



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone

Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 21. Juni 2024

Schlüsselbegriffe

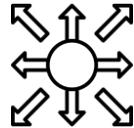


Bundesasylzentrum (BAZ)

Asylsuchende werden zunächst in einem der sechs BAZ untergebracht, in denen die Asylverfahren durchgeführt werden. Später werden die Personen je nach eingeleitetem Verfahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf die Kantone verteilt.

Verteilung auf die Kantone

Laut Gesetz haben sich die Kantone über die Verteilung der Asylsuchenden zu verständigen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) weist die Personen den Kantonen zu und berücksichtigt dabei sowohl die Interessen der Kantone als auch jene der Asylsuchenden.



Kriterien für die Verteilung auf die Kantone

Das SEM weist die Asylsuchenden den Kantonen im Verhältnis zu deren Bevölkerungsgrösse zu. Es berücksichtigt zudem, ob bereits Familienangehörige in einem bestimmten Kanton leben, sowie die Nationalität und einen allfälligen besonderen Betreuungsbedarf der Personen.

eSyVAS

Die Kantonsverteilung macht das SEM mithilfe des elektronischen Systems zur Verteilung von Asylsuchenden (eSyVAS). Für jede Person schlägt dieses gestützt auf einen Algorithmus einen Kanton vor.



Das Wichtigste in Kürze

Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone ist komplex, weil sie verschiedene Faktoren beachten muss. Das elektronische System kann nicht alle diese Faktoren berücksichtigen. Die Kantonsverteilung wird deshalb häufig manuell angepasst. Es lässt sich nicht vermeiden, dass die tatsächliche Verteilung der Asylsuchenden nur bedingt proportional ist zur Kantonsbevölkerung. Im Übrigen ist die Notfallplanung für hohe Asylzahlen nicht mehr aktuell.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2023 damit, die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone zu evaluieren. Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs im Jahr 2019 hat sich diese Verteilung stark verändert.

Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Ständerates (GPK-S) beschloss an ihrer Sitzung vom 8. Mai 2023, dass sich die Evaluation mit der Ausgestaltung und Umsetzung der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone befassen soll. Auch die starken Schwankungen der Asylgesuchszahlen sollten einbezogen werden.

Zu diesem Zweck analysierte die PVK die Dokumente, auf welche sich das Staatssekretariat für Migration (SEM) für die Kantonsverteilung stützt. Die PVK führte ausserdem 25 Interviews mit Mitarbeitenden aus verschiedenen Einheiten des SEM, mit Kantonsvertreterinnen und -vertretern und mit Fachpersonen des Asylwesens. Zudem vergab sie ein externes Mandat, um den Algorithmus und die tatsächliche Verteilung der Asylsuchenden zu analysieren. Nachfolgend werden die Schlussfolgerungen der PVK dargelegt.

Die Kantonsverteilung berücksichtigt zahlreiche Faktoren und ist daher komplex

Auf Wunsch der Kantone berücksichtigt die Verteilung der Asylsuchenden zahlreiche Faktoren wie die Grösse der Kantonsbevölkerung, unterschiedliche Kategorien von Asylverfahren (z.B. Dublin-Verfahren), die Anzahl der zu verteilenden Personen, Nationalitäten, unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA), Medizinalfälle sowie Kompensationen für gewisse Kantone, die Bundesasylzentren (BAZ) beherbergen oder andere besondere Leistungen anbieten. Die Berücksichtigung all dieser Faktoren führt zwangsläufig zu einer komplexen Verteilung, Trotz ihrer Vielzahl decken die Faktoren nicht alle Einzelfälle ab, die in der Praxis auftreten. Gleichzeitig sind die berücksichtigten Faktoren kaum auf die Integration der Personen ausgerichtet. Die Kantone sind mit der Auswahl der Faktoren zufrieden, sind aber der Meinung, dass die Kompensationen unklar sind und die pauschalen Bundesbeiträge gewisse Kosten nicht ausreichend decken (Ziff. 3.1 und 3.2).

Das elektronische System alleine kann keine angemessene Verteilung auf die Kantone sicherstellen

Das elektronische System macht gestützt auf einen Algorithmus für jede asylsuchende Person einen Vorschlag für die Kantonzuteilung. Es berücksichtigt dabei zwar zahlreiche, aber nicht alle Verteilfaktoren. Dies führt dazu, dass die Vorschläge des

Systems in mehr als drei von fünf Fällen manuell angepasst werden, d. h. der Algorithmus wird übersteuert (Ziff. 5.3). Insbesondere bezieht der Algorithmus nicht mit ein, ob es Familienangehörige gibt, die bereits in der Schweiz leben. Dies muss jedoch gemäss Gesetz berücksichtigt werden und ist der Grund für knapp die Hälfte der Übersteuerungen. Hinzu kommt, dass der Algorithmus auf bestimmte Gruppen von Personen nicht angewandt werden kann. Diese machen mehr als die Hälfte aller verteilten Personen aus (Ziff. 4.3). Das SEM legt nicht ausreichend transparent dar, wie die Verteilfaktoren durch das elektronische System gewichtet werden, obschon dies die Verteilung auf die Kantone massgeblich beeinflusst (Ziff. 4.4).

