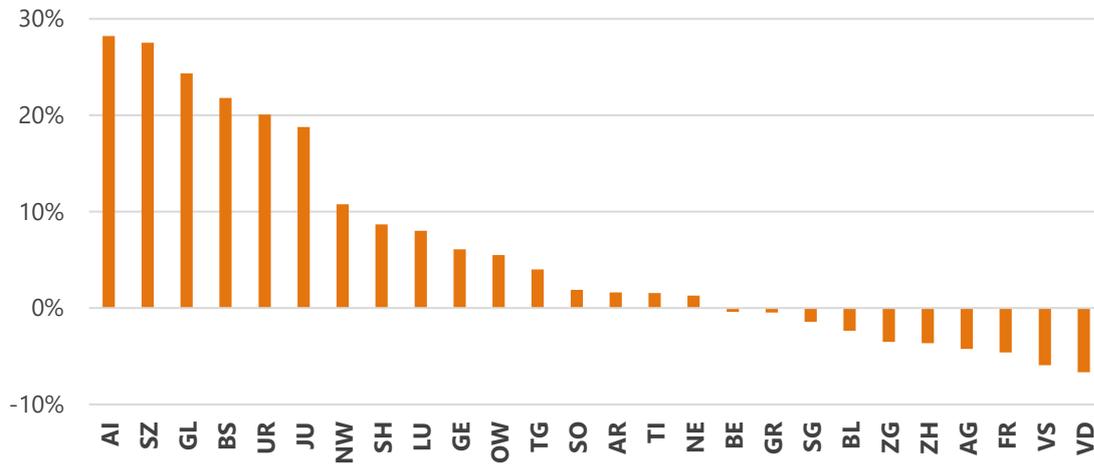


Abbildung 30. Relative Abweichungen der Gesamtzahl aller Asylsuchenden

Fokusgruppen (N)

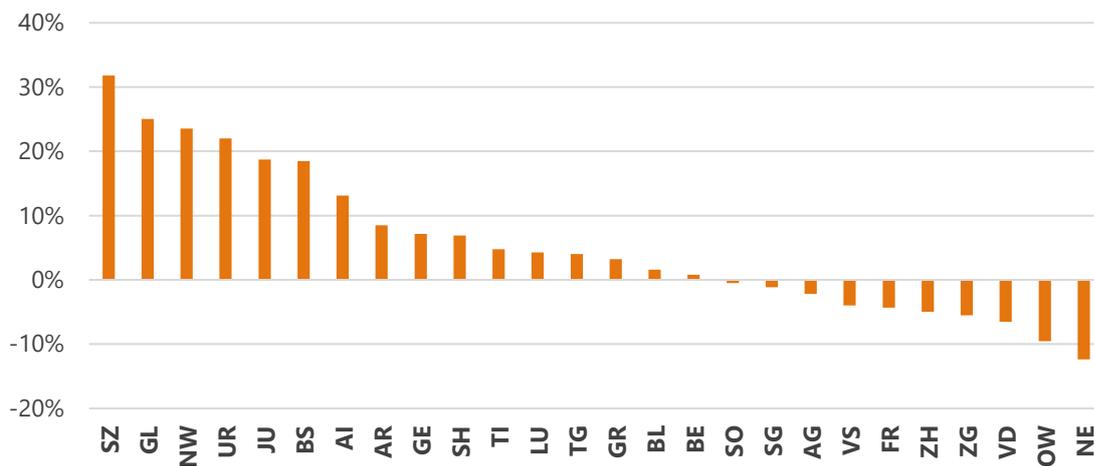


Abbildung 31. Relative Abweichungen der Fokusgruppen.

UMAs (U)

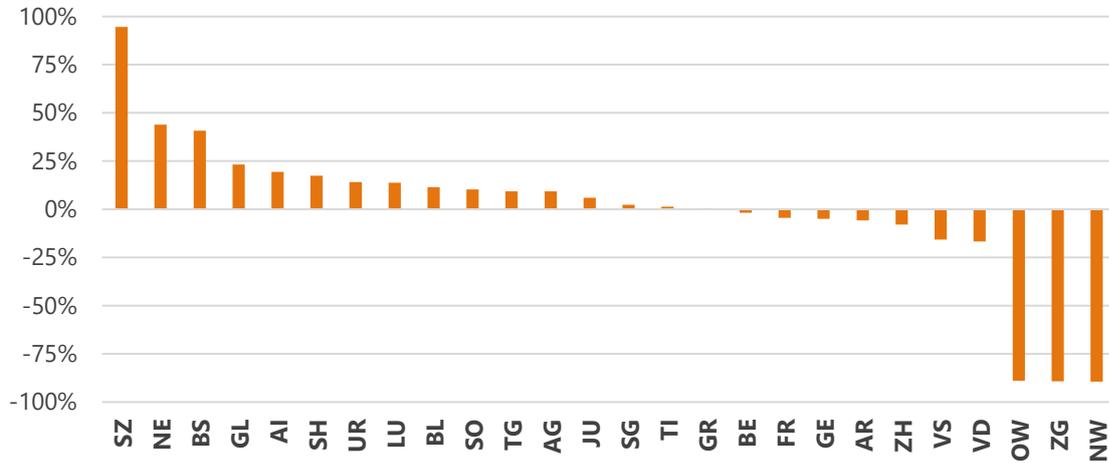


Abbildung 32. Relative Abweichungen der UMAs.

Medizinalfälle (M)

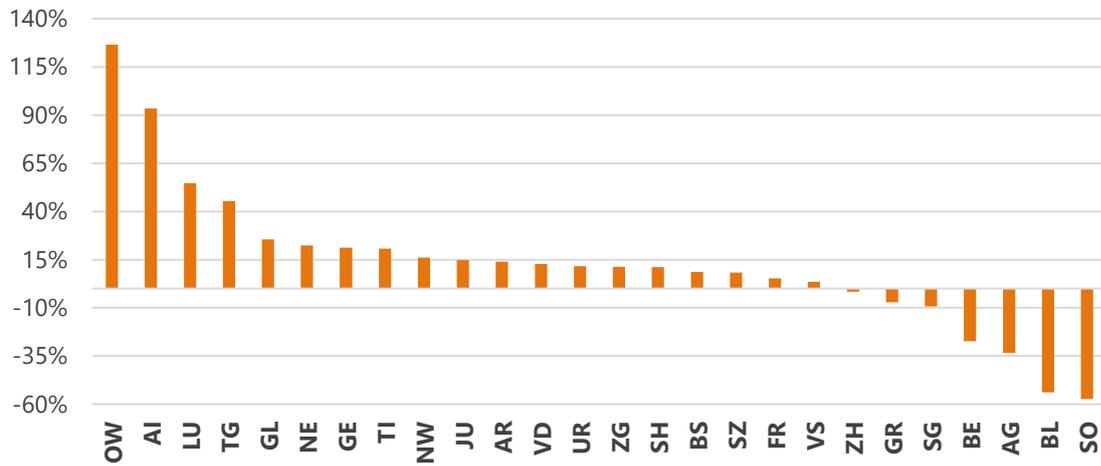


Abbildung 33. Relative Abweichungen der Medizinalfälle.

