



Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbe- reich

Mandat 4

Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung

Schlussbericht

Bern, 17. November 2015

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

| | |
|---|-----------|
| <i>Abkürzungsverzeichnis</i> | <i>II</i> |
| 1 Einleitung | 1 |
| 2 Fragestellungen, Methodik und Vorgehen | 1 |
| 3 Die Rechtsvertretung: Aufgaben, Rechtscharakter und Profil | 2 |
| 3.1 Aufgaben gemäss Testverordnung (TestV) | 2 |
| 3.2 Rechtscharakter | 2 |
| 3.3 Profil Rechtsvertretung..... | 3 |
| 3.4 Rechtsschutz im Testbetrieb und im Regulärbetrieb..... | 5 |
| 4 Beratung und Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren | 9 |
| 4.1 Beratungsgespräch und Rolle der Beratung | 9 |
| 4.2 Erste Befragung (Erstbefragung und beratendes Vorgespräch) | 10 |
| 4.3 Stellungnahme zum Entscheidentwurf | 12 |
| 4.4 Beweismittel | 13 |
| 4.5 Länderinformationen | 14 |
| 4.6 Handwechsel..... | 15 |
| 4.7 Mandatsführung | 16 |
| 5 Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren | 17 |
| 5.1 Kennzahlen | 17 |
| 5.2 Beschwerdeführung | 19 |
| 5.3 Qualität und Qualitätssicherung | 21 |
| 6 Rolle der Rechtsvertretung als Vertrauensperson von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) | 21 |
| 7 Strukturelle Fragen | 24 |
| 7.1 Schwankungstauglichkeit..... | 24 |
| 7.2 Verhältnis zwischen Rechtsvertretung und Staatssekretariat für Migration (SEM) | 26 |
| 7.3 Asylsuchende Personen mit gewillkürter oder ohne Rechtsvertretung | 26 |
| 8 Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit des Rechtsschutzmodells | 27 |
| 9 Hauptergebnisse der Evaluation und Gesamtwürdigung | 29 |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|-------|--|
| AS | Asylsuchende(r) / asylsuchende Person |
| AsylG | Asylgesetz |
| FS | Fachspezialisten und –spezialistinnen des Staatssekretariats für Migration |
| HWV | Hilfswerksvertreterin / Hilfswerksvertreter / Hilfswerksvertretung |
| RBS | Rechtsberatungsstelle |
| RV | Rechtsvertretung / Rechtsvertreterin / Rechtsvertreter |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| TestV | Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (Testphasenverordnung) |
| UMA | Unbegleitete(r) minderjährige(r) Asylsuchende(r) |

MANDAT 4 – RECHTSSCHUTZ: BERATUNG UND RECHTSVERTRETUNG

1 EINLEITUNG

Der Schlussbericht gibt die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluation des Bereichs Rechtsschutz (Rechtsberatung und Rechtsvertretung) durch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) wieder. Während der Vollständigkeit halber Erkenntnisse der ersten und zweiten Erhebungsphase und des Zwischenberichts¹ soweit sinnvoll reflektiert werden, liegt der Schwerpunkt dieses Berichts auf der dritten und letzten Phase der Evaluation. Er behandelt die folgenden Themen: (1) Aufgabe, Rechtscharakter und Profil der zugewiesenen Rechtsvertretung (RV); (2) Beratung und Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren; (3) Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren; (4) Rolle der Rechtsvertretung als Vertrauensperson von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA); (5) strukturelle Fragen; (6) Umsetzbarkeit und Nachhaltigkeit des Rechtsschutzmodells. Schliesslich präsentiert der Bericht die Hauptergebnisse der Evaluation und schliesst mit einer Gesamtwürdigung ab. Neben dem Schlussbericht wird ein von Prof. Walter Kälin und Nula Frei verfasstes Gutachten des SKMR zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase veröffentlicht.² Dieses Gutachten ist Teil des Evaluationsauftrages. Wo sinnvoll, verweist der Schlussbericht auf das Gutachten.

2 FRAGESTELLUNGEN, METHODIK UND VORGEHEN

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

Zu diesem Zweck führten die Beauftragten während drei Erhebungsphasen Beobachtungen Dossieranalysen, Gruppeninterviews mit Asylsuchenden und Gespräche mit dem SEM, der Rechtsberatungsstelle (RBS) Testbetrieb, mehreren externen RBS und dem Bundesverwaltungsgericht durch.³

¹ SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Zwischenbericht, Bern, 1. Dezember 2014. Online zugänglich unter <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber4-d.pdf> (zuletzt besucht am 18.08.2015).

² SKMR, W. Kälin / N. Frei, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Bern, 15. Januar 2015.

³ Die erste Erhebungsphase fand zwischen 7. Mai und 12. Juni 2014 statt. Dabei wurden 48 Verfahrensschritte beobachtet, 28 Einzelinterviews und 2 Gruppeninterviews geführt und diverse Dossiers analysiert. Die zweite Erhebungsphase fand zwischen 13. Oktober und 12. November 2014 statt. Dabei wurden 20 Verfahrensschritte beobachtet, 38 Dossiers analysiert, 19 Einzelinterviews mit Mitarbeitenden des SEM, der Beratung und sämtlichen Rechtsvertretern und 5 Fokusgruppen-Interviews mit Asylsuchenden aus Afghanistan, Marokko, Nigeria, Sri Lanka und Syrien durchgeführt. Die dritte Erhebungsphase fand zwischen 23. Juni und 13. August 2015 statt. Während dieser Zeit wurden 12 Verfahrensschritte beobachtet und 244 Dossiers analysiert (109 Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, 80 Falldossiers (SEM) und 55 Beschwerdeschriften der Rechtsberatungsstelle (RBS) Testbetrieb). Ausserdem führten die Evaluatoren 25 Einzelinterviews mit Mitarbeitenden der RBS Testbetriebs, mit Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, sowie Dolmetschenden des SEM und gewillkürten (externen) RV

3 DIE RECHTSVERTRETUNG: AUFGABEN, RECHTSCHARAKTER UND PROFIL

3.1 Aufgaben gemäss Testverordnung (TestV)

Die Testverordnung (TestV) bezeichnet die Rechtsvertretung (RV) der Testphase als *zugewiesene* RV und externe RV wie freischaffende Rechtsanwältinnen oder für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen arbeitende Rechtsvertreter als *gewillkürte* RV. Der Bericht orientiert sich an diesen Begriffen und meint mit RV die zugewiesene RV, wo er nicht ausdrücklich erwähnt, dass es sich um eine gewillkürte RV handelt.

Aus der TestV ergeben sich für die zugewiesene Rechtsvertretung (RV) folgende Aufgaben:

- Information und Beratung, insbesondere über die Chancen im Asylverfahren (Art. 25 Abs. 2 TestV);
- Teilnahme an den Verfahrensschritten, insbesondere an der Erstbefragung und der Anhörung sowie an weiteren Verfahrensschritten (Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 TestV);
- Stellungnahme während oder nach der Anhörung oder der Gehörgewährung sowie Stellungnahme zum Entscheidentwurf für ablehnende Asylentscheide (Art. 17 Abs. 2 lit. c und f TestV);
- Wahrnehmung der Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren, insbesondere Verfassen einer Beschwerdeschrift (Art. 28 Abs. 1 lit. d TestV);
- Wahrnehmung der Funktion einer Vertrauensperson bei unbegleiteten Minderjährigen (Art. 5 und Art. 28 Abs. 1 lit. d TestV).

Ein Pflichtenheft der Auftraggeberin (SEM) zuhanden der Leistungserbringerin (RBS Testbetrieb) konkretisiert diese Aufgaben.⁴

3.2 Rechtscharakter⁵

Um den Rechtscharakter der zugewiesenen RV zu bestimmen, ist es sinnvoll, die RV in der Testphase mit drei bestehenden Modellen der Rechtsvertretung im Verwaltungsverfahren zu vergleichen: (1) Freies Anwaltsverhältnis, (2) amtliche Verbeiständung im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege und (3) Rechtsberatung mit Zusatzaufgaben (Rechtsberatung „plus“). Die zugewiesene RV entspricht keinem der drei Modelle vollständig, weist aber Ähnlichkeit mit der amtlichen Verbeiständung im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege auf. Sie bildet eine in Hinblick auf die Besonderheiten des Asylverfahrens in der Testphase spezifisch ausgestaltete, vollwertige Form des unentgeltlichen Rechtsbeistands gemäss Art. 29 Abs. 3 BV und damit um eine besondere Kategorie der amtlichen Verbeiständung. Soweit für die Testphase nicht Sonderregeln bestehen, sind somit die Grundsätze der amtlichen Verbeiständung anwendbar.

durch. Bei allen drei Erhebungsphasen fand ein Austausch mit dem Bundesverwaltungsgericht statt. Während allen Erhebungsphasen fanden auch zahlreiche informelle Gespräche mit Mitarbeitenden der RBS Testbetrieb und des SEM statt. Zudem analysierten die Evaluatoren jeweils eine Auswahl von Statistiken.

⁴ Für eine umfassende und detaillierte Darstellung der Aufgaben der RV gemäss TestV und Pflichtenheft siehe Gutachten, S. 15-17.

⁵ Hierzu und zum Folgenden Gutachten, S. 17-19.

3.3 Profil Rechtsvertretung

Erkenntnisse

Professionelles Profil: Zur Rechtsvertretung zugelassen sind Rechtsanwältinnen und –anwälte sowie Personen mit juristischem Hochschulabschluss⁶ (Art. 26 Abs. 3 TestV). Sämtliche RV im Testbetrieb erfüllen die rechtlichen Mindestvoraussetzungen. Wie sich aus den Interviews und Dossieranalysen ergibt, verfügten bereits bei Stellenantritt alle RV mindestens über solide Grundkenntnisse und einige über umfassende und vertiefte Kenntnisse des Asylrechts. Durch die Arbeit als RV seit Beginn des Testbetriebs sind die asylrechtlichen Kenntnisse aller RV mittlerweile sehr solide. Arbeitserfahrung: Alle RV hatten bereits praktische, wenn auch im Ausmass recht unterschiedliche, Erfahrungen im Asylbereich, z.B. während des Studiums als Hilfswerksvertreterin oder Hilfswerksvertreter (HWV) im Regelbetrieb oder als langjährige gewillkürte RV an einer externen RBS. Verschiedene Akteure, insbesondere die Mitarbeitenden des SEM, betonten während den Interviews, dass alle RV durch die Arbeit am Testbetrieb mittlerweile viel Erfahrung gewinnen konnten, was sich etwa in den gezielten Interventionen während den Anhörungen, bei den Stellungnahmen zum Entscheidentwurf oder den Beschwerden ausdrückt.

Schlussfolgerung 1

Alle RV im Testbetrieb erfüllten bei Arbeitsantritt die rechtlichen Anforderungen der TestV an die Qualifikation. Sie haben inzwischen alle sehr solide Kenntnisse des Asylrechts erworben und werden heute von Mitarbeitenden des SEM als qualifiziert und erfahren eingestuft.

Im Hinblick auf eine mögliche schweizweite Umsetzung des Rechtsschutzmodells⁷ sollte erwogen werden, neben den rechtlichen Mindestvoraussetzungen nach TestV bei einer Ausschreibung in einem Pflichtenheft weitere Voraussetzungen festzulegen, um als RV an einer RBS an einem Bundeszentrum arbeiten zu können. Dazu sollten Mindestkenntnisse im Asylrecht, minimale relevante berufliche Erfahrungen oder die Absolvierung einer auf zugewiesene RV zugeschnittenen praktischen und theoretischen Weiterbildung gehören.

Persönliches Profil: Das Jobprofil der zugewiesenen RV unterscheidet sich stark vom Jobprofil der gewillkürten RV.⁸ Der regelmässige und direkte Kontakt mit den Asylsuchenden (AS) und ihre enge Begleitung während des gesamten erstinstanzlichen Verfahrens, der durchstrukturierte Tagesablauf, der sich ausserdem rasch ändern kann, die hohe Arbeitskadenz infolge der kurzen Fristen und die psychische Belastung, sind alles Faktoren, welche die Arbeit in den Augen der RV gleichzeitig befriedigend und spannend, aber auch herausfordernd machen. Während den Interviews mit den Mitarbeitenden der RBS Testbetrieb im Herbst 2014 war die hohe Belastung ein sehr präsent Thema. Hier zeigt sich in der letzten Erhebungsphase der Evaluation ein deutlicher Unterschied. Für keine der befragten RV war die Belastung durch die Arbeit ein vordringliches Problem. Einige RV wiesen darauf hin, dass sie zurzeit trotz hohen Gesuchzahlen das Gefühl haben, die Arbeit sei zu bewältigen und sie seien nicht an der Belastungsgrenze. Gleichzeitig waren sich die RV einig, dass eine hohe Belastbarkeit und die Fähigkeit, unter hohem Zeitdruck arbeiten zu können, Teil des Jobprofils der RV sind.

⁶ Die TestV und der erläuternde Bericht des SEM (BFM) zur TestV äussern sich nicht dazu, ob mit juristischem Hochschulabschluss ein Master- bzw. Lizentiatsabschluss oder auch ein Bachelorabschluss gemeint ist. Sachgerecht und der Praxis im Testbetrieb entsprechend erscheint erstere Variante.

⁷ Siehe unten Ziff. 8.

⁸ Siehe auch Zwischenbericht, S. 10.

Als Gründe für diese positive Entwicklung erwähnten die RV übereinstimmend folgende Faktoren:

Organisation: Einige Anpassungen in der Organisation der RBS Testbetrieb haben zu einer Verbesserung beigetragen. Die Schaffung einer Stabsstelle wurde dabei immer wieder erwähnt und wird äusserst positiv bewertet. Entweder steht die Leitung oder eine der zwei dafür bestimmten RV als Stabsperson den anderen RV als Ansprechperson bei Fach- oder Führungsfragen zur Verfügung.⁹ Auch betonten die RV, dass Anpassungen bei der Disposition zu einer Entlastung beigetragen hätten, vor allem die automatische Einberechnung von Zeit für die Vorbereitung der Befragungen oder die Übergabe und das Aktenstudium bei Handwechseln. Auch können RV bei der Disposition Bedarf anmelden, falls sie Zeit für andere Tätigkeiten (z.B. für das Studium der aktuellen Rechtsprechung oder Länderinformationen oder für administrative Tätigkeiten) brauchen.

