



Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich

Mandat 4

Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung

Zwischenbericht

Bern, 1. Dezember 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3012 Bern

Telefon +41 31 631 86 51

E-Mail skmr@skmr.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

Mandat 4 – Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung.....	2
1 Einleitung	2
2 Fragestellungen, Methodik und Vorgehen	2
3 Beratung.....	2
4 Die Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren	3
4.1 Rechtsvertretung und Beweismittel	3
4.2 Rechtsvertretung und Länderinformationen	6
4.3 Handwechsel.....	7
4.4 Rechtsvertretung als Vertrauensperson von UMAs	8
4.5 Verhältnis zwischen BFM und Rechtsvertretung	9
4.6 Profil Rechtsvertretung.....	10
4.7 Rechtsvertretung und Erstbefragung	11
4.8 Stellungnahme zum Entscheidentwurf.....	12
5 Die Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren.....	14
6 Gesamtwürdigung	16

MANDAT 4 – RECHTSSCHUTZ: BERATUNG UND RECHTSVERTRETUNG

1 EINLEITUNG

Der Zwischenbericht gibt die wichtigsten Erkenntnisse der zweiten Phase der Evaluation des Rechtsschutzes im Testbetrieb durch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) wieder: (1) Beratung; (2) Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren: Rechtsvertretung und Beweismittel; Rechtsvertretung und Länderinformationen; Handwechsel; Rolle der Rechtsvertretung als Vertrauensperson von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA); Verhältnis zwischen Rechtsvertretung und Bundesamt für Migration (BFM); Profil der Rechtsvertretung; Rechtsvertretung und Erstbefragung; Stellungnahme zum Entscheidentwurf; (3) Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren. Für jeden Bereich werden Empfehlungen formuliert. Der Bericht schliesst mit einer Gesamtwürdigung des Rechtsschutzes im Testbetrieb.

2 FRAGESTELLUNGEN, METHODIK UND VORGEHEN

Die Beauftragten haben die Zweckmässigkeit, die Wirkung (auf das erstinstanzliche Verfahren und das Rechtsmittelverfahren) sowie die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung zu untersuchen. Damit soll überprüft werden, welchen Beitrag Beratung und Rechtsvertretung zur Einhaltung der rechtlichen Standards sowie zu Verständnis, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Verfahrens leisten.

Zu diesem Zweck führten die Beauftragten in einer zweiten Phase Beobachtungen, Interviews und Dossieranalysen im Testbetrieb durch. Im Zeitraum zwischen dem 13. Oktober 2014 und dem 12. November 2014 fanden insgesamt an 23 Tagen Besuche im Verfahrenszentrum in Zürich und drei Besuche des Zentrums Juch statt. Während dieser Zeit wurden 20 Verfahrensschritte beobachtet, 38 Dossiers analysiert, 19 Einzelinterviews mit Mitarbeitenden des BFM, der Beratung und sämtlichen Rechtsvertretern und fünf Fokusgruppen-Interviews mit Asylsuchenden aus Afghanistan, Marokko, Nigeria, Sri Lanka und Syrien durchgeführt. Hinzu kommen zahlreiche informelle Gespräche mit Mitarbeitenden der Beratung und Rechtsvertretung sowie des BFM.

3 BERATUNG

Erkenntnisse

Die Beratung erfüllt im Wesentlichen drei Funktionen: Erstens informiert die Beratung die Asylsuchenden ein erstes Mal über das beschleunigte Verfahren. Dabei verzichten die Beraterinnen und Berater bewusst auf eine Besprechung der Fluchtgründe oder eine rechtliche Einschätzung des Falles (diese Aufgabe übernimmt die Rechtsvertretung). Im Vordergrund steht die Vermittlung allgemeiner Informationen. Zweitens wird die persönliche, nicht asylrechtliche, Situation der asylsuchenden Person abgeklärt. Drittens stellt die Beratung die Verbindung zwischen Asylsuchenden und Rechtsvertretung her.

Die Vermittlung allgemeiner Informationen zum Verfahren wirkt sich nach Einschätzung verschiedener Beteiligter grundsätzlich positiv auf den Wissensstand und die Akzeptanz des Verfahrens im Testbetrieb aus. Dass die gleichen Informationen von verschiedenen, auch vom BFM unabhängigen Akteuren an die Asylsuchenden gelangen, lässt diese *Funktion der Beratung als besonders sinnvoll erscheinen*. Das trifft gerade beim nicht immer leicht zu vermittelnden Dublin-System, oder, fallweise, bei der Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr zu. Während den Fokusgruppen-Interviews war zu erkennen, dass die *Asylsuchenden über das Verfahren im Testbetrieb mehrheitlich gut informiert waren*. So erwähnten zum Beispiel mehrere Asylsuchende, dass das Asylverfahren höchsten 140 Tage dauert. Auch die Informationen der Beratung zur Unabhängigkeit und Rolle der Rechtsvertretung erfüllen eine wichtige Funktion. So wurde während den Fokusgruppen-Interviews mit den Asylsuchenden ersichtlich, dass *alle Befragten über die Möglichkeit einer unentgeltlichen Rechtsvertretung informiert waren* und dass mit wenigen Ausnahmen alle Befragten von einer Rechtsvertretung (RV) der Rechtsberatungsstelle (RBS) Testbetrieb begleitet wurden. Die befragten Asylsuchenden waren auch mehrheitlich überzeugt, dass die RV ganz oder vorwiegend im Interesse der Asylsuchenden tätig sind. Schliesslich ermöglicht das Eingehen der Beratung auf die persönliche Situation, besonders verletzte Asylsuchende zu identifizieren und entsprechende Informationen an die RV weiterzuleiten.

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass die Beratung ihre Präsenz im Zentrum Juch ausgebaut hat (wie während der ersten Phase der Evaluation im Sommer 2014 empfohlen). So ist zurzeit jeweils eine Beraterin oder ein Berater am Dienstag-, Mittwoch- und Donnerstagnachmittag im Zentrum präsent. Auch positiv zu vermerken ist, dass die Asylsuchenden während des Beratungsgesprächs im Verfahrenszentrum über die Sprechstunden im Verfahrenszentrum an der Förrlibuckstrasse und über die Präsenz der Beratung im Zentrum Juch klar und anschaulich informiert werden (die Beratung zeigt jeweils ein Blatt mit Fotos und Namen der Beraterinnen und Berater).

Empfehlung 1

Die Beratung erfüllt sowohl für den Rechtsschutz als auch die reibungslose Durchführung (Effizienz) des Verfahrens im Testbetrieb wichtige Funktionen. Dabei hat sich die Arbeitsteilung zwischen Beratung und Rechtsvertretung als zweckmässig erwiesen. Die Rolle der Beratung hat sich insgesamt bewährt und sollte deshalb so beibehalten werden.

4 DIE RECHTSVERTRETUNG IM ERSTINSTANZLICHEN VERFAHREN

Der folgende Teil geht auf verschiedene Aspekte der Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren ein, die aufgrund der Erkenntnisse besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Dementsprechend liegt der *Fokus bei den kritischen Erkenntnissen*. Für eine korrekte Beurteilung des Rechtsschutzes im Testbetrieb ist auch die Gesamtwürdigung am Schluss des Berichts zu berücksichtigen.