Die Verteilvorschläge werden in den BAZ unterschiedlich angepasst, was zu Ungleichbehandlungen führen kann

Die Kantonsverteilung ist Aufgabe der BAZ und wird anschliessend von der Sektion Belegungsmanagement und Kantonsverteilung (BMKV) des SEM überprüft. Die Prozesse innerhalb der BAZ sowie zwischen der Sektion BMKV und den BAZ funktionieren grundsätzlich gut. Allerdings ist das Vorgehen der BAZ bei der Übersteuerung der Verteilvorschläge des elektronischen Systems nicht einheitlich. Dies kann zu einer Ungleichbehandlung der Asylsuchenden führen. Die Unterschiede liegen namentlich daran, dass die BAZ die Arbeitsanweisungen unterschiedlich auslegen. Um die Abläufe zu vereinheitlichen, organisierte die Sektion BMKV Schulungen in den BAZ und erarbeitete neue Verteilregeln. Sie sollen klären, aus welchen Gründen ein Verteilvorschlag übersteuert werden darf (Ziff. 4.1). Jeder Verteilvorschlag wird von der Sektion BMKV geprüft. Die Prüfung dauert allerdings lediglich einige Sekunden und ist auf wenige Angaben begrenzt. Die Analysen im Auftrag der PVK offenbarten zahlreiche Unstimmigkeiten in den Daten. Einen Teil davon konnte das SEM zwar erklären, doch ist nicht genügend transparent, wie es die Daten, auf denen die Kantonsverteilung basiert, bearbeitet (Ziff. 4.2).

Die tatsächliche Verteilung weicht unvermeidlich von der angestrebten Verteilung ab, insbesondere in kleinen Kantonen und bei bestimmten Unterkategorien

Die PVK stellt erhebliche Abweichungen fest zwischen der tatsächlichen Verteilung (Ist) und derjenigen, die gemäss dem Algorithmus zu erwarten wäre (Soll). Für die Auszahlung der Pauschalbeiträge an die Kantone ist es für das SEM wichtig, dass sich die Abweichungen per Jahresende ausgleichen. Die Analysen zeigen jedoch, dass die Abweichungen zwischen Ist und Soll auch zu diesem Zeitpunkt noch sehr hoch sind. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben gibt es allerdings keinen grossen Spielraum, um diese Differenzen auszugleichen. Die Verteilung erfolgt separat für die verschiedenen Untergruppen von Asylsuchenden, was die Möglichkeiten für einen Ausgleich der Verteilung zwischen den Kantonen einschränkt. Besonders gross sind die Abweichungen bei kleinen Untergruppen, namentlich bei den Medizinalfällen und den unbegleiteten Minderjährigen. Auch in Kantonen mit geringer Bevölkerung sind die Abweichungen besonders ausgeprägt. Grundsätzlich funktioniert die Verteilung weniger gut, wenn nur eine kleine Anzahl Asylsuchender zu verteilen ist. Dies ist auf eine mathematische Eigenschaft zurückzuführen: Je mehr Asylsuchende verteilt werden, desto weniger fallen einzelne Abweichungen ins Gewicht (Ziff. 5.1 und 5.2).

Die Koordination mit den Kantonen funktioniert im Allgemeinen gut, doch ist die Notfallplanung nicht mehr aktuell

Die Koordination zwischen Bund und Kantonen wird von den befragten Personen grundsätzlich positiv bewertet. Die Sektion BMKV verschickt halbjährlich ausführliche Newsletter, um die Kantone und die Mitarbeitenden der BAZ transparent zu informieren. Aus Sicht der Kantone sind diese Newsletter jedoch zu detailliert (Ziff. 5.4). Die Mehrheit der befragten Personen ist auch der Auffassung, dass das SEM die Häufigkeit des Austauschs mit den Kantonen angemessen an die Schwankungen der Gesuchszahlen angepasst hat. Problematisch für die Kantonsverteilung der Asylsuchenden sind allerdings die Zuweisungsstopps, welche die Kantone ausprechen können. Diese führen zu einer Mehrbelastung für die BAZ. Die Verteilung wird insbesondere dann erschwert, wenn die Stopps nicht nur, wie vorgesehen, eine Woche dauern, sondern bis zu zwei Monate (Ziff. 4.6).

Es gibt eine Notfallplanung Asyl, die für verschiedene Szenarien definiert, wann welche Massnahmen ergriffen werden müssen, um einen ausserordentlich hohen Zustrom an Asylsuchenden bewältigen zu können. Die Planung passt zu den vorhandenen Instrumenten und der bestehenden Kompetenzverteilung. Die Szenarien müssen allerdings aktualisiert werden, weil sie vor der Neustrukturierung des Asylbereichs definiert wurden. Laut dem SEM sollen sie 2024 überarbeitet werden (Ziff. 3.3). Die Befragten haben einhellig begrüsst, dass die Notfallplanung im Oktober 2022 aufgrund der hohen Anzahl Asylgesuche und Geflüchteter aus der Ukraine aktiviert wurde. Hingegen wurden die Kantone damals zu kurzfristig darüber informiert, dass die Zahl der Zuweisungen von Asylsuchenden aus den BAZ an die Kantone erhöht wird. Grundsätzlich sind alle beteiligten Akteure der Ansicht, dass es bei einem Anstieg der Gesuchszahlen nicht zusätzliche Verteilregeln braucht, sondern mehr Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene (Ziff. 4.6). Was die Asylsuchenden angeht, wird bei der Verteilung auf die Kantone einzig das Interesse auf die Einheit der Familie berücksichtigt. Wenn die Asylsuchenden auf einen Kanton ausserhalb der Asylregion ihres BAZ verteilt werden, ist die Organisation des Rechtsschutzes im Asylverfahren herausfordernd (Ziff. 4.5).