Gruppencoaching: Alle befragten RV erklärten, dass das mehrmals von einer externen Fachperson durchgeführte Gruppencoaching äusserst hilfreich war. Die Fachperson half bei der Einordnung gewisser belastender Erlebnisse. Dank dem Gruppencoaching können sich RV besser abgrenzen und verstehen besser, wie viel Verantwortung man als RV selber hat und wie viel Verantwortung andere Akteure tragen. Für einen solchen Austausch fehle im Arbeitsalltag der Rahmen und die Zeit. Bei Bedarf können RV auch Einzelcoaching in Anspruch nehmen.

Pensum: Viele RV wiesen darauf hin, dass Teilzeitarbeit hilft, Distanz zur Arbeit zu gewinnen und einen Ausgleich zu schaffen. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen des Zwischenberichts. Einzelne RV ziehen allerdings Vollzeitarbeit an der RBS Testbetrieb vor.

Team: Alle befragten RV betonten das angenehme Arbeitsklima und den starken Teamgeist unter den Mitarbeitenden der RBS Testbetrieb. Der regelmässige und offene Austausch im Team trage stark dazu bei, positiv mit den Belastungen der Arbeit umzugehen.

Aufgrund der Interviews können weitere Veränderungen oder Massnahmen identifiziert werden, die zu einer Verbesserung beitragen: die zusätzliche Arbeitserfahrung seit Herbst 2014 hilft den RV, routinierter mit ihren Aufgaben umzugehen; es gab eine geringfügige Aufstockung bei den Ressourcen (aufgrund der starken Zunahme der Gesuchszahlen). Schliesslich sind aufgrund einer internen Bedarfsanalyse auch Weiterbildungen geplant, was mittel- und längerfristig auch zu einer Entlastung der RV führen dürfte.

Schlussfolgerung 2

Die Tätigkeit als RV setzt eine hohe Belastbarkeit und die Fähigkeit voraus, unter hohem Zeitdruck arbeiten zu können. Nach anfänglichen Schwierigkeiten bewegt sich die Arbeitslast heute für alle RV im Testbetrieb im Rahmen dessen, was zu bewältigen ist. Gründe dafür sind neben einem guten Arbeitsklima die Existenz einer Stabstelle, an welche sich die RV bei fachlichen Fragen wenden können, eine funktionierende Disposition, regelmässiges Gruppencoaching und die Möglichkeit zu Einzelcoaching, die Möglichkeit für Teilzeitarbeit und der regelmässige und offene Austausch im Team.

Im Hinblick auf eine mögliche schweizweite Umsetzung des Rechtsschutzmodells ist zu empfehlen, die eben genannten Elemente - Stabstelle, Coaching, Disposition, Teilzeitarbeitsmöglichkeiten, Austausch im Team - sicherzustellen und die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Um negative Entwicklungen betreffend Belastung frühzeitig zu erkennen, könnte periodisch eine Mitarbeiterumfrage durchgeführt werden.

⁹ Zur Verfügbarkeit der Stabsleute bei Schwankungen siehe unten Ziff. 7.1 Schwankungstauglichkeit.

3.4 Rechtsschutz im Testbetrieb und im Regelbetrieb

Zusammen mit den verbindlichen, kurzen Fristen stellt die Zuweisung einer Rechtsvertretung bereits ab Beginn des Verfahrens die zentrale Neuerung der Testphase dar. Ein Vergleich des Rechtsschutzmodells des Testbetriebs mit dem Rechtsschutzmodell des Regelbetriebs ist Teil des Evaluationsauftrags. Zwecks eines aussagekräftigen Vergleichs analysierte das SKMR insgesamt 80 SEM-Falldossiers (je 40 Testbetrieb und Regelbetrieb). Ausserdem wurden RV, Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, sowie Dolmetschende des SEM (alle mit Arbeitserfahrung im Testbetrieb und Regelbetrieb) befragt. Da sich die beiden Modelle vor allem während dem erstinstanzlichen Verfahren grundlegend unterscheiden, ist ein systematischer Vergleich jedoch nur begrenzt möglich.

Rolle: Die wichtigsten Unterschiede in der Rolle zwischen HWV, RV und gewillkürter Rechtsvertretung lassen sich überblicksmässig folgendermassen darstellen:

| Hilfswerksvertretung im Regelbetrieb | Rechtsvertretung im Testbetrieb ¹⁰ | Gewillkürte Rechtsvertretung |
|--|---|--|
| Sicherung eines fairen Ablaufs der Anhörung. ¹¹ | Begleitung und Vertretung während allen Schritten des erstinstanzlichen Verfahrens. | In der Regel nur Beschwerde. |
| Kann Fragen stellen (lassen), keine Parteirechte. | Eventuelle Beschwerdeerhebung. | Evtl. Beratung/Vertretung zu Fragen ausserhalb des Asylrechts (z.B. Arbeitsrecht). |

Aus den Interviews und Dossieranalysen ergibt sich, dass im Vergleich zur HWV die zugewiesenen RV vom SEM als gleichberechtigter und weitgehend ebenbürtige Verfahrensbeteiligte wahrgenommen werden. Das macht schon alleine aufgrund der unterschiedlichen Rollen Sinn. Allerdings steht dahinter ein Prozess: Zu Beginn des Testbetriebs seien die RV von einigen Fachspezialisten und –spezialistinnen (FS) des SEM ähnlich wie eine HWV wahrgenommen worden.¹²

Bei der Ausübung der Rollen zeigen sich weitere besondere Merkmale: Die zugewiesenen RV wurden von fast allen Dolmetschenden (SEM) als im Umgang freundlich, in der Sache professionell und im Interesse der AS handelnd wahrgenommen. Zwischen den FS SEM und RV würde jeweils eine Distanz gewahrt. Bei den HWV zeigt sich ein gemischtes Bild: ein Teil der HWV, vor allem junge und engagierte HWV, seien aktiv und stellten oft und kritische Fragen während den Anhörungen. Einige langjährige HWV seien mit den FS SEM befreundet, was sich in den Anhörungen manchmal negativ auswirke, etwa indem die HWV Fragen stellt, die nicht im Interesse der AS sind. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen der Dossierstudie. So gibt es viele Beispiele wo die HWV der AS Fragen stellt, die zur Klärung des Sachverhaltes beitragen. In einzelnen Fällen war das Vorgehen der HWV nicht im Interesse der AS.¹³

¹⁰ Für eine detailliertere Darstellung der Rolle und Aufgaben der RV siehe oben Ziff. 3.1 und Gutachten, S. 15-17.

¹¹ Während der Anhörung befragt eine Fachspezialistin oder ein Fachspezialist die AS wieso er oder sie ihren Herkunftsstaat verlassen hat (Fluchtgründe).

¹² Zur unterschiedlichen Ausgangslage zwischen gewillkürter und zugewiesener RV ab Beschwerdephase siehe unten „Beschwerdephase“ in diesem Abschnitt (Ziff. 3.4).

¹³ Zum Beispiel forderte eine HWV den AS auf seinen Namen auf ein Papier zu schreiben nachdem er erklärt hatte, er sei Analphabet.

Kenntnisstand: Die befragten RV betonten, dass durch die Begleitung der AS während des gesamten erstinstanzlichen Verfahrens die Arbeit als zugewiesene RV auf einer anderen Grundlage stattfinde. Als gewillkürte RV stütze sich die Einschätzung des Falles vorwiegend auf das Aktenstudium, ergänzt durch das Gespräch mit dem AS nach Abschluss der erstinstanzlichen Verfahrens. Demgegenüber ergänzten sich im Testbetrieb der direkte Austausch mit der AS, Beobachtung und Interventionen während den Befragungen und das Aktenstudium, was als Vorteil empfunden wird. So erwähnten einige RV, dass sie im Entscheid geltend gemachte Widersprüche zwischen erster Befragung und Anhörung wegen der Anwesenheit bei beiden Befragungen anders und besser einordnen könnten.

Gestaltungsmöglichkeiten im erstinstanzlichen Verfahren: Die zugewiesenen RV sind im erstinstanzlichen Verfahren an fast jedem Verfahrensschritt aktiv beteiligt, während gewillkürte RV diese Möglichkeit grundsätzlich zwar auch haben, aber wegen beschränkter Ressourcen diese nur in Ausnahmefällen wahrnehmen können, oder sie erst im Beschwerdestadium beigezogen werden. Die Möglichkeit bereits von Beginn des Verfahrens an gestaltend teilzunehmen, wird von den befragten RV denn auch als gewichtiger Unterschied zum Regelbetrieb erwähnt. So sei es möglich, allfällige Fehler frühzeitig zu erkennen und korrigierend einzuwirken. Teilweise könnten so auch Beschwerden vermieden werden. Ausserdem würden sich gewisse Fehler in der Beschwerdephase kaum oder nur schwer beheben lassen.¹⁴

Information der AS: Die meisten der befragten Dolmetschenden (SEM) erklärten, dass ein entscheidender Unterschied am Testbetrieb sei, dass die AS dank den RV verlässliche Informationen zum Verfahren und ihrem Fall erhielten und dies von einer Person, die im Interesse der AS handle. Unter den AS würden seit Jahren oft und sehr rasch Informationen zum Asylverfahren ausgetauscht, darunter auch viele falsche (z.B. es sei schlecht Identitätspapiere abzugeben). Einige Dolmetschende erzählten, sie hätten mehrmals erlebt, wie die RV hier korrigierend eingewirkt und die AS anschliessend Dokumente beschafft hätten. Mehrere Dolmetschende erzählten, dass die AS am Testbetrieb während der Anhörung zwar auch, aber meist viel weniger nervös als im Regelbetrieb seien, da sie besser über bessere Informationen verfügten und durch jemanden begleitet würden, dem sie vertrauten. Diese Einschätzung wird von mehreren FS SEM geteilt. Eine Fachperson SEM erklärte, dass sie einen grossen Unterschied zwischen Regelbetrieb und Testbetrieb wahrnehme, was Information und Vorbereitung der AS betreffe. Diese würden während den Anhörungen meist direkt auf die Fragen antworten, während es im Regelbetrieb viel öfters vorkomme, dass die AS für die Beurteilung des Asylgesuches irrelevante Aussagen machten.

Anhörung: Für die Teilnahme an der Anhörung bestehen zwischen HWV und zugewiesener RV unterschiedliche Ausgangslagen. Die HWV erhält direkt vor der Anhörung das Protokoll der ersten Befragung (Befragung zur Person) und sieht die AS an der Anhörung zum ersten Mal. Die RV hat an der ersten Befragung selber teilgenommen, davor das Erstgespräch mit der AS durchgeführt und vor der Anhörung ein zweites Gespräch mit der AS zur Vorbereitung geführt.

Aufgrund der Dossieranalyse ergibt sich ausserdem ein genaueres Bild über das Verhalten der HWV und der RV während der Anhörung. Dabei ist zu beachten, dass neben der unterschiedlichen

¹⁴ So erwähnte eine RV denn Fall einer AS, die sich, um ein Visum zu erhalten, als volljährig ausgegeben hatte. Im Asylverfahren erklärte sie von Beginn weg, sie sei minderjährig. Die zugewiesene RV regte an, die Ausstellung des Visums genauer abzuklären und beantragte ein Altersgutachten, das vom SEM in Auftrag gegeben wurde. Das Gutachten ergab, dass die AS minderjährig sein könnte. Als das SEM die AS weiter als volljährig betrachtete, legte die RV erfolgreich Beschwerde ein. Ohne die Intervention der RV während des erstinstanzlichen Verfahrens wäre eine (erfolgreiche) Beschwerde deutlich schwieriger gewesen.

Ausgangslage auch die Rollen von RV und HWV ungleich sind.¹⁵ Bei den Interventionen während der Anhörung ist vor allem in Bezug auf die Bandbreite möglicher Vorgehensweisen ein Unterschied zwischen RV und HWV sichtbar. Alle RV intervenieren in den meisten der Anhörungen mit mehreren Fragen und manchmal auch mit Bemerkungen. Durch die an die AS gerichteten Fragen trägt die RV typischerweise zur Klärung, Präzisierung und Substantiierung des Sachverhaltes bei, oder die RV stellt sicher, dass potentielle Widersprüche geklärt und wenn möglich aufgelöst werden. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die RV gezielt und aktiv Fragen während den Anhörungen stellen.¹⁶

Bei etwa der Hälfte der analysierten Dossiers des Regelbetriebs kann bei den HWV ein ähnliches Verhalten festgestellt werden: Durch Fragen trägt die HWV zur Klärung des Sachverhalts bei. In einigen Fällen erkundigt sich die HWV ausschliesslich nach der Gesundheit oder allgemein nach dem Wohlbefinden der AS. Der Anteil der HWV, die während der Anhörung nicht intervenieren, ist höher als bei den RV. Der deutlichste Unterschied beim Vorgehen zeigt sich bei den HWV die Fragen zu Lasten der AS stellen. Wie bereits unter „Rolle“ erwähnt,¹⁷ konnten mehrere Beispiele identifiziert werden, wo die Intervention der HWV nicht im Interesse der AS war. Ein solches Verhalten ist bei den RV in keinem der Dossiers ersichtlich.

Einige FS SEM wiesen darauf hin, dass die RV durch Fragen an die AS auch sicherstellten, dass keine wichtigen Sachverhaltselemente vergessen gingen. Das sei auch für sie als FS SEM hilfreich (die RV kennen die Asylgründe durch die Gespräche mit der AS meistens bereits gut).