4.1 Rechtsvertretung und Beweismittel

Erkenntnisse

Als besonders positiv zu vermerken ist, dass die Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter (RV) während des Erstgesprächs systematisch nachfragen, ob die asylsuchende Person Beweismittel bei sich habe, beschaffen könne oder dem BFM abgeben musste. Die RV unterstützten die Asylsuchenden anschliessend vor allem mit praktischen Mitteln, etwa indem ein Telefon zur Verfügung gestellt oder erklärt wird, dass zuerst eine gescannte Kopie des Beweismittels der Rechtsvertretung per E-Mail zugestellt und das Original per Post nachgereicht werden könne. Auch betonen viele RV gegenüber den Asylsuchenden, dass bestimmte Beweismittel, wie Militärdienstbüchlein, Reisepass und Identitätsdokumente oder Geburtsurkunden, wichtig für das Verfahren seien und erklären vereinzelt auch, weshalb das so ist. Einige RV betonen, dass es für die Asylsuchenden (AS) nicht immer klar ist, warum es wichtig ist, Beweismittel zu beschaffen. Die Nachfrage, ob bestimmte Beweismittel beschafft werden konnten, erfolgt in der Regel während des Gesprächs zwischen RV und AS vor der Anhörung.

Mehrere Rechtsvertreter wiesen darauf hin, dass die typischerweise während der Erstbefragung vom BFM angesetzte Frist von in der Regel 10 Tagen für die Beschaffung von Beweismitteln aus dem Herkunftsstaat nicht immer ausreiche. Fristerstreckungsgesuche würden restriktiv gehandhabt. BFM-Mitarbeitende andererseits erwähnten, dass die RV eine aktivere Rolle bei der Beschaffung solcher Beweismittel spielen könnte.

Empfehlung 2

Je nach kulturellem, sozialem und persönlichem Hintergrund versteht ein Asylsuchender nicht, warum es mehr braucht als seine Aussage und weshalb diese wenn möglich durch ein Beweismittel objektiviert werden soll. Deshalb sollten die RV während der Gespräche noch stärker darauf achten, den Asylsuchenden zu erklären, wieso Beweismittel für das Verfahren wichtig sind. Die Checkliste für das Erstgespräch sollte entsprechend angepasst werden.

Empfehlung 3

Soweit aus den gesammelten Daten ersichtlich, erfolgt während des Erstgesprächs nicht immer eine systematische Erfassung der für den Fall relevanten Beweismittel. Die RV sollen deshalb am Ende jedes Erstgesprächs eine Liste der wichtigen Beweismittel erstellen und diese im Journal eintragen. Die Checkliste für das Erstgespräch soll entsprechend angepasst werden.

Empfehlung 4

Da die Rolle der RV im Verfahren im Testbetrieb eine neue ist, ist es verständlich, dass nicht alle Rechte und Pflichten der RV bereits geklärt sind. Aus Sicht des Mandats 4 (vgl. Gutachten)¹ gehört es zu den Pflichten der Rechtsvertretung, sich auch zwischen den Gesprächen systematisch beim Asylsuchenden über den Stand der Beweismittelbeschaffung zu erkunden und allenfalls an die Bedeutung der Beweismittel und an die Fristen zu erinnern. Deshalb sollen in der Disposition entsprechende Erinnerungen an die Rechtsvertretung gesetzt und Dolmetscher für Kurzgespräche vorgesehen werden. Dabei ist es nicht zwingend notwendig, dass der Asylsuchende für ein Gespräch ins Verfahrenszentrum eingeladen wird. Damit sich der logistische Aufwand in Grenzen hält, kann das Follow-up auch im Rahmen einer Telefonkonferenz durchgeführt werden.

Empfehlung 5

¹ Als Teil des Mandats 4 verfasst das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) ein Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung im Testbetrieb und zu ihren Rechten und Pflichten im erstinstanzlichen Verfahren, im Beschwerdeverfahren (Rechtsmittelverfahren) und zu den phasenübergreifenden Aufgaben der RV.

Beispiele bewährter Praktiken zur Rolle der Rechtsvertretung bei der Sichtung, Beschaffung und beim Einreichen von Beweismitteln könnten gesammelt und für alle RV zugänglich gemacht werden. Denkbar wären zum Beispiel diese und andere bewährte Praktiken in einem Handbuch für die Rechtsberatungsstelle Testbetrieb festzuhalten.

Empfehlung 6

Damit die RV ihre Rolle gemäss den Empfehlungen 3-5 erfüllen können, erscheint es sinnvoll, dass das BFM die bisherige Praxis betreffend Fristen zur Einreichung von Beweismitteln stärker den Umständen des Einzelfalls anpasst. Gibt es für die Beurteilung des Falles wichtige Beweismittel aus dem Herkunftsstaat, die vom AS mit Hilfe der RV erst beschafft werden müssen, so sollte grundsätzlich die Einreichung dieser Beweismittel abgewartet werden, wobei der AS seiner Mitwirkungspflicht und die RV ihren Pflichten bei der Beweismittelbeschaffung nachzugehen haben. Falls durch eine geringfügige Verlängerung der Frist für die Einreichung oder eine geringfügige Verschiebung der Anhörung voraussichtlich relevante Beweismittel rechtzeitig eingereicht werden können, sollten Fristerstreckungsgesuche und Anpassungen in der Disposition durch das BFM entsprechend vorgenommen werden. Können unter den konkreten Umständen voraussichtlich relevante Beweismittel aus dem Herkunftsstaat begründet trotzdem nicht beschafft werden, soll der Fall ins erweiterte Verfahren aufgenommen werden.

Erkenntnisse

Werden Erstbefragung und Anhörung am gleichen Tag durchgeführt (wie während der zweiten Phase der Evaluation vereinzelt vorgekommen) und das Erstgespräch der Rechtsvertretung kurz davor disponiert, kann dies dazu führen, dass die RV nicht genug Zeit hat, Beweismittel zu sichten und allenfalls zu übersetzen oder übersetzen zu lassen. In mindestens einem solchen Fall konnte die Rechtsvertretung darum die Beweismittel nicht rechtzeitig einbringen.

Empfehlung 7

Wenn es zu einer kombinierten Befragung kommt, ist das Erstgespräch mit der Rechtsvertretung deutlich davor anzusetzen oder die Anhörung so zu disponieren, dass genug Zeit zum Sichten und allenfalls Übersetzen der Beweismittel bleibt.

Erkenntnisse

RV und BFM-Mitarbeitende wiesen darauf hin, dass nicht immer klar ist, wer für die Übersetzung von Beweismitteln zuständig ist. Praktisch stellt sich die Frage vor allem bei umfangreichen Dokumenten, wie bei Gerichtsurteilen, detaillierten Krankenakten oder Polizeiberichten aus dem Herkunftsstaat.

Laut dem BFM-Handbuch zu Asyl und Rückkehr gilt im Regulärbetrieb folgende Regelung (zurzeit ist dieser Teil in der aktuellen Version nur auf Französisch verfügbar): „L'autorité compétente peut exiger du requérant d'asile qu'il fasse traduire dans une langue officielle un document rédigé dans une langue étrangère (art. 8 al. 2 LAsi). Si le requérant est assisté et ne peut par conséquent pas remplir son obligation, l'autorité doit, en vertu du principe de l'instruction d'office, faire traduire elle-même ces documents.“² Diese Regelung kann für das Verfahren im

² BFM Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel 3B, 2.2.1.6 (obligation de faire traduire des documents rédigés dans une langue étrangère).

Testbetrieb als Leitlinie dienen, muss aber in der Anwendung den Besonderheiten dieses Verfahrens Rechnung tragen (insbesondere kurze Fristen und Begleitung durch RV).

Empfehlung 8

Da die Zeit im Verfahren des Testbetriebs besonders knapp ist, ist eine Klärung der Zuständigkeiten bei der Übersetzung von Beweismitteln besonders dringlich. Eine mögliche Lösung, die zum Teil bereits praktiziert wird: für die Übersetzung nicht besonders umfassender Dokumente ist die Rechtsvertretung verantwortlich. Bei umfangreichen Dokumenten nimmt die Rechtsvertretung zusammen mit dem Asylsuchenden und Dolmetscher eine erste Einschätzung vor und identifiziert die Bereiche des Beweismittels, die übersetzt werden müssen. Danach ist das BFM für die Übersetzung zuständig. Sollte die Rechtsvertretung ganz für die Übersetzung von Beweismitteln zuständig sein, wäre eine Anpassung der Ressourcen notwendig.