Detallierte Schwankungen nach Kantonen

Gesamtzahl aller Asylsuchenden (A)

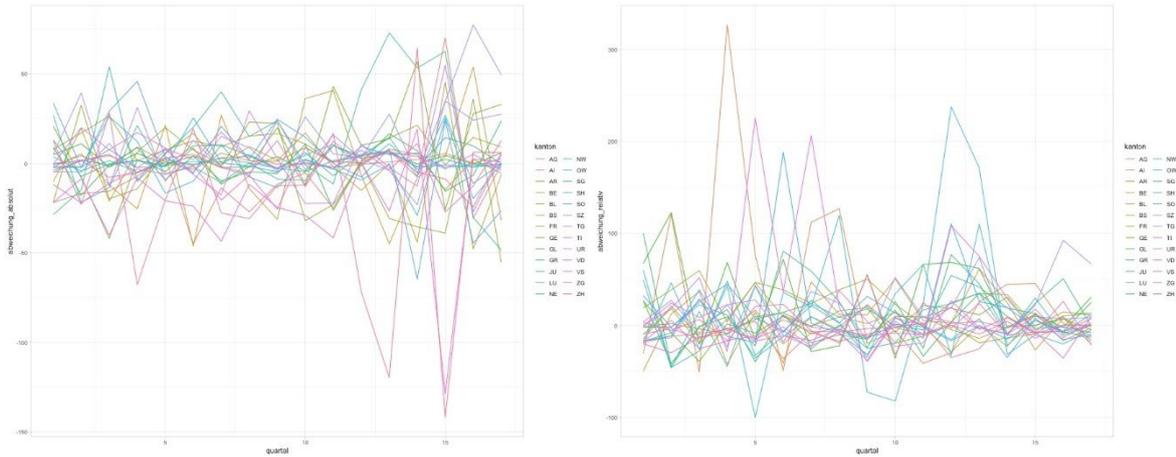


Abbildung 34. Quartalsweise Abweichungen nach Kanton, absolut (rechts) und relativ (links), Gesamtzahl aller Asylsuchenden.

Nationalitäten (N)

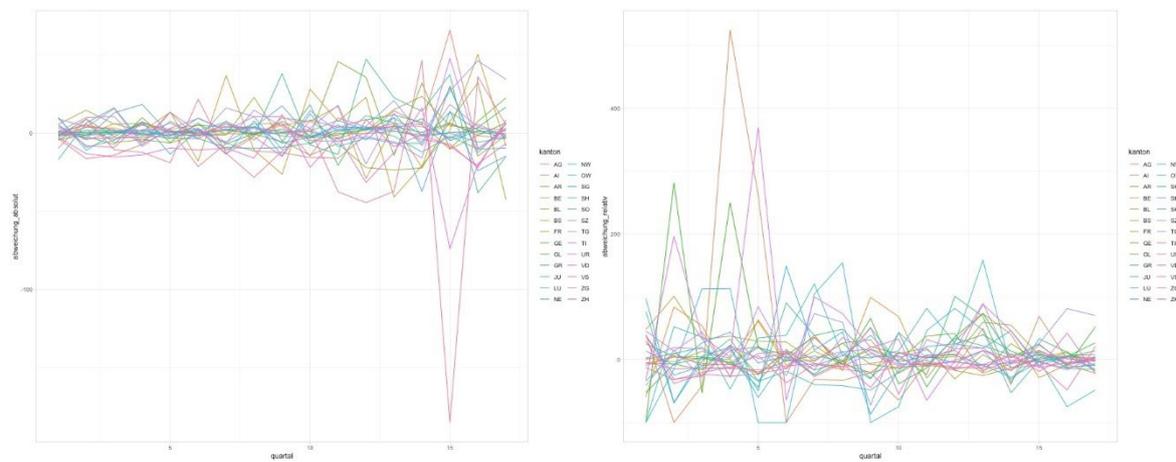


Abbildung 35. Quartalsweise Abweichungen nach Kanton, absolut (rechts) und relativ (links), Nationalitäten.

UMAs (U)

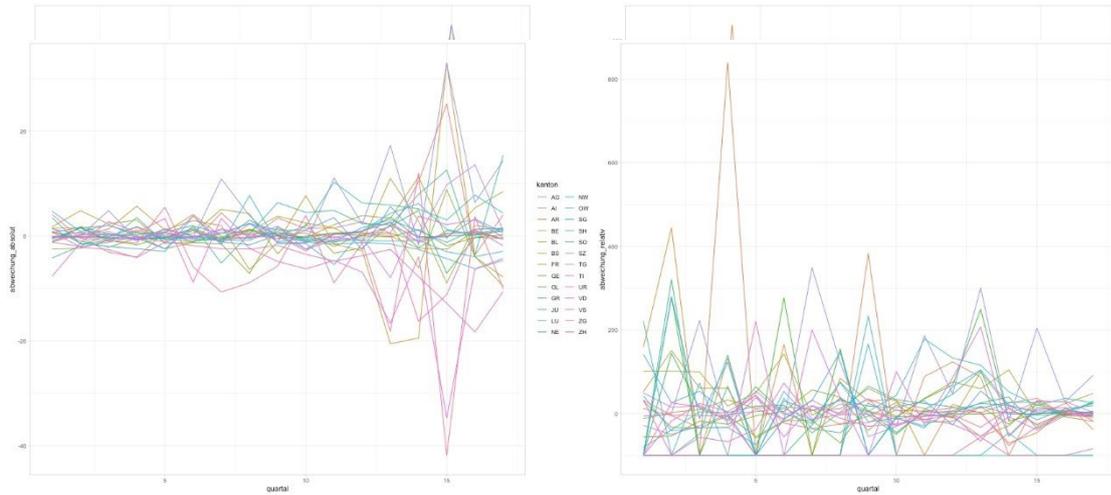


Abbildung 36. Quartalsweise Abweichungen nach Kanton, absolut (rechts) und relativ (links), UMAs.