Entscheide: Die Qualität der SEM-Entscheide im Testbetrieb wird nicht nur durch die RV beeinflusst. Wichtig sind auch die SEM-interne Qualitätskontrolle, die Motivation, Aus- und Weiterbildung und Erfahrung der Leitung und der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten des SEM. Die zugewiesene RV im erstinstanzlichen Verfahren und insbesondere die zusätzlichen Verfahrensschritte des Entscheidentwurfes und der Stellungnahme zum Entscheidentwurf¹⁸ sind jedoch Faktoren, welche die Qualität der Entscheide insofern mitbeeinflussen können, als die RV während der Anhörung intervenieren und in der Stellungnahme auf Verfahrensfehler und materiell-rechtliche Probleme hinweisen können, und die FS SEM als Folge sich damit auseinandersetzen haben. So betonte eine Fachperson des SEM, dass bereits beim Verfassen des Entscheidentwurfes der Gedanke präsent sei, dass die RV den Entscheidentwurf anschauen und in der Stellungnahme einer rechtlichen Würdigung unterziehen werde.

Die Dossieranalyse¹⁹ hat ergeben, dass im Testbetrieb die Qualität der Entscheide solide bis sehr solide ist. Bei negativen Asylentscheiden wird nachvollziehbar argumentiert, wieso die Vorbringen nach Einschätzung des SEM nicht glaubwürdig oder nicht asylrelevant sind. Bei den analysierten Entscheiden des Regelbetriebs fällt die grosse Bandbreite bei der Qualität der Entscheide auf. Viele Entscheide sind qualitativ solide und in der asylrechtlichen Argumentation nachvollziehbar. Ganz vereinzelt gab es qualitativ hervorragende Entscheide. Unter den analysierten Entscheiden

¹⁵ Zu den unterschiedlichen Rollen von HWV und zugewiesener RV siehe oben „Rolle“ in diesem Abschnitt (Ziff. 3.4).

¹⁶ So fragte eine RV beispielsweise die AS, ob sie die Zelle beschreiben könne, in der sie festgehalten wurde, oder ob die AS erzählen könne, was passiert sei, als er in eine Polizeikontrolle gekommen sei. Eine RV erzählte, dass die Aussage der AS, sie sei mit dem Onkel aus dem Gefängnis gegangen, allein mit dem Wissen der Anhörung keinen Sinn gemacht hätte. Da die RV wusste, dass der Onkel der AS für das Militär arbeitete, konnte die RV mit einer Frage ein potentielles Missverständnis rasch klären.

¹⁷ Für Beispiele siehe oben „Rolle“ im gleichen Abschnitt (Ziff. 3.4).

¹⁸ Siehe dazu auch unten Ziff. 4.3 Stellungnahme zum Entscheidentwurf.

¹⁹ Es wurden 80 Falldossiers (SEM) analysiert.

des Regelbetriebs gibt es jedoch auch mehrere asylrechtlich nicht nachvollziehbar argumentierende und qualitativ ungenügende Entscheide, wie dies am Testbetrieb nicht festgestellt werden konnte. Fazit: Das Rechtsschutzmodell des Testbetriebs wirkt sich - neben weiteren Faktoren - positiv auf die Qualität der Entscheide aus.

Anforderungen an die Mandatsführung: Das neue Rechtsschutzmodell bringt auch neue Anforderungen an die RV mit sich.²⁰ Anders als im Regelbetrieb ist es im Testbetrieb entscheidend, dass die RV gewisse Kritik bereits während des erstinstanzlichen Verfahrens einbringt. Äussert die RV solche Kritik erst in der Beschwerdephase, könnte unter Umständen der RV entgegengehalten werden, dass sie diesen Punkt während der Anhörung oder in der Stellungnahme zum Entscheidentwurf nicht kritisiert hat.

Beschwerdephase: Ab Beschwerdephase gleicht sich der Rechtsschutz im Testbetrieb und im Regelbetrieb wieder. In beiden Systemen geht es typischerweise darum, dass eine RV einen Entscheid des SEM rechtlich einschätzen und darüber entscheiden muss, ob gegen den Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) erhoben werden soll. Trotzdem gibt es einige Unterschiede: Die zugewiesene RV verfügen über eine andere Grundlage nicht nur als die HWV, sondern auch als die gewillkürte RV, um den Fall einzuschätzen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das Beschwerderecht trotz Verkürzung der Beschwerdefrist auf 10 Arbeitstage im Testbetrieb effektiv wahrgenommen werden kann. Der wichtigste Unterschied liegt darin, dass RV sich am Kriterium der Aussichtslosigkeit der Beschwerde (Art. 25 Abs. 4 TestV) orientieren müssen, wenn sie entscheiden, ob sie AS beim Gang ans Bundesverwaltungsgericht vertreten oder ihr Mandat niederlegen wollen. Laut Vertretern des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) führt das Rechtsschutzmodell der Testphase, auch wegen der insgesamt guten bis sehr guten Qualität der Beschwerden der zugewiesenen RV, zu einer Entlastung und Erleichterung der Arbeit des BVGer.²¹

Schlussfolgerung 3

Die Unterschiede zwischen RV im Testbetrieb auf der einen und HWV und gewillkürte Rechtsvertretung im Regelbetrieb auf der anderen Seite sind im erstinstanzlichen Verfahren, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, markant. Die RV haben vor allem den Vorteil, bei allen Verfahrensschritten dabei sein zu können. Die Mitwirkung der RV erlaubt nicht nur, die AS besser zu vertreten, sondern trägt neben anderen Faktoren zur insgesamt guten und ausgeglichenen Qualität der Entscheide im Testbetrieb bei, etwa durch die Mitwirkung der RV an der Anhörung oder aufgrund der rechtlichen Würdigung des Entscheidentwurfes in der Stellungnahme. Die Möglichkeit, allfällige Fehler bereits im Testbetrieb statt im Beschwerdestadium anzusprechen, und die Verpflichtung, keine aussichtslosen Beschwerden einzureichen, tragen zur Reduzierung der Zahl von Beschwerden bei. Wo Beschwerden geführt werden, bewirkt laut Vertretern des Bundesverwaltungsgerichts das Rechtsschutzmodell der Testphase eine Entlastung und Erleichterung der Arbeit des BVGer.

²⁰ Für Erkenntnisse zur Mandatsführung der RV am Testbetrieb siehe unten Ziff. 4.7 Mandatsführung.

²¹ Hierzu unten Ziff. 5.

4 BERATUNG UND RECHTSVERTRETUNG IM ERSTINSTANZLICHEN VERFAHREN

4.1 Beratungsgespräch und Rolle der Beratung

Erkenntnisse

Das Beratungsgespräch erfüllt mehrere Funktionen: Erstens informiert die Beratung die Asylsuchenden ein erstes Mal über das Verfahren am Testbetrieb. 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. Die Beratung weist auch auf die Bedeutung von Beweismitteln im Asylverfahren hin und erklärt mithilfe eines mit wenigen Worten und Bildern gestalteten Informationsblattes, wie die AS allfällige Beweismittel bei der Beratung einreichen können.²² Mitunter kann bereits die Beratung Falschinformationen über das Asylverfahren bei den AS berichtigen.²³ Zweitens wird die persönliche Situation der asylsuchenden Person abgeklärt, insbesondere betreffend Gesundheit und Alter (Minderjährigkeit oder hohes Alter).²⁴ Drittens stellt diese Beratung auch sonst die Verbindung zwischen Asylsuchenden und Rechtsvertretung her: Den AS wird während des Beratungsgesprächs die Rolle der RV erklärt, und typischerweise unterzeichnen die AS während des Gesprächs eine Vollmacht zuhanden der RV.²⁵

Mehrere RV betonten, dass sie dank des Beratungsgesprächs als RV bereits wichtige Vorabinformationen über den AS hätten. So erhält die RV das ausgefüllte Formular des Beratungsgesprächs, weitere wichtige Informationen werden im Online-Journal eingetragen, und die Mitarbeitenden der Beratung informieren die RV falls sinnvoll auch mündlich über den Fall. Einige RV erwähnten, dass es für sie hilfreich ist, dass die AS bereits über das Verfahren vorinformiert sind. Aus all diesen Gründen könnten sie als RV während des Erstgesprächs bereits auf wichtige inhaltliche Aspekte des Falles fokussieren. Verschiedene Mitarbeitende der RBS Testbetrieb wiesen darauf hin, dass durch das Beratungsgespräch der erste Kontakt zwischen AS und RBS Testbetrieb stattfindet. Das heisst, den ersten Eindruck von der RBS Testbetrieb erhalten die AS bei der Beratung. Eine qualitativ gute Beratung wirke sich positiv auf die Wahrnehmung der nachfolgenden Arbeit der RV aus.

Als wichtig hat sich die Möglichkeit herausgestellt, dass für die AS grundsätzlich immer eine Person der Beratung ansprechbar ist (Dolmetschende wichtiger Sprachen sind nach Möglichkeit auf Piktettdienst). Diese nicht terminierten Gespräche dienen etwa dazu, Beweismittel abzugeben, oder über Probleme zu berichten.²⁶ Mehrere RV betonten, dass es wichtig sei, dass es eine solche Anlaufstelle gebe. So wüssten die AS, dass sie jederzeit kommen können und jemand für sie da

²² Zur Rolle der Beratung beim Follow-up bei der Beschaffung von Beweismitteln siehe Ziff. 4.4 Beweismittel.

²³ So konnte etwa die Beratung einer AS aus Eritrea erklären, warum es für das Asylverfahren wichtig ist, mit ihrem Pass ihre Herkunft zu belegen.

²⁴ Als während der Erhebungsphase zwei sehr junge unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) am Verfahrenszentrum eintrafen, konnte die Beratung sicherstellen, dass die Beiden sofort mit einer RV sprechen konnten. Zum Vorgehen der Beratung und Zusammenarbeit mit der Disposition und RV bei UMAs siehe Ziff. 6.

²⁵ Zu AS, welche die Vollmacht erst später unterzeichnen oder ganz auf eine zugewiesene RV verzichten, siehe Ziff. 7.3 AS mit gewillkürter und ohne RV.

²⁶ So brachte ein AS zum Beispiel das Original eines Geburtsscheins und des Militärdienstbüchleins. Eine andere AS konnte eine Kopie des Polizeiberichtes zur Verhaftung im Herkunftsstaat besorgen. Oder ein UMA erzählte, wie er am Vortag bedroht wurde und er sich in der Unterkunft nicht mehr sicher fühlt.

sei, damit sie ihre Anliegen einbringen könnten. Als RV seien sie in der Regel mit Terminen zu stark ausgebucht, um diese Funktion wahrnehmen zu können.

Schliesslich bezeichneten die befragten RV und Mitarbeitenden der Beratung die Zusammenarbeit zwischen den beiden Komponenten des Rechtsschutzes als sehr angenehm und gut funktionierend. Seit Herbst 2014 sei die Zusammenarbeit (Inhalt und Abläufe) in Gesprächen noch weiter präzisiert worden. Zum Beispiel wurde genauer definiert, wer bei der Unterstützung der AS oder bei der Beweismittelbeschaffung welche Aufgaben hat, oder wie bei UMAs oder traumatisierten AS vorzugehen ist.

Schlussfolgerung 4

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 bewährt und sollte deshalb so beibehalten werden.

Das Beratungsgespräch trägt dazu bei, dass die AS besser über das Verfahren informiert sind, hilft verletzte AS zu identifizieren, stellt die Verbindung zur RV her und trägt entscheidend zu einer positiven Wahrnehmung der RBS Testbetrieb und der RV durch die AS bei.

Die frühe Identifikation von unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen (UMA), AS mit ernsthaften gesundheitlichen (physischen und psychischen) Problemen oder von sonst besonders verletzlichen AS durch die Beratung ist sinnvoll. Diese Funktion sollte durch entsprechende Weiterbildung der Mitarbeitenden gestärkt werden.

Die Funktion der Beratung als jederzeit zugängliche Anlaufstelle sollte beibehalten und gestärkt werden.

4.2 Erste Befragung (Erstbefragung und beratendes Vorgespräch)

Seit Mai 2015 führt das SEM anstelle der Erstbefragung ein beratendes Vorgespräch (Art. 25a AsylG und Art. 5 Dublin-III-Verordnung) durch. Die wichtigsten Unterschiede: Dem beratenden Vorgespräch geht die Personaliaufnahme als eigener Verfahrensschritt voraus, an dem die RV nicht teilnimmt. Während des beratenden Vorgesprächs werden die AS schwerpunktmässig zum Reiseweg sowie zur Gesundheit und summarisch zu den Asylgründen befragt. Dabei geht es darum zu prüfen, ob die Schweiz überhaupt für die Beurteilung des Asylgesuches gemäss Dublin-III-Verordnung zuständig ist. Den AS wird auch das rechtliche Gehör dazu gewährt. Anders als bei der Erstbefragung gibt es beim beratenden Vorgespräch kein Wortprotokoll. Stattdessen verfassen die FS SEM ein zusammenfassendes Protokoll zum Reiseweg, zur Gesundheit und zum rechtlichen Gehör zu Dublin gemäss Art. 5 Dublin-III-Verordnung. Die Fragen und Antworten zu den Asylgründen werden nicht protokolliert, dafür in einer internen Notiz durch die FS festgehalten. Die RV notieren sich stichwortartig die Aussagen der AS zu den Asylgründen und verfassen später einen Eintrag im Online-Journal. Bei AS, die als unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) registriert wurden, führt das SEM kein beratendes Vorgespräch, sondern immer noch eine Erstbefragung durch.