4.2 Rechtsvertretung und Länderinformationen

Erkenntnisse

Äusserst positiv ist, dass viele RV in den Beschwerden und Stellungnahmen zum Entscheidentwurf regelmässig fallrelevante Länderinformationen und Länderanalysen aus einschlägigen Quellen zitieren. Auch gibt es RV mit sehr guten Länderkenntnissen. Zudem spielen die Länderexpertinnen und Länderexperten der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) eine wichtige unterstützende Rolle. Insgesamt entstand jedoch der Eindruck, dass der Beizug von Länderinformationen für die Gespräche mit den Asylsuchenden und für Fragen während den Befragungen nicht sehr stark verankert ist. Beobachtungen zeigten zudem, dass die RV bei komplexen Fällen zu wenig Zeit haben, sich vertieft mit Länderinformationen zu befassen. Positiv zu vermerken ist, dass verschiedene Herkunftsländer spezifischen RV zugeordnet werden, damit sie sich vertiefte Kenntnisse aneignen können. Die befragten RV finden diesen Ansatz zwar richtig, oft fehle es aber an der Zeit, sich vertieft mit den zugeteilten Ländern zu befassen.

Empfehlung 9

Im Team der RV vorhandene Länderexpertise soll für das ganze Team fruchtbar gemacht werden, etwa durch institutionalisierte Kurzpräsentationen zu den wichtigsten Herkunftsländern, auch von externen Länderexperten, und anschliessendem Austausch. Die RV sollen Zeit erhalten, sich vertiefte Kenntnisse zu den Ländern anzueignen für die sie zuständig sind. Dabei könnten sie Fact Sheets inkl. geographischer Informationen zu ihren Ländern erstellen und für alle RV zugänglich machen.

Empfehlung 10

Soweit bei der Disposition bereits erkennbar ist, dass es sich um einen komplexen Fall handelt, bei dem vertiefte Länderinformationen notwendig sind, soll mehr Zeit für das Studium von Länderinformationen und für das Gespräch vor der Anhörung disponiert werden. Fallspezifische Länderinformationen sollen von den RV verstärkt auch für ihre Arbeit vor der Eröffnung des Entscheidentwurfes und Stellungnahme genutzt werden, insbesondere um gezielt Fragen während den Erstbefragungen und Anhörungen zu stellen.

4.3 Handwechsel

Erkenntnisse

Im Verlauf der verschiedenen Verfahrensschritte befassen sich regelmässig mehrere RV mit dem gleichen Fall. Bei den analysierten Dossiers fand in über der Hälfte der Fälle mindestens ein Handwechsel statt. Die zahlreichen Handwechsel sind dabei weitgehend strukturell bedingt. Die kurzen Fristen des Verfahrens, der Fokus des BFM auf Outputziele, die Verfügbarkeit der für das BFM arbeitenden Dolmetscher sowie die Teilzeitpensen der Mitarbeitenden der Rechtsvertretung engen den Spielraum bei der Disposition stark ein. Die Teilzeitpensen wiederum sind eine Folge der hohen Belastung der RV im Verfahren des Testbetriebs (siehe Profil Rechtsvertretung, 4.6). Handwechsel können in einem solchen Verfahren kaum vermieden werden.

Als positive Erkenntnis ist zu vermerken, dass sich die Rechtsvertretung bereits stark darum bemüht, die negativen Auswirkungen von Handwechseln zu minimieren. Alle RV führen ein für alle anderen RV zugängliches Online-Journal zu ihren Fällen. Das Journal hilft der neuen RV bei Handwechseln, sich rasch einen Überblick über den Fall zu verschaffen. Ausserdem wurden Zweierteams von RV gebildet, die zusammen jeden Arbeitstag der Woche abdecken und sich über ihre Fälle gegenseitig auf dem Laufenden halten. Typischerweise soll dieser Austausch im direkten Gespräch am Mittwoch stattfinden (an diesem Tag arbeitet ein grosser Teil der RV im Verfahrenszentrum). Ausserdem wird im Journal vermerkt, falls kein Handwechsel stattfinden soll, z.B. weil der Fall besonders komplex oder der Asylsuchende besonders verletzlich ist. Sieht die Disposition der RBS Testbetrieb aufgrund des Wochenplans der Disposition BFM, dass es bei einem solchen Fall zu einem Handwechsel kommen würde, wird das BFM angefragt, ob eine Anpassung der Disposition in diesem Fall möglich wäre.

Mehrere RV erwähnten, dass die Einträge im Journal im Hinblick auf einen möglichen Handwechsel nicht immer genügend detailliert und fokussiert seien. Bei der Umsetzung des Austausches zu den Fällen zwischen den Zweierteams gibt es manchmal praktische Probleme, z.B. dass dafür keine oder zu wenig Zeit disponiert wird oder die dafür vorgesehene Zeit kurzfristig für andere Aktivitäten disponiert werden muss. Auch gibt es gelegentlich bei einzelnen Zweierteams keinen Überschneidungstag. Auch erwähnen einige RV, dass die bei einem Handwechsel vorgesehene Einarbeitungszeit nicht immer ausreicht. Ausserdem lasse sich ein Fall alleine gestützt auf das Aktenstudium nicht immer gut erfassen.

Empfehlung 11

Das Bewusstsein für die wichtige Funktion des Journals bei Handwechseln soll bei allen RV gestärkt werden. Gute Beispiele von Journaleinträgen könnten in der Sammlung von bewährten Praktiken im vorgeschlagenen RV-Handbuch aufgenommen werden.

Empfehlung 12

Soweit möglich Disposition zu Handwechseln optimieren: feste und genug Zeit für den Austausch der Zweierteams und für das Aktenstudium vorsehen.

Empfehlung 13

Die bisherige Triage von Fällen im Hinblick auf Handwechsel anpassen: Fälle so früh wie möglich kategorisieren (z.B. auf keinen Fall HW, kein HW wünschenswert, HW unproblematisch) und diese Information an das BFM weiterreichen, sobald ein Fall entsprechend kategorisiert wurde, und nicht erst, wenn sich ein Handwechsel abzeichnet.

4.4 Rechtsvertretung als Vertrauensperson von UMAs

Der Zwischenbericht geht nicht auf die Problematik der Abklärung der Minderjährigkeit eines unbegleiteten Asylsuchenden (UMA) im Asylverfahren ein.³ Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Frage, ob ein Asylsuchender als UMA gilt oder nicht, geklärt ist.

Erkenntnisse

Art. 5 TestV sieht vor: „Solange sich unbegleitete minderjährige Asylsuchende in einem Zentrum des Bundes aufhalten, erfüllt die Rechtsvertretung (...) auch die Aufgaben einer Vertrauensperson.“ Art. 28 Abs. 1 lit. e TestV hält ausserdem fest, dass das BMF dem Leistungserbringer für die „Wahrnehmung der Interessen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes“ entschädigt. In Art. 5 TestV wird auf Art. 25 TestV verwiesen, der die Aufgaben der Rechtsvertretung auflistet. Art. 25 TestV definiert dabei nicht näher und ausdrücklich was die Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson von UMAs im Rahmen des Testbetriebs sind. Das heisst, die Pflichten der Rechtsvertretung als Vertrauensperson von UMAs im Rahmen des Testbetriebs sind in der TestV nicht explizit festgehalten.