Medizinalfälle (M)

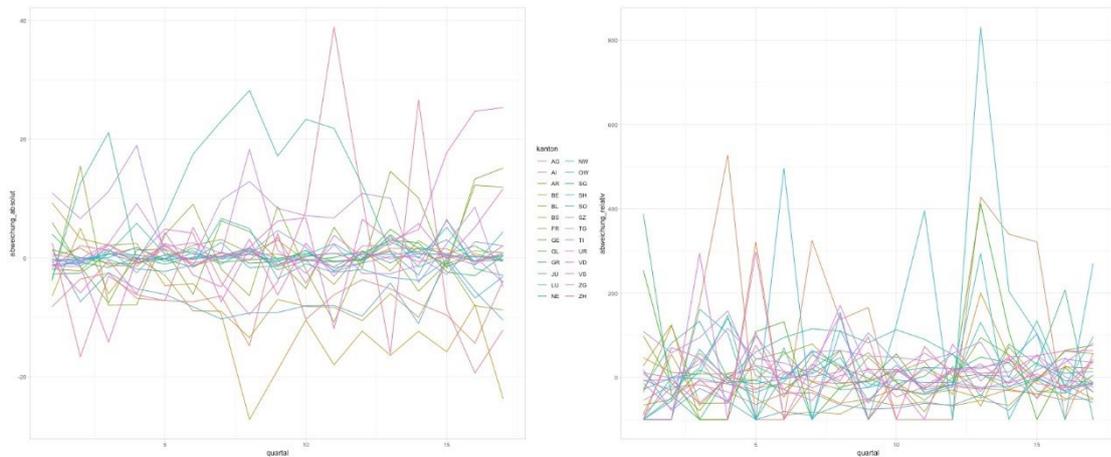


Abbildung 37. Quartalsweise Abweichungen nach Kanton, absolut (rechts) und relativ (links), Medizinalfälle.

Schwankungen nach Kantonen (absolute Abweichungen, auf Quartalsbasis)

Gesamtzahl aller Asylsuchenden (A)

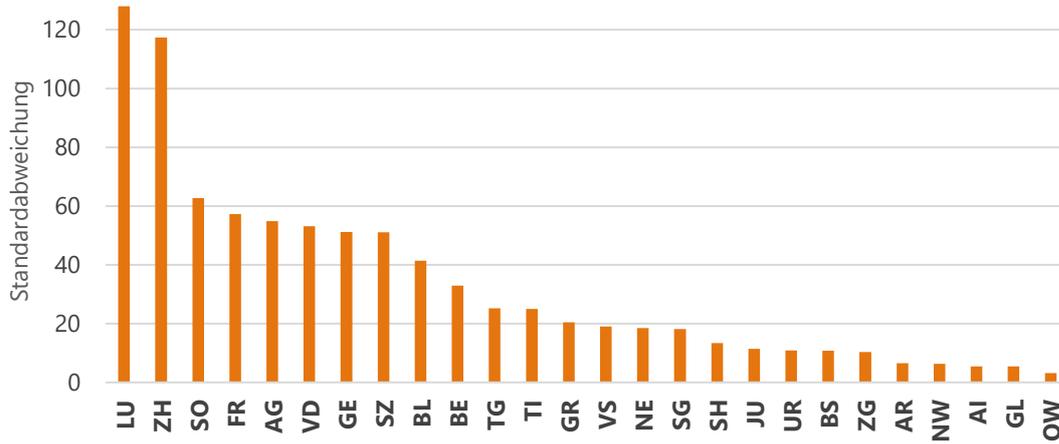


Abbildung 38. Schwankungen der absoluten Abweichungen bei allen Asylsuchenden.

Fokusgruppen (N)

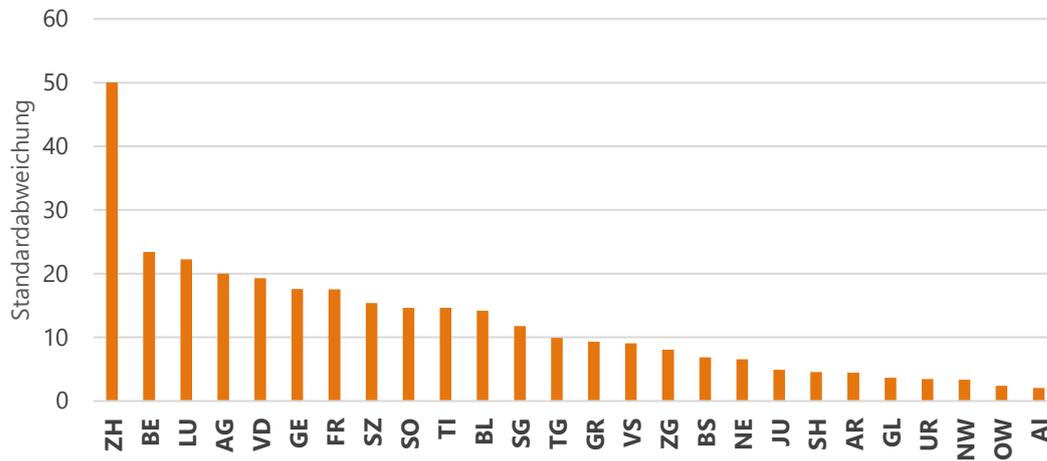


Abbildung 39. Schwankungen der absoluten Abweichungen bei Fokusgruppen.

UMAs (U)

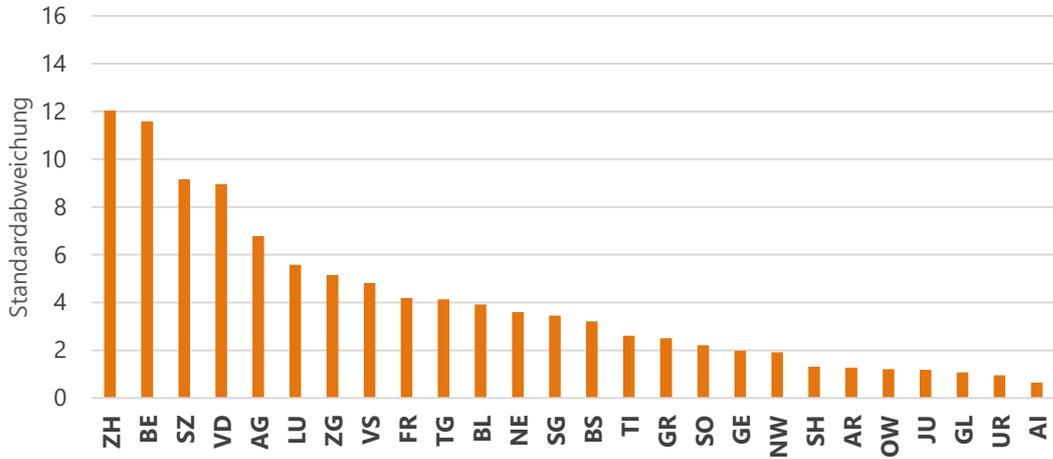


Abbildung 40. Schwankungen der absoluten Abweichungen bei UMAs.