Alle befragten RV bewerteten das beratende Vorgespräch als vorwiegend positiv. Mehrere RV erwähnten, das beratende Vorgespräch sei durch den Fokus auf den Reiseweg und damit auf die Frage, ob die Schweiz für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig sei, im Vergleich zur Erstbefragung ziel- und ressourcenorientierter. Dass die RV bei der Personaliaufnahme nicht dabei

ist, wurde grösstenteils als sinnvoll betrachtet. Als grossen Fortschritt bezeichneten die RV, dass bei den Asylgründen rechtlich nur noch zählt, was die AS während der Anhörung sagten. Die Vorbringen zu den Asylgründen während des beratenden Vorgesprächs sollen dem SEM helfen, die Anhörung vorzubereiten. Positiv sei auch, dass das beratende Vorgespräch mehr ein eigentliches Gespräch zwischen AS und FS SEM sei als die Erstbefragung mit ihrem förmlichen Charakter.²⁷ Gleichzeitig sehen viele der befragten RV einen wichtigen Nachteil in der aktuellen Ausgestaltung des beratenden Vorgesprächs: Als RV wüssten sie nicht, was mit den intern notierten Informationen zu den Asylgründen passiere. Bei den befragten FS SEM ist die Einschätzung des beratenden Vorgesprächs durchzogener. Eine Fachperson SEM erklärte, dass es sowohl aus Sicht des SEM, wie auch der RV problematisch sei, dass die Asylgründe nicht protokolliert und rückübersetzt würden. Falls die AS während des beratenden Vorgesprächs etwas ganz anderes gesagt habe als während der Anhörung, sei es störend, die AS nicht darauf ansprechen zu können. Oder man behelfe sich, indem man während der Anhörung die AS frage, ob es korrekt sei, dass er eine bestimmte Aussage (während dem beratenden Vorgespräch) gemacht habe.

Ob die Anwesenheit der Rechtsvertretung während der ersten Befragung (in der Regel dem beratenden Vorgespräch) immer notwendig ist, wird von den RV und dem SEM nach wie vor unterschiedlich beurteilt, wie bereits im Zwischenbericht erwähnt²⁸. Viele RV erachten die Anwesenheit in jedem Fall für notwendig, insbesondere um ein Vertrauensverhältnis zu den AS aufzubauen und weil eine Triage (Anwesenheit/Abwesenheit bei erster Befragung je nach Fall) schwer zu vermitteln wäre. Zahlreiche RV betonen auch, dass oft nicht voraussehbar sei, ob während der ersten Befragung für die Rechtsvertretung wichtige Informationen erfasst würden. Andererseits stehen viele SEM-Mitarbeitende der Anwesenheit der Rechtsvertretung während der ersten Befragung kritisch gegenüber. Die Zeit könne möglicherweise sinnvoller, zum Beispiel für ein ausführlicheres Erstgespräch zwischen RV und AS genutzt werden. Zumindest in gewissen Fällen (z.B. bei einem Dublin-Hit) könne ein Verzicht auf die Teilnahme an der Befragung in Betracht gezogen werden.

Aus der Sicht der Evaluatoren muss das beratende Vorgespräch differenziert beurteilt werden. Positiv ist die vorgängige separate Erhebung von Personalien ohne Anwesenheit der RV. Positiv ist auch, dass das SEM bei offenkundig aussichtslosen Asylgesuchen die AS frühzeitig darauf aufmerksam und sie über nächste Schritte (Rückzug des Gesuchs, Ausreiseberatung) informieren kann. Grundsätzlich nicht zu bemängeln ist auch, dass erhaltene Erstinformationen zu den Asylgründen den FS SEM die Vorbereitung auf die Anhörung erleichtern. Problematisch wird es aber, wo das beratende Vorgespräch effektiv den Charakter einer Erstbefragung annimmt, ohne dass die entsprechenden Verfahrensgarantien (Protokoll mit Rückübersetzung) eingehalten werden, oder wo informelle mit formellen Gesprächsabschnitten kombiniert werden, sodass die AS nicht wirklich verstehen können, was nun der Charakter des Gesprächs ist. Ein weiteres Problem besteht darin, dass zwar gemäss Gesetz das Vorgespräch die Asylgründe ansprechen darf, die Antworten aber weder wörtlich noch zusammenfassend protokolliert und auch nicht rückübersetzt werden. Das hat für den Rechtsschutz problematische Auswirkungen, weil die FS SEM sich unweigerlich zu den Asylgründen erste Vorstellungen machen und dies notwendigerweise, aber intransparent in die Anhörung einfließt. All dies birgt die Gefahr in sich, die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens zu beeinträchtigen.

²⁷ Beim beratenden Vorgespräch sitzen grundsätzlich alle Akteure an einem Tisch, während bei der Erstbefragung der oder die FS SEM an ihrem Pult vor dem Computer sitzt und das Protokoll schreibt.

²⁸ Zwischenbericht S. 11 f.

Schlussfolgerung 5

Die Praxis, die im Mai 2015 eingeführt wurde, wonach die Personalienaufnahme ohne RV stattfindet und das anschliessende beratende Vorgespräch auf die Elemente Reiseweg und Gesundheit fokussiert, erscheint sinnvoll. Diese Neuerung sollte beibehalten werden.

Für den Rechtsschutz hat es problematische Auswirkungen, soweit das Vorgespräch der Erfassung der Asylgründe dient und damit Funktionen der Erstbefragung ohne dessen Verfahrensgarantien übernimmt. In Hinblick auf die schweizweite Umsetzung sollten Funktion und rechtsstaatliche Ausgestaltung des Vorgesprächs klar geregelt werden.

4.3 Stellungnahme zum Entscheidentwurf

Erkenntnisse

Zu den Funktionen der Stellungnahme zum Entscheidentwurf lässt sich Folgendes festhalten:

Entscheidresultat: Auf das Entscheidresultat wirkt sich die Stellungnahme der RV fast nie aus.

Entscheidbegründung: In den 40 analysierten Dossiers des Testbetriebs ging das SEM in jedem Entscheid in einem zusätzlichen Abschnitt im Begründungsteil auf die einzelnen Argumente der Stellungnahme ein. Anders als im Herbst 2014²⁹ begnügte sich kein Entscheid mit der Standardformulierung, dass die Stellungnahme nichts an der Einschätzung des Falles ändere. In sämtlichen analysierten Fällen gingen die FS SEM auf die einzelnen Argumente der Stellungnahme recht bis sehr ausführlich ein. Diese Praxis entspricht den Anforderungen an die Begründungspflicht, welche das Bundesverwaltungsgericht in Hinblick auf die Auseinandersetzung des SEM mit der Stellungnahme entwickelt hat.³⁰

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. Mehrere befragte RV wiesen darauf hin, dass aufgrund der Stellungnahme einige Fälle in das erweiterte Verfahren aufgenommen wurden. Auch wenn die RBS solche Fälle nicht vollständig erfasst und analysiert, konnten sieben Fälle identifiziert werden, in welchen das SEM das Asylgesuch aufgrund der Stellungnahme ins erweiterte Verfahren aufnahm.

Ventilfunktion: Typischerweise wird zu Beginn einer Stellungnahme die persönliche Sicht des Asylsuchenden zum Entscheidentwurf wiedergegeben, gefolgt von einer rechtlichen Würdigung des Entwurfs durch die RV. Die Möglichkeit, die persönliche Sicht der AS wiederzugeben, hat nach Einschätzung der RV eine wichtige Ventilfunktion: AS können so ihre Reaktion auf den geplanten Entscheid den Behörden direkt mitteilen, und die RV haben die Möglichkeit, in aussichtslose Fällen wenigstens die Anliegen der AS einzubringen, was für diese psychologisch wichtig sein kann.

Frist/Zeit: Alle befragten RV und SEM-Mitarbeitenden wiesen darauf hin, dass die jeweilige 24-Stunden-Frist für das Verfassen der Stellungnahme und ihre Würdigung in vielen Fällen zu kurz sei. Fristerstreckungsgesuche werden vom SEM kulanter als im Herbst 2014 gehandhabt; Verlängerungen um ein paar Stunden werden fast immer gewährt.

²⁹ Zwischenbericht, S. 12.

³⁰ BVGer, Urteil vom 17.06.2014, Erwägungen 6.2, 6.3, 6.4, E-1857/2014; Urteil vom 17.07.2014, D-2363/201; Urteil vom 10.07.2014, Erwägung 7.3, D-2936/2014; Urteil vom 17.02.2015, Erwägung 6.1.2, E-7340/2014; Urteil vom 24.07.2015, E-2963/2015.

Sinn und Zweck der Stellungnahme: Hier bestehen zwischen Rechtsvertretung und SEM teilweise nach wie vor sehr unterschiedliche Einschätzungen. SEM-Mitarbeitende finden an der Stellungnahme sinnvoll, dass die RV auf formell-rechtliche Fehler hinweisen kann und die Auseinandersetzung zwischen SEM und RV im Testbetrieb statt am Bundesverwaltungsgericht stattfindet. Laut einigen FS stehen v.a. bei der Wiedergabe der persönlichen Sicht des AS oder bei unterschiedlichen Einschätzungen der Glaubwürdigkeit Aufwand und Ertrag nicht in einem sinnvollen Verhältnis. Die RV betonen demgegenüber, ihre Rolle verlange, auch Ausführungen zu materiell-rechtlichen Aspekten des Entscheidentwurfs zu machen. Solche Ausführungen sind nach Einschätzung des Gutachtens³¹ und aufgrund der Rechtsprechung des BVGer nicht nur sinnvoll, sondern notwendig: Wie das BVGer entschieden hat, muss Kritik am Verfahren durch die RV bereits während des erstinstanzlichen Verfahrens und dort während der Anhörung oder spätestens in der Stellungnahme eingebracht werden, damit das Gericht entsprechende Rügen behandelt.³² Ob diese Pflicht auch für materiell-rechtliche Vorbringen gilt, hatte das Bundesverwaltungsgericht, soweit ersichtlich, zwar bisher noch nicht zu entscheiden. Aus der Sicht ihrer gesetzlichen Aufgabe und zugewiesenen Rolle ist die RV aber gehalten, im erstinstanzlichen Verfahren alles zu tun, was im wohlverstandenen Interesse der Klientenschaft liegt. Zudem können materiell-rechtliche Vorbringen dazu beitragen, Beschwerden zu vermeiden.

Schlussfolgerung 6

Laut Praxis des BVGer ist eine Erwähnung und inhaltliche Würdigung der Stellungnahme im Entscheid wünschenswert und je nach Konstellation im Lichte der Begründungspflicht rechtlich erforderlich. Gemäss Rechtsprechung müssen die RV allfällige Einwände, jedenfalls soweit es sich um solche verfahrensrechtlicher Art handelt, schon im erstinstanzlichen Verfahren vorbringen.

Da unter Umständen fehlende rechtliche Kritik in der Stellungnahme der RV während dem Beschwerdeverfahren entgegengehalten werden kann, ist das Bewusstsein für diese Bedeutung der Stellungnahme bei allen RV zu stärken. Zudem erscheint ein vertiefter Austausch über Sinn und Zweck der Stellungnahme zwischen SEM und RBS Testbetrieb sinnvoll.

4.4 Beweismittel

Im Zwischenbericht empfahlen die Evaluatoren den RV, die AS noch stärker auf die Bedeutung von Beweismitteln im Asylverfahren hinzuweisen, darauf zu achten, Beweismittel systematisch zu erfassen und für das Follow-up besorgt zu sein (nachfragen, ob der AS ein in Aussicht gestelltes Beweismittel beschaffen konnte).

Gestützt auf die Beobachtungen und Interviews ergibt sich, dass während dem Beratungsgespräch ein erstes Mal auf die Bedeutung von Beweismitteln im Asylverfahren hingewiesen wird. Die Beratung erklärt den AS jeweils, wie und wo sie Beweismittel einreichen können. Während dem Erstgespräch zwischen RV und AS wird erneut auf die Bedeutung von Beweismitteln hingewiesen und die RV fragt nach, ob die AS Beweismittel bei sich habe oder beschaffen könne. Ist ein Beweismittel ausstehend, kümmert sich die RV mithilfe der Beratung um das Follow-up: die Mitarbeitenden der

³¹ Gutachten S. 29.

³² BVGer, Urteil vom 23.02.2015, Erwägung 3.4, D-6683/2014; Urteil vom 23.02.2015 / Erwägung 3.4 / D-6683/2014

Beratung erhalten von der RV einen Auftrag, im Zentrum Juch beim AS nachzufragen.³³ Beweismittel können die AS jederzeit während den Bürozeiten bei der Beratung am Verfahrenszentrum oder während den Sprechstunden im Zentrum Juch abgeben. Die Beratung erfasst die erhaltenen Beweismittel und reicht sie via Disposition an die RV weiter. Die RV sichtet - manchmal mithilfe der AS und Beratung, sowie eines Dolmetschers (RBS Testbetrieb) - die Beweismittel und reicht diese beim SEM ein. Anders als im Herbst 2014 geschieht die Einreichung in jedem Fall formell und wird schriftlich festgehalten.

Schlussfolgerung 7

Mit den vorgenommenen Anpassungen hat die RBS Testbetrieb die Empfehlungen des Zwischenberichts zu den Beweismitteln sinnvoll und vollständig umgesetzt. Das bestehende System soll beibehalten und optimiert werden.

4.5 Länderinformationen

Sowohl die Dossieranalysen als auch die Interviews mit Fachspezialistinnen und Fachspezialisten und Dolmetschenden des SEM zeigen, dass alle RV über solide und einige RV über sehr gute Länderkenntnisse verfügen und diese sinnvoll während den einzelnen Verfahrensschritten einzusetzen wissen. Wie bereits im Zwischenbericht erwähnt, verweisen die RV in den Stellungnahmen zum Entscheidentwurf und in den Beschwerden regelmässig auf fallspezifische Länderinformationen. Vereinzelt werden bei Stellungnahmen ganze Länderberichte beigelegt, die nicht immer Informationen enthalten, die für den Fall direkt relevant sind (z.B. Informationen zur allgemeinen Sicherheitslage in einem Herkunftsstaat). Es gibt aber auch zahlreiche Beispiele von Stellungnahmen wo Länderinformationen wichtige Vorbringen der AS unterstützen.³⁴ Anders als bei der Einschätzung der Evaluatoren im Herbst 2014 ist auch der Umgang mit Länderinformationen während den früheren Verfahrensschritten mittlerweile solide. So zeigt die Durchsicht von 40 Anhörungsprotokollen des Testbetriebs, dass die RV sich meist gut vorbereitet haben und auch gestützt auf ihr Wissen über den Herkunftsstaat des AS gezielt während der Anhörung Fragen stellen.³⁵

Die RV erwähnten zwei bedeutende Veränderungen betreffend Länderinformationen seit Herbst 2014: Seit einiger Zeit ist jeweils an einem Tag in der Woche eine Länderexpertin oder ein Länderexperte der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) am Verfahrenszentrum anwesend. Dies ermöglicht den RV, viel schneller zu relevanten Länderinformationen zu kommen, nach einer eigenen Recherche die Verlässlichkeit von Quellen und Inhalten mit einer kompetenten Expertin oder Experten rasch zu besprechen oder sich allgemein über wichtige Herkunftsländer regelmässig mit einer Expertin oder einem Experten auszutauschen. Da die meisten RV Teilzeit arbeiten und die Länderinformationsexperten nur an einem Tag in der Woche anwesend sind, können einige RV nicht oder nur selten von deren Anwesenheit profitieren. Die Möglichkeit, wie bisher einen schriftlichen Antrag für eine Schnellrecherche bei der SFH einzureichen, wird als sinnvolle Ergänzung

³³ Vgl. Ziff. 4.1 Beratungsgespräch und Rolle der Beratung.