Alle RV erwähnten, dass für sie nicht klar ist, was von einem RV in der Rolle als Vertrauensperson von UMAs im Kontext des Testbetriebs erwartet wird und was nicht. Einige sprachen von einem grossen Fragezeichen oder einer der grössten Schwierigkeiten.

Die Interviews ergaben, dass sich der direkte Kontakt der RV mit den UMAs auf die Gespräche im Verfahrenszentrum vor der Erstbefragung und Anhörung sowie zum Entscheidentwurf und zur Entscheideröffnung beschränkt. In der Regel nehmen sich die RV für diese Gespräche bei UMAs mehr Zeit, einige RV führen zusätzliche Gespräche durch. Die RV treffen die ihnen zugeordneten UMAs bisher jedoch nicht im Zentrum Juch. Dieser Kontakt findet behelfsmässig über die Beratung statt: die RV lassen gelegentlich über die drei Mal in der Woche im Zentrum anwesende Beraterin oder den Berater nachfragen, wie es bestimmten ihnen zugeordneten UMAs geht. Dabei ist den UMAs bei der Beratung keine feste Bezugsperson zugeordnet. Auch erkundigt sich die Beratung auf Anregung der RV vor Ort bei den Betreuerinnen und Betreuer der Asylorganisation Zürich (AOZ) über bestimmte UMAs. Viele RV erklärten, dass sie es sehr schwierig finden, mit den UMAs in einem Kontakt zu bleiben, der über die auch mit anderen Asylsuchenden üblichen Begegnungen während der Gespräche und Befragungen hinausgeht. Der Zeitdruck sei hoch und wegen der Arbeitslast und der Fristen sei es zurzeit nicht möglich, mehr zu tun. Mehrere RV finden auch, dass ihnen die Ausbildung fehlt, um die Rolle als Vertrauensperson eines UMAs wahrzunehmen, insbesondere wenn es sich um jüngere⁴ oder sonst besonders verletzte UMAs handelt.

Aufgrund dieser Erkenntnisse ergibt sich in mehreren Bereichen Handlungsbedarf:

<i>Empfehlung 14</i>

³ So ist manchmal nicht klar, ob ein Asylsuchender, der sich als minderjährig bezeichnet, wirklich auch minderjährig ist. Zur Abklärung der Minderjährigkeit stützt sich das BFM im Testbetrieb in Zweifelsfällen vorwiegend auf Gutachten zur Alterseinschätzung des Universitätsspitals Zürich.

⁴ UMAs, die jünger als 14 (bei Mädchen) oder 12 (bei Jungen) Jahre alt sind, werden üblicherweise nicht im Zentrum Juch untergebracht. D.h. es dürfte in der Regel vor allem um UMAs gehen, die älter als 12 oder 14 Jahre alt, aber noch länger nicht volljährig sind.

Die Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson im Rahmen des Testbetriebs sind genauer zu klären.⁵ Selbst wenn von einem Minimum an Aufgaben ausgegangen wird, müssen diese definiert werden. Dabei erscheint es sinnvoll, die Aufgaben der Vertrauensperson in einem Pflichtenheft festzuhalten. Grundlage dazu bilden, neben den einschlägigen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, die Bestimmungen und die Rechtsprechung zum Kinderschutzrecht, insbesondere Art. 22 der Uno-Kinderrechtskonvention und die Rechtsprechung zur Vertrauensperson im Asylverfahren. Dabei sind die Besonderheiten des Verfahrens des Testbetriebs zu berücksichtigen.

Empfehlung 15

Falls, wie auch im Gesetzesentwurf zur Neustrukturierung des Asylwesens vorgesehen, die Rechtsvertretung die Rolle als Vertrauensperson auch tatsächlich im Rahmen des neuen Verfahrens wahrnehmen soll, sind die Ressourcen im Hinblick auf die Erfüllung des Pflichtenheftes anzupassen.

Empfehlung 16

Die RBS Testbetrieb soll die Massnahmen ergreifen, die zur Umsetzung des Pflichtenheftes notwendig sind. Die Rechtsvertretung könnte zum Beispiel im bestehenden Team eine oder mehrere besonders qualifizierte RV identifizieren, welche die Rolle als Vertrauensperson übernehmen könnten. Relevante Aus- und Weiterbildungen sollen ermöglicht und gefördert werden. In der Disposition ist darauf zu achten, dass diese RV genügend Zeit haben, ihre Rolle als Vertrauensperson gemäss Pflichtenheft zu erfüllen. Insbesondere sollte es möglich sein, dass die spezialisierten RV die UMAs regelmässig auch im Zentrum Juch besuchen können. Sind die spezialisierten RV nicht ausgelastet, können sie sich mit anderen Fällen beschäftigen. Sollte im bestehenden Team keine RV die notwendigen Fachkenntnisse und Erfahrung haben, soll gezielt nach einer spezialisierten RV oder sonst einer geeigneten Fachperson gesucht werden.

4.5 Verhältnis zwischen BFM und Rechtsvertretung

Erkenntnisse

Besonders positiv zu erwähnen ist, dass das BFM und die Rechtsvertretung ein gemeinsames Leitbild zum Rollenverständnis bei Erstbefragungen und Anhörungen im Testbetrieb am entwickeln sind (wie während der ersten Phase im Sommer 2014 angeregt).⁶ Gestützt auf die Beobachtungen und Interviews der zweiten Phase ist klar, dass sowohl das BFM als auch die RV trotz der räumlichen Nähe ein je stark verankertes Verständnis ihrer Rollen haben und faktisch keine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der beiden Akteure festzustellen ist. Allerdings wirkt sich das Setting durchaus auf die äussere Wahrnehmung aus. Während der Fokusgruppen-Interviews erwähnte eine erhebliche Minderheit der Asylsuchenden, dass die Behörden und Rechtsvertretung im gleichen Gebäude arbeiten und dass sie sich als Asylsuchende deshalb fragen, ob die Rechtsvertretung nicht in ihrem Interesse handle. Eine knappe Mehrheit der Asylsuchenden nahm die räumliche Nähe zwischen BFM und Rechtsvertretung wahr, glaubte aber, dass die RV ganz oder primär im Interesse der Asylsuchenden tätig sind.

⁵ Ein Austausch zu dieser Problematik mit betroffenen Akteuren findet derzeit im Rahmen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) statt.

⁶ Dieses Leitbild wurde in der Zwischenzeit fertig gestellt und ist seit dem 10.12.2014 in Kraft.

BFM und Rechtsvertretung betonen, dass die räumliche Nähe auch im informellen Rahmen einen raschen und direkten Austausch von Informationen ermögliche. Viele RV erwähnen ausserdem, dass so ein informeller Austausch über Fälle möglich sei. BFM-Mitarbeitende sind bei dieser Einschätzung zurückhaltender. Einigkeit herrscht aber darüber, dass dank der räumlichen Nähe auch ein informeller Austausch zwischen Behörden und Rechtsvertretung zu grundsätzlichen Aspekten des Testbetriebs leichter möglich ist.

Empfehlung 17

Beratung und Rechtsvertretung sollen wie bisher während des jeweils ersten Gesprächs mit dem Asylsuchenden hervorheben, dass das BFM und die RBS Testbetrieb unterschiedliche Rollen haben und die Beratung und Rechtsvertretung von den Behörden unabhängig sind. Bauliche Massnahmen müssen der Wahrnehmung der Rechtsvertretung durch die Asylsuchenden Rechnung tragen. Dass das BFM und die RBS Testbetrieb auf unterschiedlichen Stockwerken untergebracht sind, hat sich dabei als minimal notwendige räumliche Trennung bewährt. Zudem ist das geplante Aufstellen eines Containers im Zentrum Juch für die Rechtsvertretung und die vorgesehene Durchführung der Erstgespräche an diesem Standort besonders begrüssenswert.