Medizinalfälle (M)

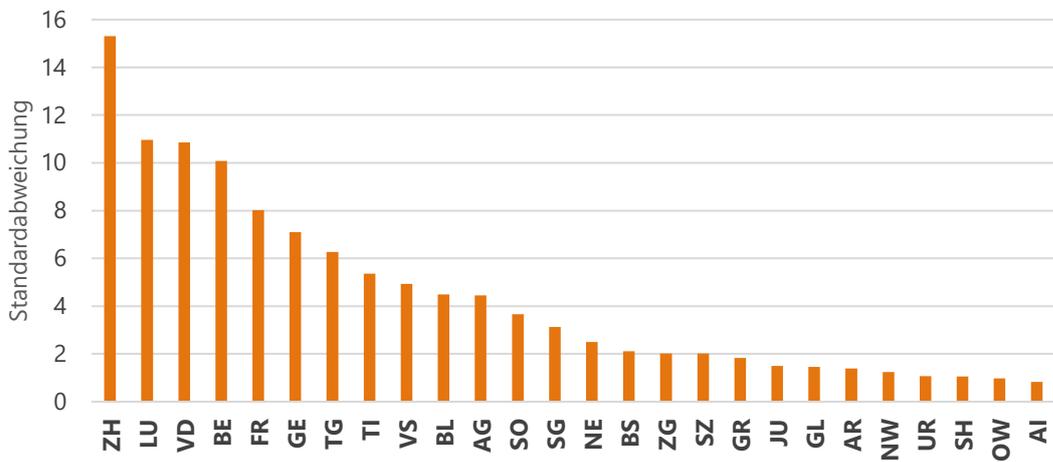


Abbildung 41. Schwankungen der absoluten Abweichungen bei allen Medizinalfällen.

Abweichungen nach Höhe der Asylgesuche (auf Jahresbasis)

2019

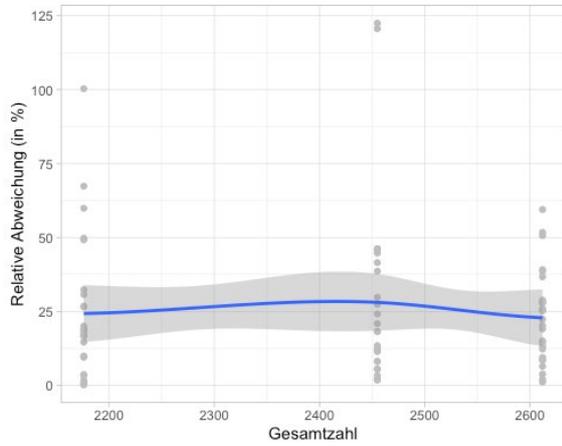


Abbildung 43. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen. Relative Abweichungen pro Kanton und Quartal, März – Dezember 2019.

2020

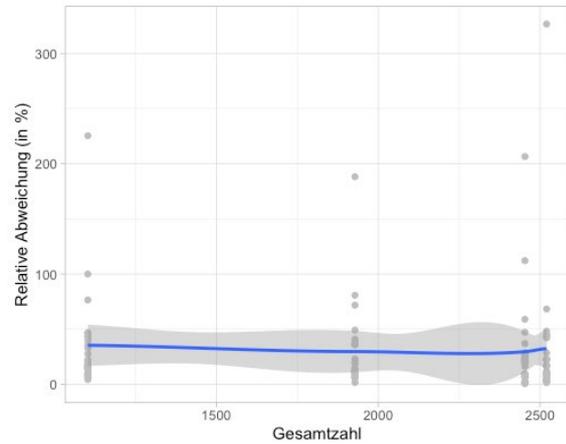


Abbildung 42. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen. Relative Abweichungen pro Kanton und Quartal, 2020.

2021

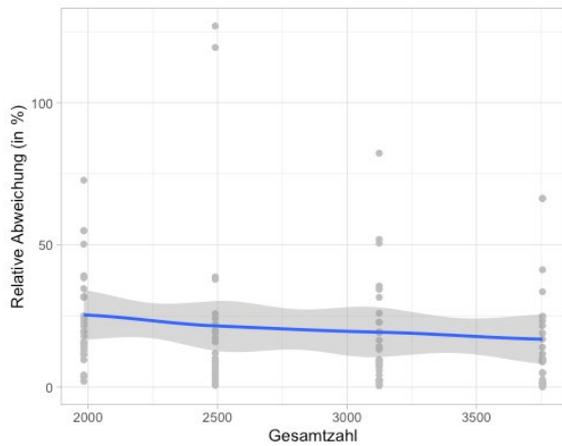


Abbildung 45. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen. Relative Abweichungen pro Kanton und Quartal, 2021.

2022

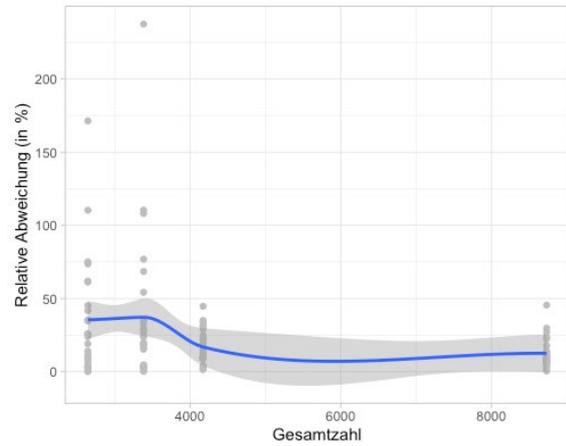


Abbildung 44. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen. Relative Abweichungen pro Kanton und Quartal, 2022.

2023

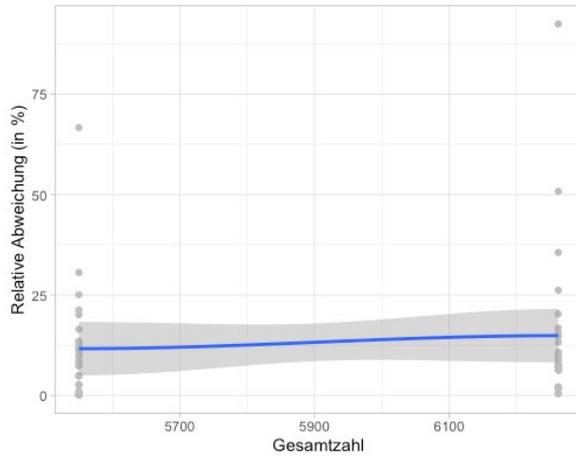


Abbildung 46. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen. Relative Abweichungen pro Kanton und Quartal, Januar – Juni 2023.