³⁴ So legte etwa die RV einer Stellungnahme eine Schnellrecherche der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) bei, die aufzeigte, dass eine bestimmte militante Organisation im Herkunftsstaat der AS bereits mehrmals minderjährige oder junge Nichtmitglieder dazu zwang, Sprengstoffanschläge zu verüben, wie die AS geltend gemacht hatte.

³⁵ Zum Beispiel stellte die RV einem AS, der geltend machte, Mitglied einer bestimmten, nicht sehr bekannten Partei zu sein, Fragen zur Mitgliedschaft und Struktur der politischen Partei.

betrachtet. Auch als äusserst hilfreich betrachten die RV, dass die bisherigen SFH-Schnellrecherchen für alle RV in einem digitalen Ablagesystem systematisch und rasch zugänglich gemacht wurden.

Schlussfolgerung 8

Die Erkenntnisse zeigen, dass die Empfehlungen des Zwischenberichts zu den Länderinformationen sinnvoll umgesetzt wurden. Das Bewusstsein der RV für die Bedeutung von Länderinformationen für die Anhörung soll weiter gestärkt werden.

Bei den Stellungnahmen sollten die RV, wie bereits weitgehend der Fall, darauf achten sich auf für den Fall relevante Länderinformationen zu fokussieren und diese so aufzubereiten und zu präsentieren, dass dadurch - trotz des Zeitdrucks - die Chancen einer Verarbeitung und Würdigung der Informationen durch die FS SEM erhöht werden.

Die Anwesenheit einer SFH-Länderexpertin oder eines Länderexperten vor Ort ist äusserst positiv zu bewerten. Wünschenswert wäre es, deren Anwesenheit so zu organisieren, dass möglichst alle RV von einem regelmässigen (wenn möglich wöchentlichen) Austausch profitieren können.

4.6 Handwechsel

Erkenntnisse

Negative Auswirkungen minimieren: Im Verfahren der Testphase dürfte es aus strukturellen Gründen kaum zu vermeiden sein, dass sich öfters verschiedene RV mit dem gleichen Fall befassen. Die bereits im Herbst 2014 sichtbaren starken Bemühungen der RV, die negativen Auswirkungen von Handwechseln zu minimieren, wurden weiter gestärkt. Wenn es zu einem Handwechsel kommt, kündigt die bisherige RV dies dem AS an und stellt wenn möglich die neue RV dem AS vor. Für die Übergabe (Austausch zwischen bisheriger und neuer RV) und für das Aktenstudium (neue RV erhält Zeit, sich ins Dossier einzulesen) wird nun automatisch Zeit disponiert. Das für alle RV zugängliche Online-Journal wurde angepasst und wird von den RV bewusster im Hinblick auf Handwechsel geführt. Im Journal wird nun jeder Schritt und auch Überlegungen der RV zum Fall festgehalten. Jeder Eintrag wird neu mit einem Datum und Kürzel der RV versehen. So kann bei einem Handwechsel die neue RV besser nachvollziehen wer, was, wann gemacht hat und wo etwas zu tun ist. Im Journal ist zum Beispiel ersichtlich ob ein Beweismittel ausstehend ist oder ob ein Termin beim Arzt ansteht.

Handwechsel vermeiden: UMAs oder andere besonders verletzbare AS, bei denen es zu keinem Handwechsel kommen sollte, werden von der Disposition der RBS Testbetrieb RV zugeteilt, die ein möglichst hohes Arbeitspensum haben, damit die Wahrscheinlichkeit eines solchen Wechsels kleiner wird. Meldet die Beratung (nach dem Beratungsgespräch), dass es sich um einen besonders jungen oder sonst verletzlichen UMA handelt, schaut die Disposition, dass die betreffende Person sich sofort mit einer RV treffen kann, die gleichzeitig auch als Vertrauensperson des AS funktioniert.³⁶ Bei solchen UMAs meldet die Disposition der RBS Testbetrieb der Disposition des SEM, dass es zu keinem Handwechsel kommen soll. Auch bei anderen Fällen (z.B. AS, die nur langsam Vertrauen fassen, oder schwer traumatisierte AS), in welchen die Beratung oder RV zur Einschätzung kommt, dass es auf keinen Fall zu einem Handwechsel kommen sollte, meldet die

³⁶ Zur Rolle der RV als Vertrauensperson von UMAs siehe Ziff. 0.

Disposition der RBS Testbetrieb dies der Disposition des SEM. Solche Anliegen werden vom SEM fast immer berücksichtigt.

Rechtsprechung BVGer: Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat sich in mehreren Urteilen ausdrücklich zum Thema Handwechsel in der Testphase geäußert. Dabei kam das BVGer in den beurteilten Fällen zwar zur Einschätzung, dass der Handwechsel „ungünstig“ oder „nicht ideal“ war, aber keine Rechtsverletzung vorlag. Bei UMAs ist laut BVGer besondere Vorsicht geboten: „Bei einem andernfalls notwendigen Wechsel der Rechtsvertretung im Verfahren eines minderjährigen Asylsuchenden - der vor dem Hintergrund von Art. 17 AsylG und der Kinderrechtskonvention tatsächlich nicht unproblematisch ist - ist nicht auszuschliessen, dass an sich ein triftiger Grund zur Fristerstreckung im Sinne von Art. 17 Abs. 1 TestV gegeben wäre.“³⁷

Schlussfolgerung 9

Die RBS Testbetrieb und, soweit erforderlich, das SEM haben die wichtigsten Empfehlungen des Zwischenberichtes zum Handwechsel umgesetzt. Die aktuelle Praxis, bei besonders jungen UMAs und besonders verletzlichen AS auf einen Handwechsel ganz zu verzichten, ist begrüssenswert und soll weitergeführt werden. Für solche Ausnahmen besteht gemäss Art. 17 TestV der notwendige rechtliche und zeitliche Spielraum. Wo in solchen Fällen ein Handwechsel (zur Einhaltung der Fristen) unvermeidbar aber problematisch ist, sollte die RV die Umteilung ins erweiterte Verfahren beantragen (möglicherweise unter Beibehaltung der RV unter neuem Mandat ausserhalb des Testbetriebs).

4.7 Mandatsführung

Gestützt auf die Erkenntnisse zur RV im erstinstanzlichen Verfahren und in der Beschwerdephase zeigt sich, dass die RV sorgfältig bis sehr sorgfältig arbeiten. Gleichzeitig ergeben sich durch das neue Rechtsschutzmodell einige neue Herausforderungen³⁸, denen sich die RV bewusst sein müssen. In mindestens zwei Urteilen wies das BVGer eine Beschwerde ab - nicht nur, aber unter anderem auch - mit der Begründung, dass die RV während dem erstinstanzlichen Verfahren den mit Beschwerde gerügten Aspekt in der Anhörung oder Stellungnahme nicht kritisiert habe.³⁹

Wie bereits erwähnt⁴⁰, sind die Aufgabenteilung und Abläufe zwischen Beratung, Disposition und RV bei besonders verletzlichen AS heute geklärt. Die Dossieranalyse zeigt, dass die Identifikation solcher AS in der Regel gut funktioniert und die jeweils notwendigen Massnahmen⁴¹ ergriffen werden.⁴²

³⁷ BVGer, Urteil [E-5381/2014](#) vom 11. Mai 2015, Erwägung 2.3.

³⁸ Siehe dazu „Mandatsführung“ oben unter Ziff. 3.4 Rechtsschutz im Testbetrieb und Regelbetrieb.

³⁹ Siehe dazu oben Ziff. 4.3 Stellungnahme zum Entscheidentwurf, insbesondere Rechtsprechung BVGer.

⁴⁰ Siehe dazu insbesondere die Ausführungen unter 4.1 Beratungsgespräch und der Rolle der Beratung.

⁴¹ Sofort und mehrere Gespräche zwischen AS und RV disponieren, Handwechsel vermeiden, Termin beim Arzt vereinbaren, Gefährdungsmeldung bei der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) oder Aufnahme ins erweiterte Verfahren beantragen, etc.

⁴² In einem untersuchten Fall funktionierte die Identifikation des verletzlichen AS allerdings erst in der Beschwerdephase, nachdem Verwandte der AS die RV auf die beschränkten kognitiven Fähigkeiten der AS aufmerksam gemacht hatten.

Ist aufgrund der konkreten Umstände⁴³ des Einzelfalles eine Aufnahme ins erweiterte Verfahren sinnvoll, so regt die RV dies an. Dies geschieht nicht nur, aber auch immer wieder, im Rahmen der Stellungnahme zum Entscheidentwurf. Entscheidet das SEM, dass ein AS ins erweiterte Verfahren aufgenommen wird, so endet die Vorbereitungs- oder Taktenphase am Testbetrieb. Bezüglich des nächsten Schrittes lassen sich in der Praxis drei Konstellationen unterscheiden:

- Es ist keine aktive Vernetzung mit einer gewillkürten RV notwendig: die RV verweist die AS auf die RBS im zugewiesenen Kanton und die RV legt ihr Mandat nieder;
- Es ist eine aktive Vernetzung angezeigt: dann vernetzt die RV die AS mit einer gewillkürten RV (Telefon mit möglicher RV und Dossiers zusenden, meistens an eine RV einer RBS im zugewiesenen Kanton) und legt das Mandat erst nieder wenn der Fall übernommen ist;
- In ganz wenigen Ausnahmefällen behält die RV den Fall, weil es besonders wichtig ist, einen Handwechsel zu vermeiden; formell legt die RV ihr Mandat am Testbetrieb nieder und lässt die AS eine neue Vollmacht für ein Mandat als gewillkürte RV der RBS Bern unterzeichnen.

Rechtsprechung BVGer (zu Mandatsführung RV TB): vgl. oben 4.3 Stellungnahme zum Entscheidentwurf, Rechtsprechung BVGer.

Schlussfolgerung 10

Die RBS Testbetrieb sollte das Bewusstsein bei den RV für die besonderen Anforderungen an die Mandatsführung gemäss Rechtsprechung und Gutachten⁴⁴ stärken.

Das bestehende System zur Identifikation von besonders verletzlichen AS soll beibehalten und gestärkt werden. Besonders sinnvoll erscheint eine Weiterbildung der RV und Beratung zum Thema traumatisierte AS⁴⁵ oder allenfalls auch zur Identifikation von Opfern von Menschenhandel.

Das Vorgehen der RV betreffend erweitertes Verfahren, auch betreffend Mandatsführung und Mandatsniederlegung, trägt zu einem gezielteren und systematischeren Rechtsschutz bei und sollte so beibehalten werden.

5 RECHTSVERTRETUNG IM BESCHWERDEVERFAHREN

5.1 Kennzahlen

Ein Vergleich der Beschwerde- und Erfolgsquoten von Test- und Regelbetrieb zeigt folgende Auswirkungen des Rechtsschutzmodells des Testbetriebs auf das Beschwerdeverfahren:

Beschwerdequote

| | Testbetrieb (total) | Testbetrieb zugewiesene RV | Regelbetrieb |
|--|---------------------|----------------------------|--------------|
| | | | |

⁴³ Etwa wegen einer besonders komplexen Fluchtgeschichte, weil wichtige Beweismittel ausstehend sind oder da der AS in stationärer medizinischer Behandlung ist.

⁴⁴ Für eine tabellarische Übersicht der rechtlich begründeten Qualitätskriterien, die bei der Mandatsführung von der RV zu beachten sind, siehe Gutachten, S. 36-40. Für eine detaillierte Analyse dazu siehe Gutachten, S. 23-33.

⁴⁵ Zu Fragen wie: Was sind Anzeichen einer Traumatisierung? Wie verhält sich eine traumatisierte Person? Wie kann ich als RV oder MA der Beratung damit umgehen?

| | | | |
|-------------------------------|--------|-------|--------|
| 01.01.2014 – 30.08.2015 | 17.1 % | 8.6 % | 25.4 % |
| 01.01.2014 – 31.10.2014 | 15.2 % | 6.0 % | 20.9 % |

(Quelle SEM)

Die Beschwerdequote der Testphase ist tiefer als die Beschwerdequote des Regelbetriebs. Damit bestätigt sich der Trend, der sich bereits im Zwischenbericht abzeichnete. Insgesamt wurden bei 1225 anfechtbaren Verfügungen (je Person eine Verfügung) 210 Personen betreffende Beschwerden verfasst. Die von einer RV der RBS Testbetrieb verfassten Beschwerden betrafen insgesamt 105 Personen (Stand 31.08.2015, Quelle: SEM). Das heisst die Hälfte der Beschwerden der Testphase wurde von einer zugewiesenen RV erhoben. Im Schnitt wurden also pro Monat 10.45 Personen betreffende Beschwerden erhoben. Zählt man nur die von den zugewiesenen RV verfassten Beschwerden, so erhob die RBS Testbetrieb pro Monat 5.25 Personen betreffende Beschwerden.