4.6 Profil Rechtsvertretung

Erkenntnisse

Die Aufgaben und Rolle der Rechtsvertretung im Testbetrieb unterscheiden sich sehr stark von der Rechtsvertretung im jetzigen Regulärbetrieb. Dabei ergeben sich durch die Teilnahme am erstinstanzlichen Verfahren nicht nur besondere Rechte und Pflichten (vgl. Gutachten).⁷ Durch die nahe Begleitung der Asylsuchenden in einem Verfahren mit kurzen Fristen entsteht auch ein besonderes Jobprofil, was selbst für die Beteiligten erst im Verlauf des Testbetriebs ersichtlich wurde. Während der zahlreichen Interviews erwähnten alle RV (1) den bis ins Detail fremdbestimmten Tagesablauf, der sich ausserdem oft rasch ändern könne, (2) die hohe Arbeitskadenz infolge der kurzen Fristen und (3) die anfänglich oft unterschätzte psychische Belastung, als die drei wichtigsten Faktoren, welche die Arbeit als RV zu einer Herausforderung werden lassen.

Für die potentiell und tatsächlich negativen Auswirkungen dieser Faktoren auf die Attraktivität der Arbeit als RV im Testbetrieb gibt es klare Hinweise. Zahlreiche RV erwähnten während der Interviews, dass sie zwar hochmotiviert seien und den Testbetrieb, sowie die Idee des neustrukturierten Verfahrens samt Rechtsschutz an sich, als grosse Verbesserung des Asylsystems wahrnehmen. So wie die Belastung am Testbetrieb jetzt sei, könnten sie sich aber trotzdem nicht vorstellen, diese Arbeit für längere Zeit auszuüben. Auf mindestens zwei Personen hatte die Arbeit ernsthafte gesundheitliche Auswirkungen, und mindestens vier RV reduzierten wegen der Arbeitsbelastung ihre Arbeitspensen. Mehrere langjährige RV entschieden nach kurzer Zeit im Testbetrieb, sich wieder an einer herkömmlichen Rechtsberatungsstelle zu betätigen. Fast alle RV erwähnten die grosse psychische Belastung, die durch den häufigen und sehr direkten Kontakt mit den Asylsuchenden auf den RV lastete. In ihrer Rolle als RV würden sie oft auch schlechte Nachrichten überbringen. Dazu komme der Stress durch die kurzen Fristen und die grosse Flexibilität, die erforderlich sei. Diese Erkenntnisse werden neben Interviews und

⁷ Siehe Fussnote 1.

informellen Gesprächen mit Rechtsvertretern auch durch Beobachtungen, sowie Interviews und informelle Gespräche mit BFM-Mitarbeitenden gedeckt.

In diesem Bereich besteht dringender Handlungsbedarf. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit dieses Modells der Rechtsvertretung und auch im Hinblick auf die allfällige schweizweite Umsetzung des neuen Verfahrens, ist diesen Erkenntnissen besonders Rechnung zu tragen.

Die Verantwortlichen der RBS Testbetrieb haben die Problematik erkannt und erste Massnahmen ergriffen. Das RV-Team nahm bisher an zwei Gruppen-Coachings teil und für RV besteht die Möglichkeit einer individuellen Supervision.

Empfehlung 18

Die bisherigen Bemühungen (Coaching und Supervision) sind als positiv zu werten. Allerdings zeigen die Erkenntnisse, dass diese Massnahmen nicht ausreichen. Eine weitere Möglichkeit wäre die periodische befristete Platzierung der RV in psychisch weniger belastenden Positionen, z.B. durch Rotation in andere Stellen im Bereich Rechtsberatung und Rechtsvertretung für Asylsuchende ausserhalb des Verfahrens des Testbetriebs. Massnahmen aus anderen Berufssektoren, in welchen Mitarbeitende hohen psychischen Belastungen ausgesetzt sind (Medizinpersonal, Polizei, humanitäres Personal usw.) sollten zusammengetragen und allenfalls für den Testbetrieb angepasst und getestet werden. Ein Workshop mit einer Fachperson zum professionellen Umgang mit Nähe und Distanz (Mitgefühl gegenüber den Asylsuchenden zeigen und trotzdem Distanz wahren) könnte den RV dabei helfen mit der psychischen Belastung sinnvoll umzugehen. Eine Umfrage bei den RV zu möglichen Verbesserungen könnte weitere Ideen generieren.

Empfehlung 19

Die bestehenden Bestrebungen, eine Vollzeitleitung für die RBS Testbetrieb einzuführen, sollen von allen Beteiligten unterstützt und rasch umgesetzt werden. Bei der Umsetzung soll darauf geachtet werden, dass die Leitung im Regelfall jeden Tag den ganzen Tag im Verfahrenszentrum präsent ist und genug Zeit für die verschiedenen Anliegen der RV hat. Eine Vollzeitleitung soll auch ein regelmässigeres und ausführlicheres Feedback zur Arbeit der RV ermöglichen. Solches Feedback ist Teil des Managements des RV-Teams und dient sowohl der Qualitätskontrolle als auch der Arbeitszufriedenheit.

4.7 Rechtsvertretung und Erstbefragung

Erkenntnisse

Zur Frage, ob die Anwesenheit der Rechtsvertretung während der Erstbefragung sinnvoll ist oder nicht, gibt es sehr unterschiedliche Einschätzungen. Viele RV betrachten die Anwesenheit für (fast) immer notwendig, insbesondere um ein Vertrauensverhältnis zu den Asylsuchenden aufzubauen und weil eine Triage (Anwesenheit/Abwesenheit bei Befragung) schwer zu vermitteln wäre. Zahlreiche RV betonen auch, dass oft nicht voraussehbar sei, ob während des Erstgesprächs für die Rechtsvertretung wichtige Informationen erfasst würden. Die Anwesenheit und Möglichkeit, Fragen zu stellen, funktioniere auch als Qualitätskontrolle der Erstbefragung. Schliesslich sei die Erstbefragung meistens nicht ein reines Registrierungsgespräch, sondern die Asylsuchenden würden, ausser bei klaren Dublin-Fällen, bereits summarisch zu den Asylgründen befragt. Andererseits stehen viele BFM-Mitarbeitende der Anwesenheit der Rechtsvertretung

während der Erstbefragung kritisch gegenüber. Dabei wird oft erwähnt, dass statt der Teilnahme an der Erstbefragung, während derer die Rechtsvertretung oft nichts mache oder machen könne, die gleiche Zeit für ein ausführlicheres Erstgespräch verwendet werden könnte. Sowohl bei der Rechtsvertretung als beim BFM gibt es einzelne Stimmen, die eine Triage als sinnvoll erachten.

Nach der ersten Beobachtungsphase der Evaluation im Sommer 2014 regten die Evaluatoren an, dass die Rechtsvertretung im Regelfall auf eine Teilnahme an der Erstbefragung verzichten sollte. Gestützt auf die während der zweiten Phase durchgeführten Beobachtungen, Dossieranalysen und Interviews kommen die Evaluatoren im Zwischenbericht zu einer differenzierten Einschätzung. So konnte etwa festgestellt werden, dass aufgrund der Anwesenheit und Fragen der Rechtsvertretung in mehreren Fällen sichergestellt werden konnte, dass die summarischen Vorbringen zu den Fluchtgründen durch den Asylsuchenden mit zusätzlichen Sachverhaltselementen vervollständigt werden konnte, weil die RV Fragen an den Asylsuchenden stellten, oder weil die RV wichtige Beweismittel erwähnten oder inhaltliche Anpassungen des Protokolls während der Rückübersetzung initiieren konnten. Dabei wurde aufgrund der Dossieranalysen ersichtlich, dass mehrere Entscheidungsergebnisse mit der fehlenden Glaubwürdigkeit der asylrelevanten Vorbringen begründet wurden, weil sich Aussagen der Erstbefragung und solche der Anhörung widersprachen. Gleichzeitig gibt es zahlreiche Fälle, in welchen die Anwesenheit der Rechtsvertretung kaum etwas oder nichts bewirkte.