Schwankungen: Streudiagramme

Exklusive Schutzsuchende

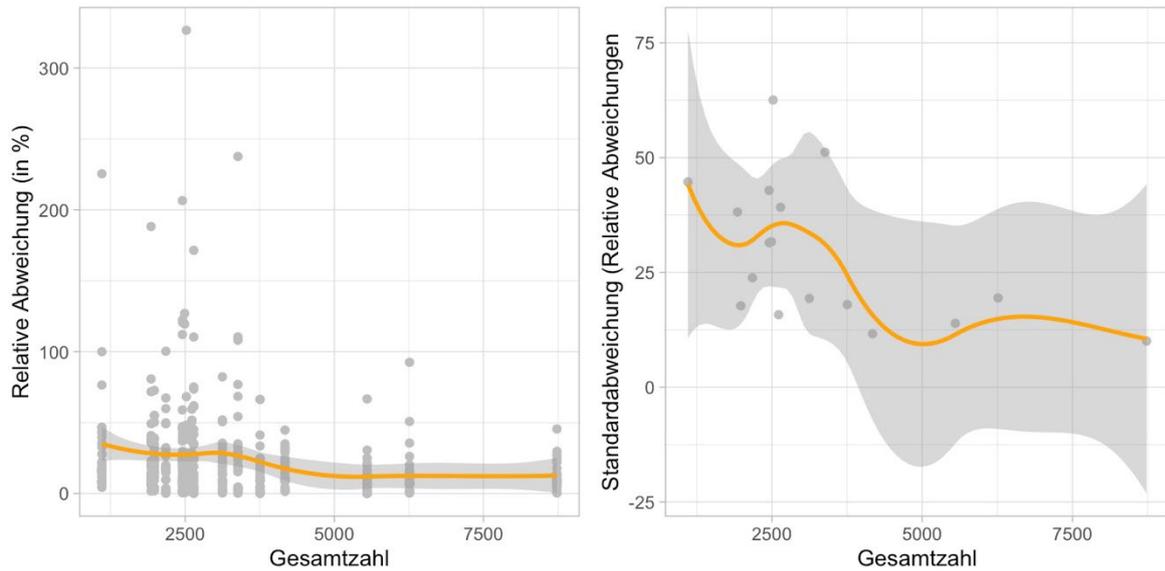


Abbildung 49. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen (exklusive Schutzsuchende). Die beiden Diagramme basieren auf Aggregatsdaten nach Quartalen (links: die relativen Abweichungen pro Kanton und Quartal; rechts: die Standardabweichung der relativen Abweichung