Vergleicht man die Beschwerdequote (17.1 Prozent) der Testphase zu Ende der Erhebungsphase des Schlussberichts (31.08.2015) mit der Beschwerdequote (15.2 Prozent) zu Ende der Erhebungsphase des Zwischenberichts (31.10.2014) ergibt sich eine Zunahme von knapp 2 Prozent. Berücksichtigt man nur die Beschwerden der zugewiesenen RV so fand eine Zunahme von 2.6 Prozent von 6.0 auf 8.6 Prozent statt. Der Grund für diese Entwicklung liegt vorwiegend bei den zusätzlichen Beschwerden im Anschluss an das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) *Tarakhel gegen die Schweiz* vom 4. November 2014.⁴⁶ Vergleicht man die Beschwerdequoten des Regelbetriebs für die gleichen Zeiträume, so ergibt sich dort eine Zunahme von 3.6 Prozent.

Erfolgsquote

| | Testbetrieb (total) | Testbetrieb zugewiesene RV | Regelbetrieb |
|-------------------------------|---------------------|----------------------------|--------------|
| 01.01.2014 – 31.08.2015 | 8.2 % | 13.9 % | 9.7% |
| 01.01.2014 – 31.10.2014 | 7.8 % | 21.1% | 6.1% |

(Quelle SEM)

Mit 13.9 bzw. 21.1 Prozent fällt die Erfolgsquote der RBS Testbetrieb bei Beschwerden deutlich höher aus als die Gesamterfolgsquote des Testbetriebs und des Regelbetriebs. Dies sind Hinweise, dass dank der zugewiesenen RV Beschwerden gezielter geführt werden. Damit bestätigt sich eine Einschätzung des Zwischenberichts.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. dazu unten Ziff. 5.2 Beschwerdeführung.

⁴⁷ Zwischenbericht, S. 14.

5.2 Beschwerdeführung

Erkenntnisse

Entscheid Beschwerdeerhebung und Aussichtslosigkeit: Zu den Aufgaben der RV gehört die Wahrnehmung der Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren, insbesondere das Verfassen einer Beschwerdeschrift (Art. 28 Abs. 1 lit. d TestV). Gemäss TestV kann die RV auf eine Beschwerdeerhebung verzichten, falls die RV „wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt [ist] eine Beschwerde einzureichen“ (Art. 25 Abs. 4 TestV). Gemäss Gutachten ist diese Bestimmung im Licht der anwaltlichen Treue- und Sorgfaltspflicht und dem Recht der unentgeltlichen Verbeiständung zu verstehen: Zusammenfassend lässt sich sagen, dass immer dann Beschwerde erhoben werden muss, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass das SEM den Sachverhalt nicht richtig oder nicht vollständig festgestellt oder in seinem Entscheid Bundesrecht verletzt hat. Nur wenn die Rechtsvertretung überzeugt ist, dass die Verfügung des SEM formell und materiell rechtmässig ist und eine Beschwerdeerhebung deshalb mutwillig wäre oder sachfremden Zwecken dienen würde, darf und soll auf eine Beschwerdeerhebung verzichtet werden – in Abweichung von den Grundsätzen der amtlichen Verbeiständung – niedergelegt werden.⁴⁸

Um zu beurteilen, ob in der Praxis die RV sich an diesen Kriterien orientieren, führten die Evaluatoren eine Dossieranalyse durch (BVGer-Urteile, SEM-Dossiers und Beschwerdeschriften RBS Testbetrieb). Ausserdem führte das Mandat 4 Gespräche mit externen RBS.

Eine Durchsicht der veröffentlichten BVGer-Urteile ergibt, dass innerhalb der Erhebungsphase der Evaluation in mindestens 10 Fällen das Gericht zum Schluss kam, dass die Beschwerde nicht offensichtlich unbegründet⁴⁹ war und gleichzeitig die Beschwerde nicht von einer zugewiesenen, sondern entweder von einer gewillkürten RV oder durch die AS selber (Laienbeschwerde) erhoben wurde. Interviews mit Mitarbeitenden der RBS Testbetrieb ergaben, dass es in den allermeisten dieser Fälle nachvollziehbare Gründe gab, wieso die Beschwerde nicht durch eine zugewiesene RV erhoben wurde. Mehrere AS entschieden sich für die Beschwerde bewusst für eine gewillkürte RV, etwa weil Verwandte der AS in der Schweiz bereits diese RV beigezogen hatten. In einem Fall kamen die zugewiesene RV und die AS überein, dass die AS selber Beschwerde erhebt (Laienbeschwerde).

Aufgrund der Gespräche mit gewillkürten RV, die Beschwerde gegen Entscheide erhoben haben, ergibt ein etwas kritischeres, aber vergleichbares Bild: Meistens würde die Einschätzung des Falls als aussichtslos geteilt, aber in einzelnen Fällen weiche die Einschätzung von jener der RV Testbetrieb ab. Trotz kritischer Einschätzung des Testbetriebs und der Arbeit der zugewiesenen RV wird die Zusammenarbeit in Einzelfällen als gut bezeichnet, insbesondere bei der Vernetzung von AS, die dem erweiterten Verfahren zugeteilt werden.

Rechtsprechung BVGer: Das BVGer betont, „dass die Einschätzung der Rechtsvertretung bezüglich der mutmasslichen Aussichtslosigkeit einer Beschwerde autonom erfolgt und abschliessend ist. Für eine Überprüfung durch das Gericht, ob die zugewiesene Rechtsvertretung die Sache nach

⁴⁸ Gutachten, S. 32.

⁴⁹ Das Kriterium „offensichtlich unbegründet“ ist nicht dasselbe wie das Kriterium „aussichtslos“; um die Praxis der RV zur Beschwerdeerhebung zu beurteilen ist jedoch der Bezug des ersteren Kriteriums hilfreich. Zu den beiden Kriterien siehe auch Gutachten, S. 30-33.

objektiven Kriterien zu Recht als aussichtslos beurteilt hat, und damit eine Mandatsniederlegung zu Recht erfolgte, bleibt kein Raum.“⁵⁰

EGMR-Rechtsprechung: Im Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz* vom 4. November 2014 hielt der EGMR fest, dass Dublin-Überstellungen nach Italien zwar grundsätzlich möglich sind, die Rückführung der Beschwerdeführer - ein afghanisches Ehepaar mit sechs Kindern - nach Italien ohne Zusicherungen der italienischen Behörden für eine angemessene Unterkunft mit der EMRK nicht vereinbar sei. Nach Veröffentlichung dieses Urteils verfassten die RV der RBS Testbetrieb innerhalb einiger Wochen mehrere Beschwerden gegen Dublin-Nichteintretensentscheide mit Rückführung nach Italien. Aus den Interviews mit verschiedenen Akteuren und der Dossieranalyse der Beschwerden ergibt sich, dass dies ein bewusster Entscheid war, um auf dem Beschwerdeweg rasch zu klären, welche Bedeutung das Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz* für andere AS hat.

Entscheid Beschwerdeerhebung und Vier-Augen-Prinzip: Die Evaluatoren stellten im Zwischenbericht einige Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips fest. So nahm in der Regel eine RV mit einem gerade verfügbaren anderen RV Rücksprache. Da die Einschätzung, ob Beschwerde geführt werden soll oder nicht, oft viel Erfahrung braucht, empfahl die Evaluation, bei diesem Entscheid jeweils eine sehr erfahrene RV beizuziehen.

Aktuell wird das Vier-Augen-Prinzip wie folgt umgesetzt: Bei klaren Fällen in welchen keine Beschwerde gemacht wird (z.B. Nichteintretensentscheid Dublin nach Deutschland, AS jung und gesund), findet in der Regel keine Rücksprache mit einer anderen RV statt. Ist die RV sicher, dass Beschwerde geführt werden soll, nimmt sie mit einer anderen, nach Möglichkeit auf die Fallkonstellation spezialisierte RV Rücksprache.⁵¹ Ist die RV unsicher, ob Beschwerde geführt werden soll (etwa weil es sich um eine neue Konstellation handelt oder die Praxis unklar ist), bespricht sie sich entweder mit der Leitung der RBS oder einer der beiden Stabsleute. Dafür wird bei beiden RV Zeit disponiert. Viele RV wiesen darauf hin, dass innerhalb des Teams eine ausgeprägte Kultur des Austauschs bestehe. Dabei würde man die Frage, ob in einem bestimmten Fall Beschwerde geführt werden soll oder nicht, auch (informell und ergänzend) besprochen.

Schlussfolgerung 11

Aufgrund der Erkenntnisse ergibt sich ein weitgehend positives Bild bezüglich der Praxis der Beschwerdeerhebung. Das Kriterium der Aussichtslosigkeit wurde durch die RV in der Regel korrekt angewendet.

Neben der mündlichen Mitteilung an die AS, dass und wieso auf eine Beschwerde verzichtet wird, sollte, wie weitgehend bereits der Fall, systematisch und schriftlich (z.B. im Online-Journal) zumindest RBS-intern festgehalten werden wieso eine Beschwerde als aussichtslos betrachtet wurde. Wenn es später Fragen zum Fall gibt, hilft dies, die Gründe für den Verzicht auf eine Beschwerde nachzuvollziehen.

Die RBS Testbetrieb könnte ausserdem eine periodisch aktualisierte Liste der Fälle führen, bei welchen sie auf eine Beschwerde verzichtete, das Bundesverwaltungsgericht aber zum Schluss kam, die Beschwerde sei nicht offensichtlich unbegründet. Eine solche Liste könnte als Kontrollinstrument (eine starke Zunahme solcher Fälle wäre ein Hinweis, dass die RV ihre Beschwerdeerhebung überdenken müsste) und für Schulungszwecke dienen.

⁵⁰ BVGer, Urteil vom 19.01.2015, Erwägung 3.3.4, [D-4880/2014](#).

⁵¹ So hat sich z.B. eine RV auf Dublin-Überstellungen nach Ungarn, eine andere RV auf Fälle aus Syrien spezialisiert.

Eine strategische Beschwerdeführung der RV nach einem grundlegenden Gerichtsurteil des EGMR wie im Fall Tarakhel ist aus Sicht des Rechtsschutzes, der Wahrnehmung der wohlverstandenen Interessen von AS und der Rechtssicherheit solange richtig, als die Tragweite und praktische Bedeutung solcher Urteile für andere Fälle nicht geklärt ist.

Die aktuelle Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips beim Entscheid über die Beschwerdeführung nimmt die Empfehlung des Zwischenberichts auf, setzt sie sinnvoll um und sollte in dieser Form beibehalten werden.

5.3 Qualität und Qualitätssicherung

Zur Qualitätssicherung der Beschwerden wird ebenso das Vier-Augen-Prinzip angewendet. Dabei liest nach Möglichkeit eine prozessual besonders erfahrene RV oder/und eine RV, die selber bereits eine oder mehrere Beschwerden zu einem vergleichbaren Fall verfasst hat, den Beschwerdentwurf durch. Dafür wird bewusst Zeit disponiert.

Eine Durchsicht von über 50 Beschwerden zugewiesener RV zeichnet ein positives Bild der Qualität der Beschwerden, die als gut bis sehr gut bezeichnet werden kann (bei einzelnen Beschwerden auch als hervorragend). Formell überzeugen die Beschwerden durch einen klaren Aufbau. Inhaltlich argumentieren die RV formell- und materiell-rechtlich präzise, differenziert und konzise. Auch überzeugt der Umgang mit Länderinformationen. Für eine funktionierende Qualitätskontrolle spricht vor allem, dass sich unter den analysierten Beschwerden keine einzige qualitativ schlechte Beschwerde befand. Diese Erkenntnis deckt sich mit der Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts, das die Qualität der Beschwerden aus dem Testbetrieb ebenso als gut bis sehr gut bezeichnet und betont, dass dies seine Arbeit erleichtert.

Die bisherigen Beschwerden sind inzwischen für alle RV in einem digitalen Ablagesystem zugänglich und leicht auffindbar, wie im Zwischenbericht angeregt.

Schlussfolgerung 12

Die gute bis sehr gute Qualität der Beschwerden sollte durch die bisher gut funktionierende Qualitätssicherung aufrechterhalten und optimiert werden.

Das Rechtsschutzmodell führt in der Testphase neben der hohen Qualität der Beschwerden, auch zu einer tieferen Beschwerdequote und gezielteren Beschwerdeerhebung. All dies trägt zu einer Erleichterung der Arbeit des Bundesverwaltungsgerichtes bei.

Im Rahmen der Testphase konnte das Bundesverwaltungsgericht die in absoluten Zahlen vergleichsweise wenigen Beschwerden ohne weiteres rasch entscheiden. Zu beachten ist allerdings, dass bei einer schweizweiten Umsetzung des Rechtsschutzmodells die Belastung des Bundesverwaltungsgerichts trotz zu erwartender niedrigerer Beschwerdequote insgesamt, und vor allem in Spitzenzeiten, zunehmen wird, weil Beschwerden aus den Bundeszentren innert verkürzter Bearbeitungsfristen entschieden werden müssen. Massnahmen zur Sicherung der Schwankungstauglichkeit auf Ebene Bundesverwaltungsgericht sollten deshalb nicht ausser Acht gelassen werden.

6 ROLLE DER RECHTSVERTRETUNG ALS VERTRAUENSPERSON VON UNBEGLEITETEN MINDERJÄHRIGEN ASYLSUCHENDEN (UMA)

Art. 5 TestV sieht vor: „Solange sich unbegleitete minderjährige Asylsuchende in einem Zentrum des Bundes aufhalten, erfüllt die Rechtsvertretung (...) auch die Aufgaben einer Vertrauensperson.“ Im Herbst 2014 erklärten alle RV, dass für sie nicht klar ist, was von einem RV in der Rolle als Vertrauensperson erwartet wird. Einige sprachen von einem grossen Fragezeichen oder einer der grössten Schwierigkeiten. Der Zwischenbericht enthielt deshalb die Empfehlung an die relevanten Akteure, die Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson im Rahmen des Testbetriebs zu klären. Der RBS Testbetrieb empfahlen die Evaluatoren, Massnahmen bei der Organisation und Disposition sowie bei der Aus- und Weiterbildung des Teams zu ergreifen.