Empfehlung 20

Die Rechtsvertretung soll während einer bestimmten Zeit ein Triage-System für die Anwesenheit der RV während der Erstbefragung testen. Was geeignete Kriterien für eine Triage sein könnten, soll die Rechtsvertretung definieren und die Eignung der Kriterien in der Praxis prüfen. Schlechte Chancen des Asylsuchenden auf ein Bleiberecht als Triagekriterium so früh im Verfahren ist aus Sicht der Akzeptanz des Verfahrens, aber auch der Fairness, kaum geeignet. Vorstellbar wäre aber vielmehr, dass bei sehr hohen Chancen auf einen positiven Asylentscheid oder auf eine vorläufige Aufnahme die RV auf eine Teilnahme an der Erstbefragung verzichtet. Denkbar wäre ausserdem, die Erstbefragungen, die ohne RV durchgeführt werden, aufzuzeichnen. Dafür müssten die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

4.8 Stellungnahme zum Entscheidentwurf

Erkenntnisse

Im Wesentlichen konnten vier Funktionen der Stellungnahme festgestellt werden:

Entscheidungsergebnis: Auf das Entscheidungsergebnis wirkt sich die Stellungnahme der RV fast nie aus. In den analysierten Dossiers stimmte das Resultat im definitiven Entscheid immer mit dem Resultat im Entwurf überein. Während der Interviews mit der Rechtsvertretung und dem BFM wurde ein einziger Fall erwähnt, bei dem aufgrund einer Stellungnahme eine vorläufige Aufnahme in einen positiven Asylentscheid angepasst wurde.

Entscheidungsbegründung: Bei der Entscheidungsbegründung ist klar eine Wirkung ersichtlich. In den analysierten Dossiers wurde in der Regel in einem zusätzlichen Abschnitt im Begründungsteil des Entscheides auf die einzelnen Argumente der Stellungnahme eingegangen. Selten begnügte sich der Verfasser mit einer knappen standardisierten Formulierung, dass die Stellungnahme nichts an der Einschätzung des Falles ändere. Meistens ging die BFM-Fachspezialistin oder der BFM-Fachspezialist auf die einzelnen Argumente der Stellungnahme recht bis sehr ausführlich ein.

Aufnahme in das erweiterte Verfahren: In mehreren analysierten Stellungnahmen beantragte die RV mit unterschiedlichen Begründungen, dass ein Fall in das erweiterte Verfahren aufgenommen werden soll. Aufgrund der Dossieranalysen ergibt sich bei der Wirkung solcher Anträge ein gemischtes Bild. Laut Statistiken wurde in mindestens drei Fällen, nach einem solchen Antrag, der Fall in das erweiterte Verfahren aufgenommen. In einigen Entscheiden wird auf den Antrag eingegangen, ihm aber nicht stattgegeben, und in anderen Fällen wird der Antrag der RV im Entscheid gar nicht erwähnt.

Ventilfunktion: Typischerweise wird zu Beginn einer Stellungnahme die persönliche Sicht des Asylsuchenden zum Entscheidentwurf wiedergegeben. In einigen Stellungnahmen beschränkt sich das Schreiben auf diesen Aspekt. Diese Möglichkeit hat nach Einschätzung aller RV eine wichtige Ventilfunktion: der Asylsuchende kann gegenüber den Behörden direkt auf den, noch nicht definitiven, Entscheid reagieren. Ausserdem könne die Rechtsvertretung gerade bei negativen Entscheiden, wo auch nach Einschätzung der Rechtsvertretung die Chancen einer Beschwerde aussichtslos seien, trotzdem noch etwas tun.

Weitere wichtige Erkenntnisse:

Frist/Zeit: Fast alle RV wiesen während den Interviews darauf hin, dass die 24-Stunden-Frist für das Verfassen einer Stellungnahme ausreicht, wenn nur auf die persönliche Sicht des Asylsuchenden eingegangen wird. Bei Fällen, in welchen es nach Einschätzung der Rechtsvertretung einer ausführlicheren Stellungnahme bedarf, seien die 24 Stunden zu kurz und Fristerstreckungsgesuche würden vom BFM restriktiv gehandhabt. Auch hätte das BFM anschliessend meist wenig Zeit, um auf die Stellungnahmen einzugehen.

Sinn und Zweck der Stellungnahme: Betreffend Sinn und Zweck der Stellungnahme bestehen zwischen Rechtsvertretung und BFM zu gewissen Aspekten sehr unterschiedliche Einschätzungen. Während viele BFM-Mitarbeitende in der Stellungnahme vorwiegend eine Möglichkeit für die Rechtsvertretung sehen, auf formell-rechtliche Fehler hinzuweisen, nutzt die Rechtsvertretung die Stellungnahme auch dazu, materiell-rechtliche Argumente einzubringen.

Bedeutung des Zwischenschritts Entscheidentwurf und Stellungnahme: Gestützt auf Beobachtungen und Interviews wurde ersichtlich, dass der Zwischenschritt Entscheidentwurf und Stellungnahme eine so vom Gesetzgeber wohl nicht beabsichtigte, aber durchaus sinnvolle Funktion erfüllt, vor allem bei negativen Asylentscheiden mit vollziehbarer Wegweisung: indem die Rechtsvertretung den Entscheidentwurf mit dem Asylsuchenden persönlich bespricht, können die für den Asylsuchenden schlechten Neuigkeiten abgestuft überbracht werden. Der Asylsuchende kann sich so besser auf den Entscheid einstellen. Zudem stützen die vom BFM erfassten Statistiken zu verschwundenen Asylsuchenden nicht die Befürchtung, dass während dieses Verfahrensschrittes besonders viele Asylsuchende untertauchen würden: Von den bisher 273 Untergetauchten verschwanden nur 10 während der Taktenphase, worunter auch der Entscheidentwurf und die Stellungnahme fallen (Quelle: BFM, Stand 30. Oktober 2014).

Empfehlung 21

BFM und Rechtsvertretung sollen unter möglichst breiter Beteiligung der Mitarbeitenden einen Austausch über Sinn und Zweck der Stellungnahme durchführen. Während des Austausches soll insbesondere die Frage, ob und wie weit materiell-rechtliche Argumente einen Platz in der Stellungnahme haben sollen, thematisiert werden. Aufgrund des Austausches könnte die Rechtsvertretung Kriterien entwickeln, wann materiell-rechtliche Argumente in der Stellungnahme der RV ein Thema sein sollen und wann nicht.

Empfehlung 22

Da die Widergabe der persönlichen Sicht des Asylsuchenden mit einem geringen Zeitaufwand verbunden ist und gleichzeitig eine wichtige Ventilfunktion hat, sollte dieses Element in der Stellungnahme beibehalten werden, ausser der Asylsuchende verzichtet selber darauf. Dabei sollte von der RV diese Möglichkeit als das dargestellt werden, was es ist: eine Gelegenheit sich zu äussern, aber ohne Wirkung auf das Entscheidresultat und ohne erhebliche Wirkung auf die Entscheidungsbegründung. Auch die Besprechung des Entscheidentwurfes und der Stellungnahme mit dem Asylsuchenden erfüllt mehrere sinnvolle Funktionen. Deshalb sollte dieses Vorgehen beibehalten werden.