pro Quartal als Mass der Streuung über die Kantone hinweg nach unterschiedlichen Zeitperioden).

Inklusive Schutzsuchende

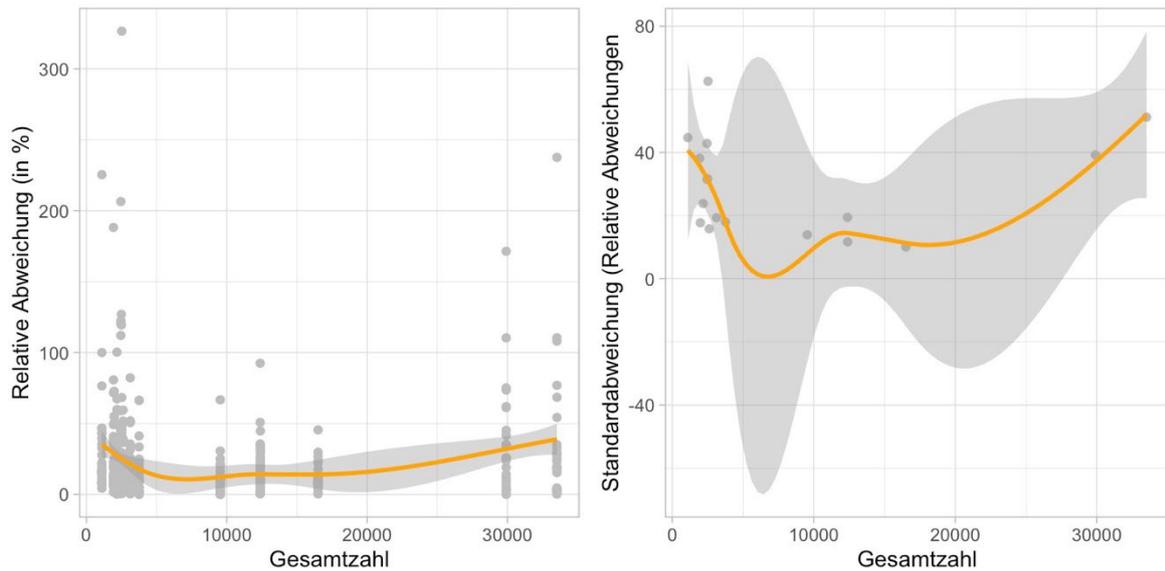
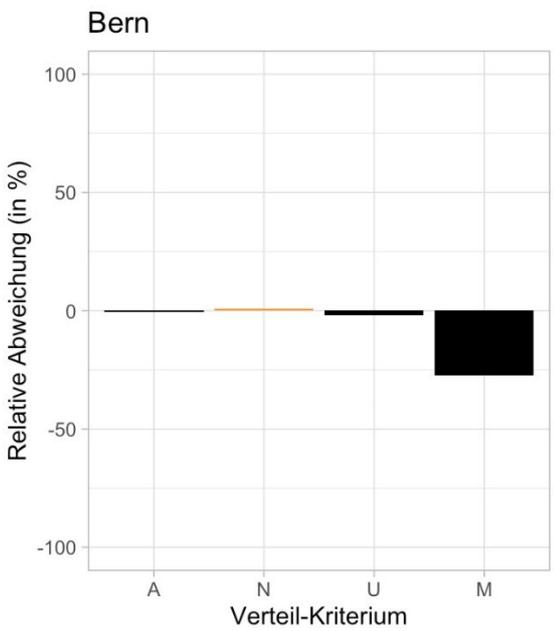
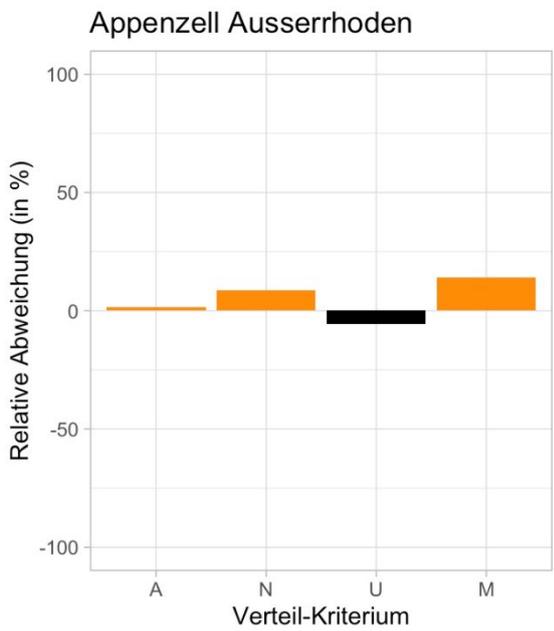
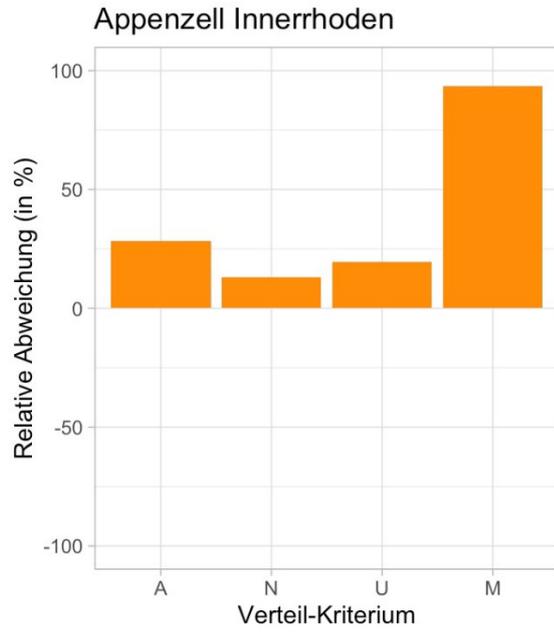
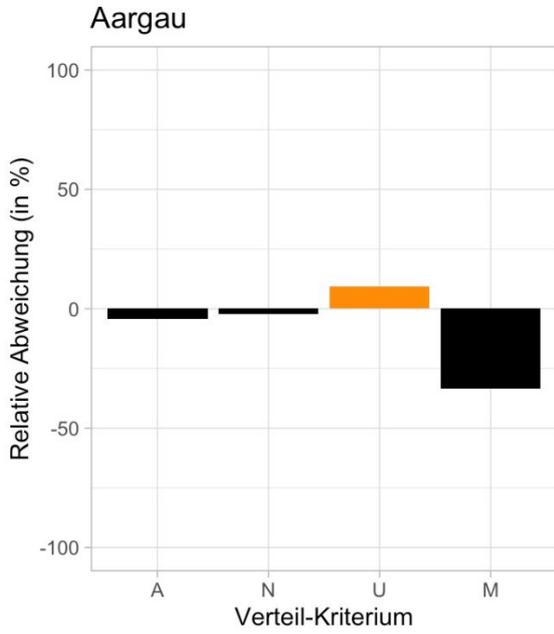
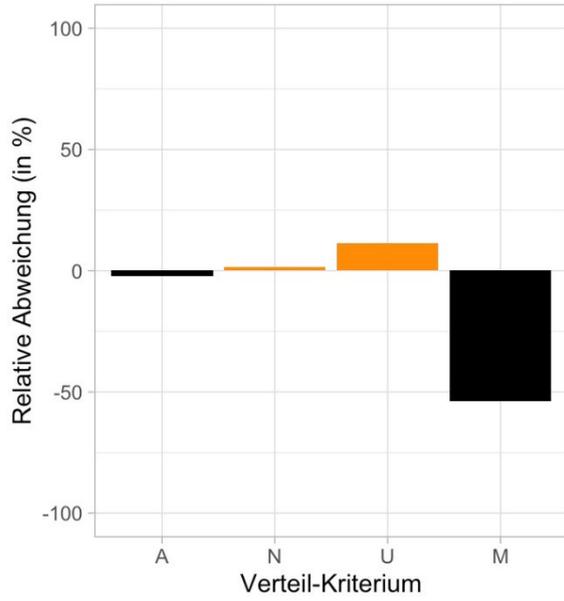