Zurzeit ist eine deutliche Zunahme an UMAs zu verzeichnen. Darunter befinden sich auch viele UMAs, die 16-jährig oder jünger sind. Deshalb hat die praktische Bedeutung der Rolle der RV als Vertrauensperson am Testbetrieb stark zugenommen.

Rolle als Vertrauensperson: Das Gutachten fasst die Rolle der RV als Vertrauensperson wie folgt zusammen:⁵² Sie geht über die reine Rechtsvertretung hinaus und beinhaltet auch Unterstützung und Betreuung in administrativen, organisatorischen oder sozialen Belangen wie beispielsweise versicherungstechnische Fragen, Sicherstellung einer allfälligen medizinischen oder psychologischen Behandlung oder Wahrung von Kinderrechten wie z.B. dem Schulbesuch. Die Funktion der Vertrauensperson besteht letztlich darin, „altersbedingte Erfahrungsdefizite des unbegleiteten Minderjährigen auszugleichen und ihn damit gewissermassen auf die Stufe eines durchschnittlichen erwachsenen Asylsuchenden anzuheben.“⁵³

Die befragten RV betonten, die Rolle als Vertrauensperson sei mittlerweile wesentlich klarer. Zur Klärung trugen Diskussionen an Teamsitzungen und der Besuch einer UMA-Fachperson⁵⁴ bei der RBS Testbetrieb bei. Die befragten RV erklärten, dass sie sich in der Rolle der Vertrauensperson nun als Koordinator/in verstehen würden. Als Vertrauensperson seien sie nicht für alle Belange des UMA zuständig, sondern müssten die konkrete Situation des UMA im Auge behalten und nötigenfalls dafür sorgen, dass die zuständigen Stellen informiert und aktiv würden.

Organisation und Prozesse: Neben der Klärung der Rolle, gab es auch einige Anpassungen bei der Organisation und Disposition, um den RV zu ermöglichen, ihre Aufgaben als Vertrauensperson besser wahrzunehmen und die Zusammenarbeit mit der Beratung in diesem Bereich zu stärken. Identifiziert die Beratung während dem Beratungsgespräch einen besonders jungen oder sonst verletzlichen UMA, wird sofort die Disposition der RBS Testbetrieb informiert. Diese teilt dem UMA eine RV als Vertrauensperson zu und disponiert ein erstes Gespräch mit ihr. Dabei fokussiert die Vertrauensperson auf die persönliche Situation des UMA. Unter Verwendung einer Checkliste stellt sie dem UMA Fragen zum Wohlergehen, zur Unterkunft, zur Familie und ob er Verwandte in der Schweiz hat, zur Gesundheit und Schule. Nach diesem Gespräch entscheidet die Vertrauensperson, ob und welche Massnahmen notwendig sind und wer dafür zuständig ist. Erst in einem zweiten Gespräch geht die Vertrauensperson – nun in ihrer Funktion als RV - auf das Verfahren am Testbetrieb ein.

⁵² Gutachten, S. 24.

⁵³ EMARK 2003/1, E. 3e.

⁵⁴ Am Beispiel des Kantons Bern informierte die Leiterin eines UMA-Projekts über die Rolle der Vertrauensperson, stellte eine Checkliste vor, beantwortete Fragen der RV und ermöglichte einen Austausch.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren: Damit die RV ihre Rolle als Vertrauensperson wahrnehmen kann, ist es notwendig, dass alle relevanten Akteure betreffend UMA sich ihrer Rollen bewusst sind, Zuständigkeiten und Aufgaben geklärt werden und die Zusammenarbeit definiert ist. Mehrere der befragten RV erzählten, dass bei der Zusammenarbeit betreffend UMAs mit verschiedenen wichtigen Akteuren inner- und ausserhalb des Testbetriebs zurzeit vieles in Bewegung ist. Zwischen der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt Zürich, der für die Unterkunft und Betreuung im Zentrum Juch zuständigen Asylorganisation Zürich (AOZ), dem SEM und der RBS Testbetrieb findet ein aktiver und konstruktiver Austausch über die Aufgaben und Zusammenarbeit bei UMAs statt.⁵⁵

Geplante Massnahmen: Die RBS Testbetrieb plant ein UMA-Projekt für die Testphase: Eine Fachperson (Sozialpädagogin oder Sozialpädagoge) soll die Arbeit der Vertrauenspersonen und der Beratung im Bereich UMAs ergänzen und unterstützen und gleichzeitig andere Akteure, insbesondere die KESB, entlasten. Geplant ist, dass die Fachperson Vorabklärungen zur jeweils individuellen Situation des UMA durchführt, einen Bericht verfasst und Massnahmen empfiehlt, und falls notwendig eine Gefährdungsmeldung über die Vertrauensperson/RV bei der KESB vornimmt. Im Zentrum Juch sind ausserdem Anpassungen bei der Unterkunft und Betreuung geplant.

Beendung der Rolle als Vertrauensperson: Laut Art. 5 TestV ist die RV Vertrauensperson „[s]o lange sich unbegleitete minderjährige Asylsuchende in einem Zentrum des Bundes aufhalten“. In der Praxis bleiben die zugewiesenen RV Vertrauensperson des UMA bis eine neue Vertrauensperson diese Rolle übernimmt (z.B. bei einer Zuweisung in einen Kanton wegen der Aufnahme ins erweiterte Verfahren) oder ein Beistand für den UMA sorgt.

Zudem stellen sich im Rahmen von Entstehen und Beendung des Verhältnisses zwischen UMA und Vertrauensperson folgende Fragen: (1) Wie verhält sich die Mandatsniederlegung zur Beendung der Rolle als Vertrauensperson (in der Praxis können die beiden Vorgänge auseinanderfallen)? (2) Wie verhält es sich mit der Rolle als Vertrauensperson, wenn der UMA auf eine zugewiesene RV verzichtet?

Es wäre wünschenswert, dass diese offenen Fragen im Hinblick auf die schweizweite Umsetzung des Rechtsschutzmodelles zumindest auf Verordnungsebene geklärt werden.

Schlussfolgerung 13

Die Klärung der Rolle als Vertrauensperson setzt eine wichtige Empfehlung des Zwischenberichts um. Aus Gründen der Klarheit, Verbindlichkeit und auch im Hinblick der Übertragbarkeit der Rolle bei einer möglichen schweizweiten Umsetzung wäre es sinnvoll, wenn die RBS Testbetrieb die Aufgaben der Vertrauensperson in einem Dokument knapp und allgemein festhält. Die gemachten Erfahrungen der Testphase und die Ausführungen des Gutachtens können dabei als Leitlinien dienen.

Mit den Anpassungen bei der Organisation und den Abläufen hat die RBS Testbetrieb eine wichtige Empfehlung des Zwischenberichts umgesetzt. Die RBS Testbetrieb soll periodisch die Organisation und Prozesse betreffend UMAs überprüfen und wenn nötig anpassen. Das geplante UMA-Projekt erscheint in diesem Zusammenhang besonders relevant.

⁵⁵ Zum Beispiel haben Vertreter der KESB sich im Juli nach einer Gefährdungsmeldung durch die RV und Vertrauensperson die Situation von einigen besonders jungen UMAs vor Ort angeschaut und anschliessend einen Bericht samt Empfehlungen verfasst.

Die TestV sieht vor, dass die zugewiesene RV Vertrauensperson ist, solange der UMA sich in einem Zentrum des Bundes aufhält. Sachgerechter wäre es, die RV als Vertrauensperson zu behalten, bis eine neue Vertrauensperson (in der Regel im zugewiesenen Kanton) diese Rolle übernehmen kann oder ein Beistand ernannt wird. Um - vor allem bei besonders jungen oder sonst verletzlichen UMAs - Lücken bei der Unterstützung durch die Vertrauensperson zu vermeiden, erscheint deshalb eine Anpassung der rechtlichen Bestimmung an die Praxis der RBS Testbetrieb sinnvoll.

Eine Klärung der offenen Fragen betreffend Entstehung und Beendigung der Rolle der RV als Vertrauensperson und ihr Verhältnis zu den Institutionen des Kinderschutzes durch den Gesetzgeber (Verordnungsstufe) ist wünschenswert.

7 STRUKTURELLE FRAGEN

7.1 Schwankungstauglichkeit

Um die Schwankungstauglichkeit des Testbetriebs zu überprüfen, wird ihm seit Dezember 2014 ein fixer Prozentanteil der gesamten Gesuchseingänge nach dem Zufallsprinzip zugewiesen. Das führte bis April 2015 zu einer deutlichen Abnahme und ab Mai zu einer deutlichen Zunahme der behandelten Fälle. Aus Sicht des Mandats 4 interessiert die Frage, ob und wie sich eine starke Zu- oder Abnahme auf die Arbeit der Mitarbeitenden und insbesondere der RV der RBS Testbetrieb (und indirekt auf den Rechtsschutz) auswirkt.

Beratung: Das Format und der Inhalt der Arbeit habe sich durch die zurzeit hohen Gesuchszahlen nicht verändert, erklärten die Mitarbeitenden der RBS Testbetrieb, aber die Art wie die Beratung arbeite, sei anders: Bei tieferen Gesuchszahlen war es der Beratung möglich, auch kurzfristig und spontan AS zum Beratungsgespräch zu empfangen. Heute sind die Beratungsgespräche demgegenüber durchdisponiert. Auch Aufträge der RV (z.B. ein Follow-up zu einem Beweismittel mit dem AS im Zentrum Juch oder die Übersetzung eines Beweismittels mithilfe eines Dolmetschers) könnten oft nicht mehr spontan erledigt werden. Insgesamt könnten immer noch alle Arbeiten korrekt und rechtzeitig ausgeführt werden, aber es sei alles stärker durchdisponiert, für die einzelnen Aufgaben stehe weniger Zeit zur Verfügung und für sofortige und spontane Gespräche und Auftrags erledigungen fehle der zeitliche Freiraum. Die Belastung wird als relativ hoch, aber nicht als Überforderung wahrgenommen.

Disposition: Starke Zu- oder Abnahmen haben auf RV grössere Auswirkungen als beim SEM. Pro AS müssen bei der RBS Testbetrieb mehr Termine disponiert werden als beim SEM.⁵⁶ Besonders tiefe Gesuchszahlen wirken sich ebenfalls auf die Disposition aus. Als es im Frühling wenige AS gab, mussten RV ihre Arbeitszeit reduzieren (v.a. durch die Kompensation von Überstunden und Ferien).

⁵⁶ RBS Testbetrieb: Erstgespräch der RV mit AS, erste Befragung beim SEM (evtl. zusätzliches Gespräch zwischen AS und RV, insb. bei UMAs), Gespräch RV mit AS vor Anhörung, Anhörung beim SEM, Besprechung Entscheidentwurf und Stellungnahme, Eröffnung des Entscheids und allfällige zusätzliche Gespräche mit AS betr. Beschwerde. SEM: Ankunft, Registrierung und Fingerabdruck (2F), Fingerabdruck (10F) und Personalienaufnahme, erste Befragung (beratendes Vorgespräch oder Erstbefragung), Anhörung, Ausreisegespräch.

RV: Auch bei den RV wirken sich Schwankungen stark auf die Arbeitsbelastung aus. Die aktuelle Belastung sei hoch, aber zu bewältigen, nicht zuletzt weil die Arbeit Freude mache, die Zusammenarbeit im Team gut funktioniere, alle RV mehr Erfahrung hätten, die Disposition gut funktioniere, sowie die Abläufe und Rollen gefestigter seien.

Stabsstelle: Bei der aktuellen Arbeitsbelastung der RV können die beiden Stabsleute sich an den für diese Funktion bestimmten Tagen zwar auch, aber nicht ausschliesslich dieser Funktion widmen. Eine Anpassung ist in Planung.

Dolmetschende: Da die Dolmetschenden der RBS Testbetrieb auf Abruf arbeiten, zeigten sich betreffend Arbeitszeit keine Schwierigkeiten. Der zusätzliche Bedarf an Dolmetschenden/Einsätzen konnte gedeckt werden.

RV-Pool: Um Spitzen abzudecken, konnten nach einer Einführung auch RV der RBS Bern, ein Mitglied der Gemeinschaft der Leistungserbringerin, am Testbetrieb eingesetzt werden. Dies erlaubte, auf besonders hohe Gesuchzahlen schnell zu reagieren.

Finanzierungsmodell: Beim aktuellen Finanzierungsmodell wirken sich Schwankungen bei den Gesuchzahlen eins zu eins auf die Einnahmen aus. Gleichzeitig besteht auf der Aufwandseite keine vergleichbare Flexibilität (sonst müssten alle oder möglichst viele Mitarbeitenden inkl. RV auf Abruf angestellt werden, was kaum nachhaltig wäre). Das führte in den ersten Monaten des Jahres wegen den tiefen Gesuchzahlen zu einem finanziellen Defizit. Auch gibt es eine Reihe von Funktionen (z.B. Leitung und Stab, Länderexpertise und Qualitätskontrolle), bei denen die Arbeitsbelastung nicht direkt von den Gesuchzahlen abhängt, deren Aktivitäten aber auch bei tiefen Gesuchzahlen aufrecht erhalten werden müssen.

Fazit: Bei einer schweizweiten Umsetzung des Rechtsschutzmodells dürfte die aktuelle Aufstellung nicht nachhaltig sein. Sie lässt sich aber mit Massnahmen zur Erhöhung der Schwankungstauglichkeit von der Leistungserbringerin, als auch von der Auftraggeberin sicherstellen. Erstere beinhalten beispielsweise flexible Arbeitszeitmodelle und die Schaffung von Reservepools für RV und Beratung, letztere eine Vertragsausgestaltung und Finanzierung, welche Raum für die notwendige Flexibilität lässt.