5 DIE RECHTSVERTRETUNG IM BESCHWERDEVERFAHREN

Erkenntnisse

Zum Beschwerdeverfahren ergeben sich zu drei Bereichen Erkenntnisse: zur Beschwerdequote, zu den internen Prozessen betreffend Beschwerdeführung und zur Qualität der bisherigen Beschwerden.

Beschwerdequote: Mit 15.2 Prozent lag die Beschwerdequote im Testbetrieb deutlich unter der Beschwerdequote von 20.9 Prozent im Regulärbetrieb für den gleichen Zeitraum (Quelle: BFM, Stand 31.10.2014). Bei 580 beschwerdefähigen Entscheiden im Testbetrieb wurden Beschwerden, die 88 Personen betrafen, eingereicht. Von den total 59 Beschwerdefällen (zum Teil betreffend mehrere Personen) stammten 29 von einer RV der Rechtsberatungsstelle Testbetrieb (zugeteilte RV) (Quelle: Bundesverwaltungsgericht, Stand 31.10.2014). Bei den bisher fünf kassierten⁸ erstinstanzlichen Entscheiden hatte viermal eine RV der RBS Testbetrieb die Beschwerde eingereicht. Aufgrund der tiefen Fallzahlen bezüglich Beschwerden im Testbetrieb können nur beschränkt verlässliche Aussagen gemacht werden. Die tiefe Beschwerdequote und der relative Erfolg der Beschwerden sind aber Hinweise darauf, dass Beschwerden dank dem Rechtsschutz im Verfahren des Testbetriebs grundsätzlich gezielter geführt werden.

Entscheidprozess, ob Beschwerde geführt werden soll oder nicht: Sämtliche RV verwiesen während den Interviews auf das Vier-Augen-Prinzip. Praktisch würde dieses bei Fällen angewandt, in welchen die RV unsicher sei. Bei klaren Dublin-Fällen etwa finde in der Regel keine Rücksprache mit einer anderen RV statt. Diese gezielte Anwendung des Vier-Augen-Prinzips ist nicht zuletzt wegen den knappen Ressourcen sinnvoll.

Bei der Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sind trotzdem einige Schwierigkeiten festzustellen. In der Regel nimmt der RV mit einem anderen RV Rücksprache, der gerade da und verfügbar ist. Viele der RV haben vergleichsweise wenig Berufserfahrung. Gleichzeitig bedarf es für die Beurteilung der Frage, ob eine Beschwerde eingereicht werden soll oder nicht, erheblicher Erfahrung. Schliesslich erklärten mehrere RV, dass dem zweiten Paar Augen oft die Zeit fehle, den Fall detailliert anzuschauen. Oft beschränke sich das Aktenstudium auf den Entscheid, die Stellungnahme und den Entscheidentwurf. Für die Lektüre der Protokolle zur Erstbefragung und Anhörung reiche es häufig nicht.

⁸ Von den 44 Fällen betreffende Urteile zum Testbetrieb waren 32 Abweisungen, 5 Nichteintretensentscheide, 2 Abschreibungen und 5 Kassationen. Gutheissungen gab es bisher keine. (Quelle: Bundesverwaltungsgericht, Stand 31.10.2014).

Es gibt einige Hinweise darauf, dass das Vier-Augen-Prinzip aus diesen Gründen nicht immer funktioniert. Das zeigt sich einerseits bei eingereichten Beschwerden, auf die hätte verzichtet werden können, und andererseits bei Fällen, bei denen auf eine Beschwerde fälschlicherweise verzichtet wurde. Soweit aufgrund der Dossieranalysen ersichtlich, ist ersteres nicht der Fall gewesen. Vereinzelt wurden Beschwerden der RBS Testbetrieb vom Bundesverwaltungsgericht zwar als offensichtlich aussichtslos beurteilt. In diesen und allen anderen analysierten Fällen war aber die Beschwerde zumindest nachvollziehbar. Umgekehrt verzichtete die RV in mindestens zwei Fällen u.E. zu Unrecht auf eine Beschwerde. In mindestens einem analysierten Dossier zum erstinstanzlichen Verfahren wäre, trotz Verzicht, nach Einschätzung der Evaluatoren eine Beschwerde nicht offensichtlich aussichtslos gewesen. In einem durch das Bundesverwaltungsgericht kassierten Entscheid des BFM hatte ein Asylsuchender selber Beschwerde eingereicht, nachdem die RV darauf verzichtet hatte.

Auch wurde beobachtet, dass die RV den Asylsuchenden bei der Eröffnung von negativen Asylentscheiden die Kontaktdetails anderer RV-Stellen abgaben, falls sich die RV entschieden hatte, keine Beschwerde einzureichen. Auch erklärten die RV in der Regel für die Asylsuchenden nachvollziehbar, wieso die RV auf eine Beschwerde verzichtet. Das Thema Niederlegung des Mandats zur Unzeit wird im Gutachten thematisiert.

Empfehlung 23

Beim Entscheid, ob Beschwerde geführt werden soll oder nicht, sollte bei Anwendung des Vier-Augen-Prinzips immer eine sehr erfahrene Rechtsvertretung dabei sein. In der Regel sollte dies die Aufgabe der Leitung der RBS Testbetrieb (siehe Empfehlung 19), alternativ einer anderen, sehr erfahrenen RV sein. Bei der Disposition soll darauf geachtet werden, dass die Leitung oder sonst eine sehr erfahrene RV immer im Verfahrenszentrum anwesend ist und genügend Zeit für diese Aufgabe hat. Die RBS Testbetrieb soll eine Checkliste entwickeln, die allen RV zugänglich ist und ihnen hilft zu entscheiden, ob eine Beschwerde eingereicht werden soll oder nicht.

Ablauf zum Verfassen der Beschwerdeschrift: Hier kann als besonders positive Erkenntnis festgehalten werden, dass viele RV die neu geschaffene Funktion eines fachlichen Beraters erwähnten, die seit Oktober durch einen langjährigen RV besetzt ist. Beim Verfassen der Beschwerdeschriften steht dieser erfahrene RV regelmässig den anderen RV unterstützend zur Seite.

Empfehlung 24

Die systematische fachliche Unterstützung und Qualitätskontrolle beim Verfassen der Verwaltungsgerichtsbeschwerden soll beibehalten werden. Dabei soll die noch zu schaffende Vollzeit-Leitung der RBS Testbetrieb die Gesamtverantwortung für diese Aspekte tragen.

Nutzbarmachung der bisherigen Beschwerden: Einige Rechtsvertreter hielten fest, dass die bisherigen Beschwerden an sich für alle RV zugänglich sind. Allerdings sei der praktische Nutzen noch beschränkt, da die verschiedenen Entwurfsversionen der Eingaben am selben Ort wie die beim Bundesverwaltungsgericht eingereichte, definitive Version der Beschwerde abgelegt seien. Zum Teil würden auch Textbausteine von bisherigen Beschwerden für neue Beschwerden genutzt, wenn sie für einen Fall passen. Noch müsse alles geordnet werden.

Empfehlung 25

Die bisherigen Beschwerden sollen für alle RV besser nutzbar gemacht werden. So könnte der Zugang etwa mittels einer regelmässig aktualisierten Übersichtstabelle verbessert werden

(Informationen zum Urteil, Herkunftsland des Beschwerdeführers, Rügen und Besonderheiten des Falles). Eine Sammlung besonders gelungener Standardbeschwerden und immer wieder verwendbarer Textbausteine könnten im angeregten RV-Handbuch festgehalten werden.

Zur Qualität der Beschwerden der RV des Testbetriebs kann als positiv erwähnt werden, dass fast alle Eingaben von solider Qualität waren. Einzelne Beschwerden, auch von Rechtsvertretern mit relativ wenig Berufserfahrung, beeindruckten durch ihren sehr klaren und nachvollziehbaren Aufbau der rechtlichen Argumente.