Abbildung 50. Relative Abweichungen nach Höhe der Asylzahlen (inklusive Schutzsuchende).

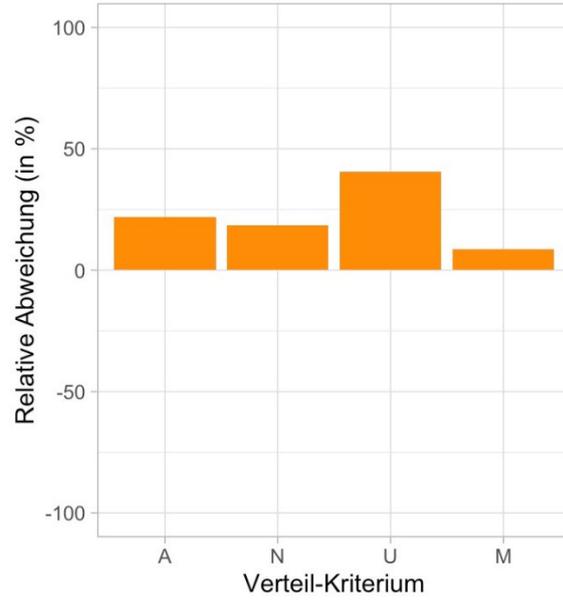
Kantonsprofile



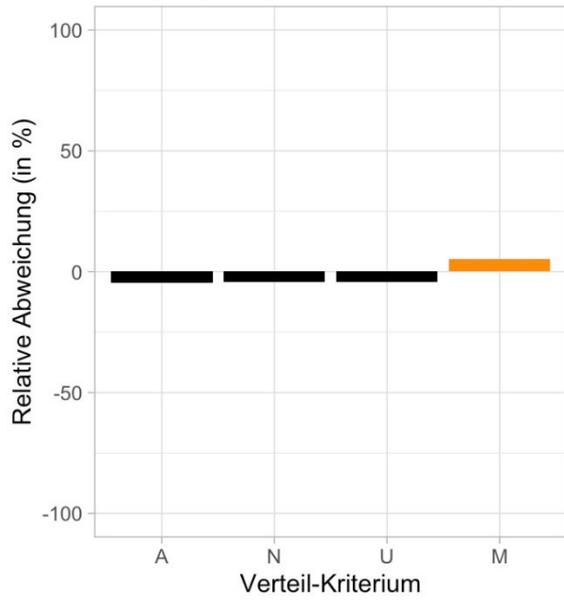
Basel-Landschaft



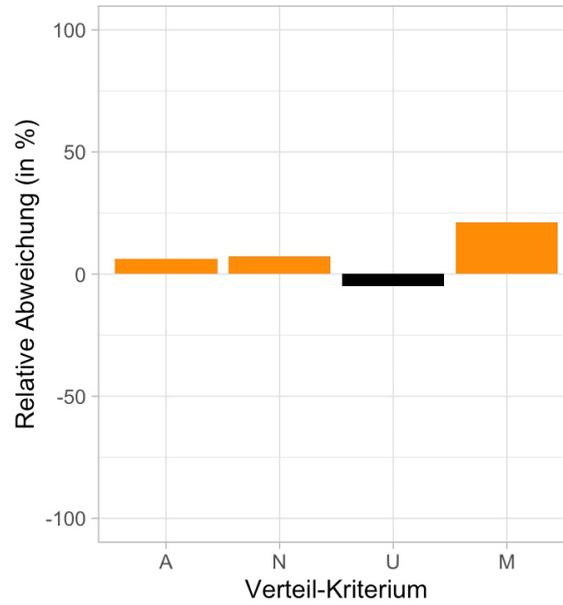
Basel-Stadt

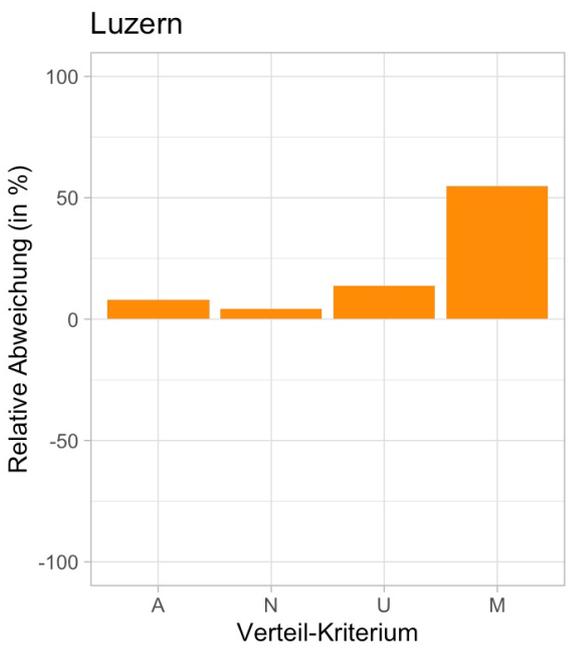
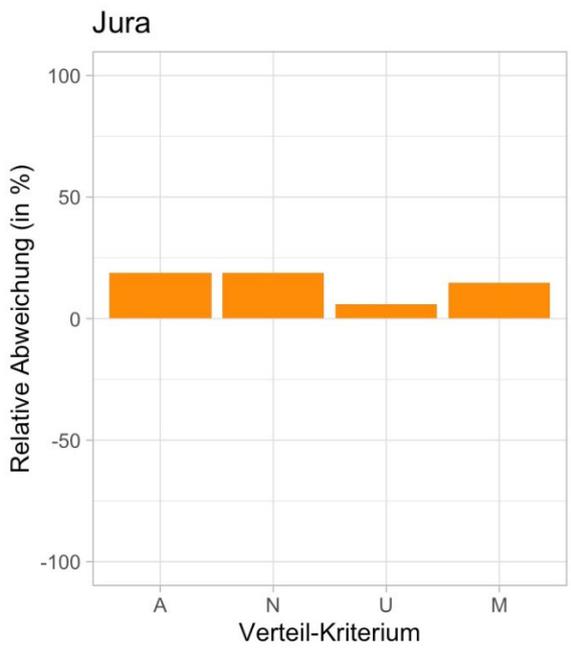
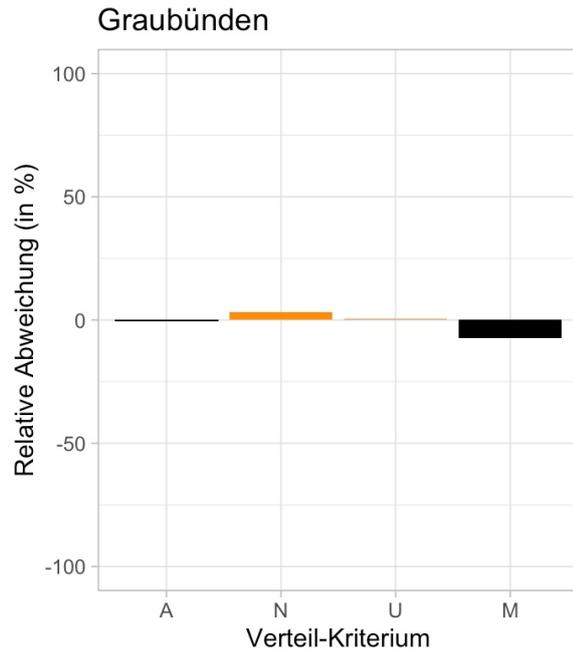
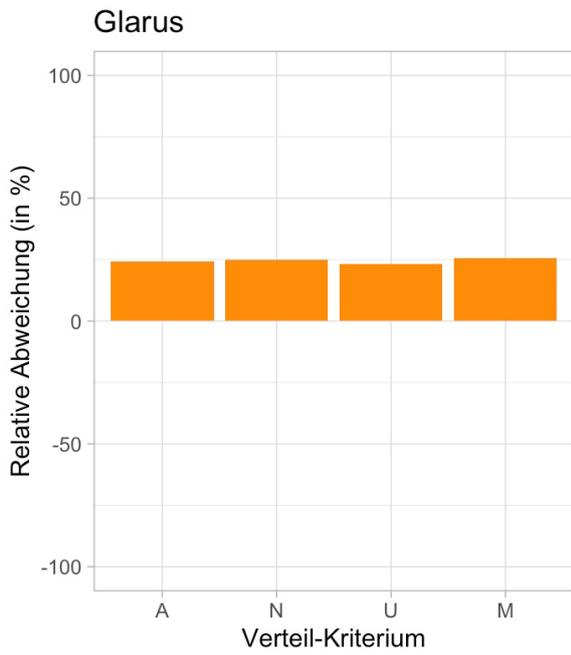


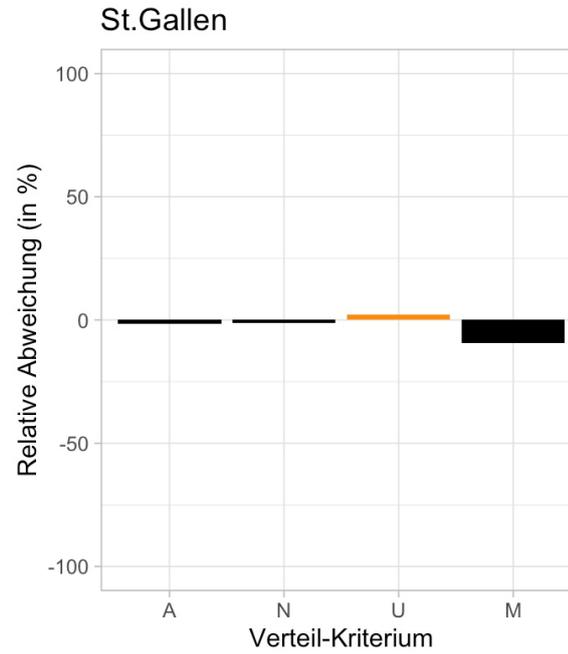
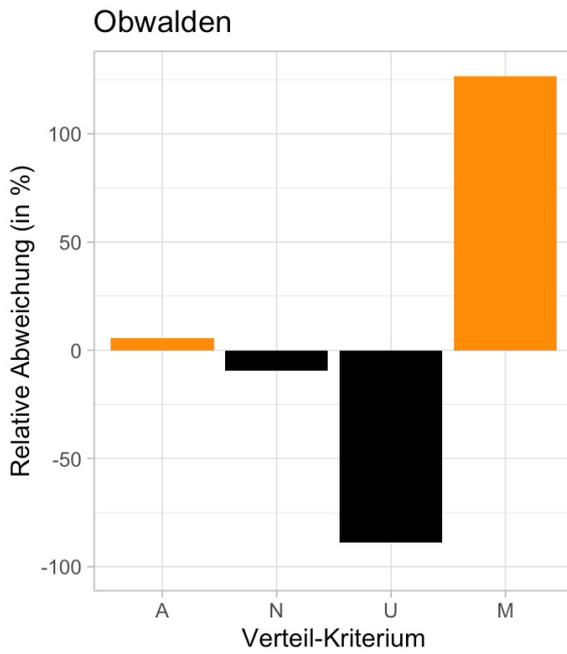
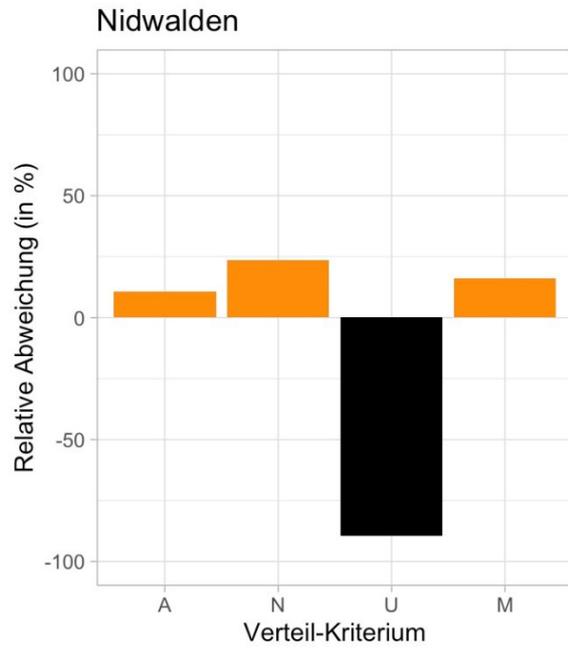
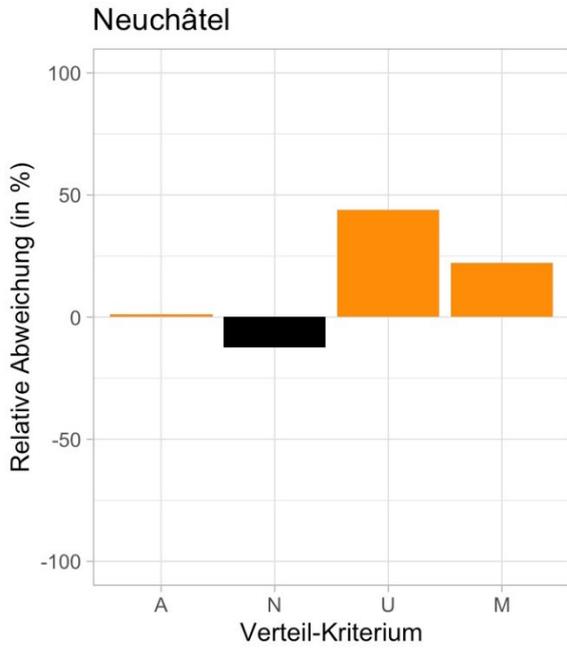
Fribourg



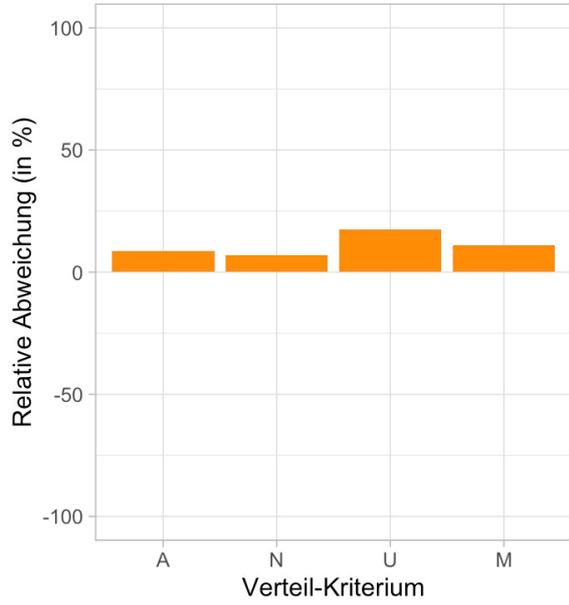
Genève



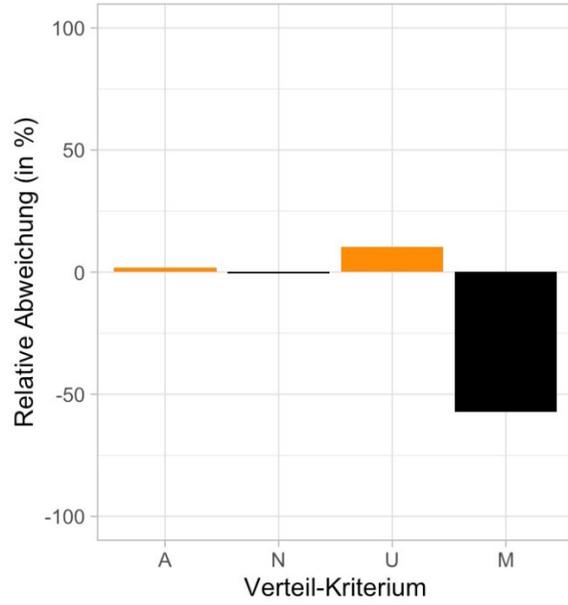




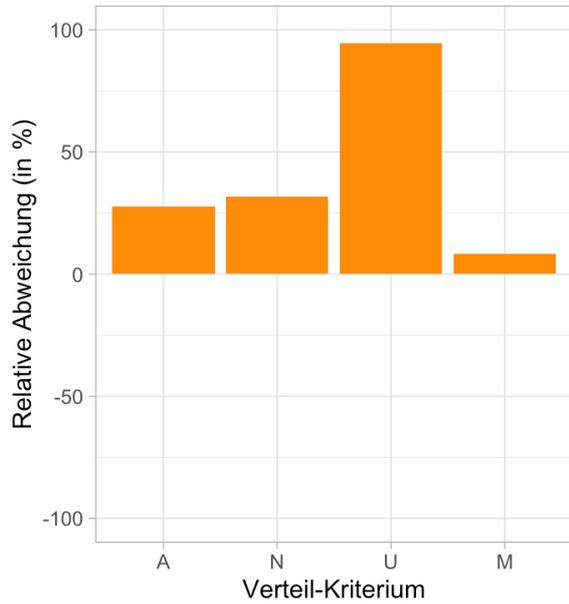
Schaffhausen



Solothurn



Schwyz



Thurgau