Empfehlung 26

Die bisherige solide Qualität der Beschwerden soll durch systematische Qualitätskontrolle weiterhin sichergestellt werden.

6 GESAMTWÜRDIGUNG

Gestützt auf die während der zweiten Phase der Evaluation mittels Beobachtungen, Dossieranalysen, Interviews und Statistiken gesammelten Daten ergeben sich einige grundsätzliche Erkenntnisse zum Beitrag des Rechtsschutzes zur Einhaltung der rechtlichen Standards, sowie zu Verständnis, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Verfahrens im Testbetrieb:

Besser informiert: Durch die im Testbetrieb systematisch zugewiesene RV hängt im Vergleich zum Regulärbetrieb viel weniger vom Zufall ab, welche Asylsuchenden über das Verfahren und ihre Chancen im Verfahren korrekt informiert sind. Dass viele der Informationen auch von einer von den Behörden unabhängigen Seite an die Asylsuchenden gelangen, ist bedeutend. Während den Fokusgruppen-Interviews zeigte sich, dass eine Mehrheit der Asylsuchenden über das Verfahren im Testbetrieb gut Bescheid wusste und dabei regelmässig auf ihre RV verwies. Einige Asylsuchende erzählten, dass sie zwar mit ihrer RV nicht besonders zufrieden seien, aber dank der RV verstünden, dass sie gegen den voraussichtlichen Dublin-Entscheid wenig tun könnten. Andere Asylsuchende erzählten, dass sie wegen der RV verstehen würden, warum eine Beschwerde in ihrem Fall aussichtslos sei. Bei den Fokusgruppen-Interviews wurde auch ersichtlich, dass die Informationen der Beratung und RV unter den Asylsuchenden rasch ausgetauscht werden, weil alle Asylsuchenden während des Verfahrens im gleichen Zentrum wohnen.

Bessere Akzeptanz: Die Informationen der Beratung und RV führen nicht nur dazu, dass die Asylsuchenden besser über das Verfahren Bescheid wissen. Während der Fokusgruppen-Interviews zeigte sich, dass viele der Asylsuchenden eine realistische Sicht ihrer Chancen im Verfahren haben. Mit wenigen Ausnahmen begrüsst die Asylsuchenden das beschleunigte Verfahren. Alle Asylsuchenden mit guten, sowie viele Asylsuchende mit schlechten Chancen auf Asyl betonten während den Fokusgruppen-Interviews, dass sie dank des Verfahrens im Testbetrieb nicht lange im Ungewissen wären. Dabei waren viele der befragten Asylsuchenden froh, während des ganzen Verfahrens von einer RV begleitet zu werden. Ein langjähriger Dolmetscher erzählte ausserdem, wie dank der Anwesenheit der RV die Asylsuchenden während der Befragungen viel ruhiger seien. Weitere Elemente des Rechtsschutzes tragen zur Akzeptanz des Verfahrens bei: So konnte beobachtet werden, wie viele Asylsuchende froh sind, sich in der Stellungnahme persönlich zum Entscheidentwurf äussern zu können. Die Beobachtungen und

Interviews zeigten ausserdem auf, dass die Verfahrensschritte Entscheidungswurf, Stellungnahme und Entscheid, kombiniert, die Akzeptanz der Entscheide und des Verfahrens stärken.

Gerechterer Rechtsschutz: Die Zuweisung einer RV wirkt sich auch positiv auf den Rechtsschutz aus. Anders als im Regulärbetrieb hängt der Rechtsschutz im Testbetrieb viel weniger davon ab, ob und wie der Asylsuchende über die Möglichkeit einer Rechtsvertretung informiert wird. Während im Regulärbetrieb der Beizug einer RV stark von den Umständen und der Initiative des Asylsuchenden abhängt, kriegt durch das Rechtsschutz-Modell des Testbetriebes jeder Asylsuchende eine RV, die ihre Rolle dem Fall entsprechend ausübt.

Mitwirkungspflicht: Während einige der Befragten in diesem Bereich noch Verbesserungspotential sahen, so betonen auch viele der befragten Akteure, dass sich die RV positiv auf die Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden auswirkt. So erinnerte eine RV in einer Pause während einer Anhörung den Asylsuchenden daran, dass er Fragen detailliert beantworten muss. Es konnte beobachtet werden, wie alle RV während des Erstgesprächs den Asylsuchenden erklärten, dass sie während den Befragungen die Wahrheit sagen müssten. Auch stehen die RV den Asylsuchenden bei der Beschaffung von Beweismitteln zur Seite. Vereinzelt trugen die RV dazu bei, dass wichtige Beweise vom Asylsuchenden überhaupt beschafft oder früher beschafft wurden.

Einheitlichere Praxis: Verschiedene BFM-Mitarbeitende betonten, dass sich die RV positiv auf die Vereinheitlichung der Entscheidpraxis des BFM auswirke. Dadurch, dass die RV im Testbetrieb einen viel besseren Überblick über die Entscheide als im Regulärbetrieb hätten, würden die RV auch sehen, wenn vergleichbare Fälle anders begründet oder entschieden würden. So würden die RV die Aufgabe der BFM-Sektionschefs, für eine einheitliche Praxis zu sorgen, vereinfachen und stärken.

Entlastung der anderen Akteure: Sowohl Mitarbeitende des BFM als für das BFM arbeitende Dolmetscher betonten, dass die RV ihnen erlaube, sich auf ihre jeweiligen Rollen zu konzentrieren. Auch erwähnten viele, dass die RV im Grossen und Ganzen für die anderen Akteure eine Entlastung bedeutet, auch wenn es aufgrund der unterschiedlichen Rollen durchaus zu Reibungen kommen kann.

Gezieltere Beschwerdeführung: wie unter 5 ausgeführt, gibt es mehrere Hinweise darauf, dass sich das Rechtsschutz-Modell auch bei der Beschwerdeführung grundsätzlich positiv auswirkt und zu einer gezielteren Beschwerdeführung beiträgt.

Positive Entwicklungen: Seit der ersten Phase (Sommer 2014) wurden verschiedene, wichtige Verbesserungen im Bereich des Rechtsschutzes vorgenommen. Zum Beispiel wurde die Disposition der Erstbefragungen und Anhörungen angepasst, was die Arbeit der RV stark erleichtert. Auch besonders positiv ist, dass das BFM und die RBS Testbetrieb ein gemeinsames Leitbild zum Rollenverständnis bei Erstbefragungen und Anhörungen am erstellen sind. Auch hat die Beratung ihre Präsenz im Zentrum Juch erhöht. Auch die RV planen, dort bald präsent zu sein und die Erstgespräche im Zentrum Juch durchzuführen. Die Zusammenarbeit funktioniert nach Einschätzung zahlreicher BFM-Mitarbeitenden und RV trotz gelegentlichen Reibungen immer besser. Diese positiven Entwicklungen zeigen, dass sich der ganze Testbetrieb und insbesondere der Rechtsschutz in die richtige Richtung bewegen.

Grundsätzlich funktionierendes Modell: Die Erkenntnisse aus der zweiten Phase bestätigen, dass sich das gewählte Modell insgesamt bewährt, auch wenn sich die Frage stellt, wie und wie weit

es verallgemeinerungsfähig ist (vergleiche Ausführungen unter 4.6, Profil der RV). Die Beantwortung dieser Frage wird den Schwerpunkt der dritten Phase der Evaluation bilden.

Insgesamt bestätigt die Evaluation der zweiten Phase, dass die Beratung und Rechtsvertretung ein wesentliches Element des Verfahrens im Testbetrieb sind, das zur Rechtstaatlichkeit, Effizienz und Glaubwürdigkeit sowie zur Akzeptanz des Asylsystems beiträgt.