Schlussfolgerung 14

Bei der aktuellen Organisation können die Mitarbeitenden der RBS trotz hohen Gesuchzahlen ihre Arbeit wahrnehmen.

Arbeitsmodell: Die Arbeit als RV an der RBS Testbetrieb erfordert sehr viel Flexibilität. Damit die Arbeit attraktiv bleibt und gleichzeitig Schwankungen aufgefangen werden können, dürfte es zweckmässig sein, ein Mindestpensum oder ein über das Jahr stabiles Anstellungspensum anzubieten und gleichzeitig bewusst ein Jahresarbeitszeitmodell einzuführen. Saisonale Schwankungen sind zu einem gewissen Grad voraussehbar, so dass auch Zeiten von besonders hoher oder tiefer Arbeitsbelastung planbar sind.

RV-Pool: Die RBS Testbetrieb soll die Möglichkeit prüfen, und wenn möglich testen, einen (erweiterten) Pool an RV zu schaffen, die auf Abruf eingesetzt werden können.

Auftraggeberin: Aufgrund der Erkenntnisse zur Schwankungstauglichkeit erscheint im Hinblick auf die Zukunft eine Überprüfung der Vertrags- und Finanzierungsmodelle sinnvoll.⁵⁷

⁵⁷ Denkbar wäre zum Beispiel das bestehende Modell der Fallpauschalen mit einer Grundfinanzierung (Sockelbeitrag) zu ergänzen.

7.2 Verhältnis zwischen Rechtsvertretung und Staatssekretariat für Migration (SEM)

Rollenverständnis RV: Die (formellen und informellen) Beobachtungen und Interviews der dritten und letzten Erhebungsphase bestätigen die Erkenntnis des Zwischenberichts: Trotz der räumlichen Nähe zwischen dem SEM und der RBS Testbetrieb und der eng koordinierten Tätigkeiten der RV und FS SEM besteht ein je stark verankertes Rollenverständnis. Faktisch ist keine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der beiden Akteure festzustellen. So äusserten fast alle Dolmetschenden des SEM, dass sie die RV als im Interesse der AS handelnd wahrnehmen. Zwischen RV und FS SEM würde immer eine gewisse Distanz gewahrt. Gleichzeitig befanden die befragten RV und FS SEM, dass Auseinandersetzungen zwischen RV und FS zwar immer noch zum Arbeitsalltag gehörten, aber mittlerweile fast immer professionell und sachlich seien. Das im Dezember 2014 verabschiedete Leitbild zum Rollenverständnis bei Erstbefragungen und Anhörungen⁵⁸ sei als Leitlinie und für Referenzzwecke hilfreich. Während den Befragungen würden weder RV noch FS darauf verweisen bzw. verweisen müssen.

Wahrnehmung durch AS: Faktisch ist die Frage der Unabhängigkeit der RV bzw. die korrekte Ausübung ihrer Rolle unproblematisch. Wie die RV von den AS wahrgenommen werden, ist eine andere Frage und hat einen entscheidenden Einfluss darauf, ob und wie die RV ihre Aufgaben wahrnehmen können. Die Beobachtungen und Interviews der dritten und letzten Erhebungsphase bestätigen die Erkenntnisse des Zwischenberichts. Damals ergab die Durchführung von fünf Fokusgruppeninterviews mit Asylsuchenden aus Afghanistan, Marokko, Nigeria, Sri Lanka und Syrien, dass eine Mehrheit die RV als in ihrem Interesse handelnd wahrnimmt. Während der letzten Erhebungsphase im Sommer 2015 konnte immer wieder beobachtet werden, wie viele der AS sich an die RV mit ihren Fragen zum Verfahren, aber auch persönlichen Sorgen und Anliegen wandten. Viele der befragten Dolmetschenden des SEM erwähnten, dass die AS während den Befragungen des SEM in der Regel zwar immer noch, aber deutlich weniger nervös seien als während den Befragungen im Regelbetrieb. Während den Gesprächen mit externen RV (die AS aus dem Testbetrieb getroffen haben) erwähnten diese, dass einzelne AS sich skeptisch über die zugewiesene RV geäußert hätten.

Schlussfolgerung 15

Das Rollenverständnis der RV ist bei den beteiligten Personen stark verankert. Auch bezüglich der Wahrnehmung durch die AS ergibt sich ein insgesamt positives Bild. Verbesserungspotential dürfte es bei Details und in Einzelfällen geben. Wie in einem Interview angeregt, sollte die RBS Testbetrieb periodisch die Wahrnehmung der RV durch die AS von Fachpersonen überprüfen lassen und entsprechend den Erkenntnissen Anpassungen vornehmen.

7.3 Asylsuchende Personen mit gewillkürter oder ohne Rechtsvertretung

Jede Person, deren Gesuch im Testzentrum behandelt wird (Art. 23 Abs. 1 TestV) und die nicht ausdrücklich auf die Rechtsvertretung verzichtet (Art. 25 Abs. 2 TestV), hat Anspruch auf die unentgeltliche Rechtsvertretung. Beim ersten Gespräch der AS mit der RBS Testzentrum erklären die Mitarbeitenden der Beratung der asylsuchenden Person (AS) die Rolle der zugewiesenen RV. Am Ende des Gespräches erhält die AS die Möglichkeit eine Vollmacht zu unterzeichnen.

⁵⁸ Vgl. Zwischenbericht, S. 9.

Seit Beginn des Testbetriebs sind 2606 AS in den Testbetrieb eingetreten. Davon unterzeichneten 2569 die Vollmacht während des Beratungsgespräches, drei AS verzichteten anfänglich auf eine zugewiesene RV, unterzeichneten aber die Vollmacht später, und 34 AS verzichteten ganz auf eine zugewiesene RV. Von diesen 34 AS liessen sich sieben AS durch eine gewillkürte RV vertreten, vier AS erklärten, sie bräuchten keinen Anwalt, neun AS gaben keine Grund für den Verzicht an, und 14 AS zogen ihr Asylgesuch nach dem Beratungsgespräch zurück und gingen in die Rückkehrberatung. 16 AS entzogen der RV das Mandat vor Mandatsniederlegung (meist in der Beschwerdephase).⁵⁹

Diese Zahlen zeigen, dass nur ganz wenige AS auf eine zugewiesene RV verzichteten (1.3 Prozent). Auch sind die Gründe für den Verzicht nachvollziehbar.

Schlussfolgerung 16

Bezüglich der Bedeutung der gewillkürten Rechtsvertretung oder des Verzichts auf die zugewiesene RV ist kein Handlungsbedarf erkennbar. Es erscheint sinnvoll, weiterhin den Verzicht auf eine zugewiesene RV und die Gründe dafür statistisch zu erfassen und periodisch zu analysieren. So kann die RBS Testbetrieb Veränderungen frühzeitig erkennen und nötigenfalls darauf reagieren.

8 NACHHALTIGKEIT UND ÜBERTRAGBARKEIT DES RECHTSSCHUTZMODELLS

Zweck der Testphase ist es neue, technisch und organisatorisch aufwendige Verfahrensabläufe vor einer Gesetzesänderung zu testen (Art. 112b Abs. 1 AsylG). Mit anderen Worten: Die Erfahrungen des Testbetriebs sollen in die Neustrukturierung des Asylbereichs einfließen. Dabei ist das Rechtsschutzmodell ein wesentliches Element der Testphase.⁶⁰ Für eine erfolgreiche schweizweite Umsetzung eines solchen Verfahrens ist folglich auch eine gelungene Umsetzung des Rechtsschutzmodells notwendig. Am Schluss der Evaluation bietet sich deshalb ein Ausblick auf die mögliche schweizweite Umsetzung des Rechtsschutzmodells an. Die folgenden Ausführungen verzichten auf Empfehlungen, präsentieren aber Überlegungen, welche auf Gesprächen mit verschiedenen Akteuren und der eigenen Einschätzung der Evaluatoren basieren.

Testbetrieb als Modell: Mehrere der befragten Akteure betonten, dass am Testbetrieb ein funktionierendes System - auch betreffend Rechtsschutz - entwickelt wird. Gleichzeitig seien noch einige Aspekte nicht gefestigt. Damit das in der Testphase entwickelte Modell als Modell bei der Neustrukturierung dienen könne, brauche es noch Anpassungen und Zeit. Falls die Testphase zu einem guten Ende geführt werde, würde das auch die Umsetzung der Neustrukturierung positiv beeinflussen. Einige fragen sich ausserdem, was passiert, wenn der Pioniergeist des Testbetriebs wegfällt und das neue Verfahren nicht mehr so stark unter öffentlicher Beobachtung stehe.

Wissens- und Erfahrungstransfer: Viele der Befragten betonten, dass eine der grossen Fragen sei, wie die am Testbetrieb gemachten Erfahrungen und das vorhandene Wissen (aus Sicht des Mandats 4 vor allem der Mitarbeitenden der RBS Testbetrieb) bei einer schweizweiten Umsetzung nutzbar gemacht werden könnten. Einige der geäusserten Ideen:

- Befristeter Einsatz der RV Testbetrieb an den RBS der Bundeszentren als Coaches/Berater;
- Einsatz der RV Testbetrieb als Mitarbeitende (insb. Stabsfunktion);

⁵⁹ Quelle: RBS Testbetrieb, Stand 31.08.2015

⁶⁰ Zur Bedeutung des Rechtsschutzmodells für die Beschleunigung des Verfahrens siehe unten „Gesamteinschätzung“ unter Ziff. 9.

- VZ Zürich (TB) als Schulungszentrum nutzen, sowohl für RV, Beratung und Leitung/Stab RBS Bundeszentren, als auch für Mitarbeitende des SEM.

Rollenfindung und Rollenverständnis: Die Rollenfindung der RV und das gegenseitige Rollenverständnis zwischen RV und den Fachspezialistinnen und Fachspezialisten des SEM war ein Prozess, der auch mit Auseinandersetzungen verbunden war und Zeit brauchte. Inzwischen sind die Rolle der RV und deren Aufgaben in der Testphase weitgehend klar und von allen Seiten akzeptiert. Mehrere Befragte erwähnten, dass es wünschenswert wäre, diesen Prozess der Rollenfindung bei einer schweizweiten Umsetzung bewusst zu gestalten und die Erfahrungen des Testbetriebs dabei einfließen zu lassen. Die Rollenfindung und Zusammenarbeit zwischen RV und FS SEM bei einer möglichen Umsetzung des Rechtsschutzmodells an den Bundeszentren sei eine grosse Herausforderung, zumal sich die RV und FS SEM am Testbetrieb bewusst und aus eigenem Antrieb auf das neue Modell eingelassen hätten.

Organisation und Prozesse: Einige Befragte erwähnten, dass bei einer allfälligen Umsetzung genau überlegt werden sollte, wie zentralisiert oder dezentralisiert die RBS an den Bundeszentren sein sollen und ob die Ausschreibung nach Asylregionen, nach Zentren oder global erfolgen solle. Eine Zusammenarbeit und ein Austausch zwischen den verschiedenen RBS werden als in jedem Fall sinnvoll und notwendig erachtet. Es dürfte bei der Festlegung der Organisation und bei der Definition möglicher Strukturen und Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen RBS darum gehen, einen Ausgleich zwischen Autonomie und Harmonisierung zu schaffen.

Eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen der Disposition der RBS und des SEM werde für das Gelingen des neuen Systems entscheidend sein. Am Testbetrieb funktioniere all dies aktuell sehr gut, sei aber auch sehr personenabhängig. Was eine übertragbare Lösung bei der Disposition wäre, sei noch unklar. Um bei der Disposition eine übertragbare Form zu finden, sei es gut, dass die Testphase verlängert worden sei. So könnten noch optimalere und übertragbarere Lösungen gefunden werden. Für die Übertragbarkeit sei die Idee eines Handbuchs mit Regeln weiterzuerfolgen. Die Entwicklung eines gemeinsamen IT-Systems wäre gerade im Hinblick der Disposition (zwischen den einzelnen RBS und zwischen den einzelnen RBS und SEM) notwendig. Ein Workshop zwischen SEM und RBS zur Disposition im Hinblick einer schweizweiten Umsetzung wurde angeregt.

Aus Sicht des Rechtsschutzes dürfte es sehr wichtig sein, dass die Disposition ein gemeinsames Unterfangen zwischen SEM und RBS Bundeszentrum sein wird; es braucht eine Einheit der Disposition, die die Anliegen der RV einbringen kann; wer und wie genau was entscheidet, ist dann eine andere Frage. Dafür braucht es klare Grundregeln, aber nicht allzu starre und detaillierte.

Betreffend räumliche Anordnung dürften sich je nach Standort unterschiedliche Lösungen anbieten. Auf jeden Fall sollte dabei der Wahrnehmung der RV durch die AS Rechnung getragen werden. So hat sich am Testbetrieb zum Beispiel als minimale räumliche Trennung bewährt, dass die RBS und das SEM auf unterschiedlichen Stockwerken untergebracht sind.

Personelle Ressourcen: Rechtsvertretung (RV): Insgesamt zeigen die Erfahrungen der RBS Testbetrieb, dass die Arbeit als RV vor allem für jüngere Juristinnen und Juristen attraktiv ist, nicht zuletzt aufgrund des besonderen Profils der zugewiesenen RV.⁶¹ Um einen möglichen Unterschied betreffend Erfahrung zwischen RV und FS SEM von Beginn weg auszugleichen, dürfte es notwen-

⁶¹ Für detaillierte Ausführungen dazu siehe oben Ziff. 3.3 Profil der Rechtsvertretung.

dig sein, Minimalanforderungen betreffend Kenntnissen und Erfahrung im Asylbereich bei der Rekrutierung streng einzuhalten, neu angestellte RV gut auszubilden (Einführungskurs) und in der Anfangsphase eng zu begleiten und kontinuierlich weiterzubilden. Ob eine genügende Zahl qualifizierter RV gefunden werden kann, wird auch von den Standorten der Bundeszentren und dem zeitlichen Tempo und Ablauf der Umsetzung abhängen.

Beratung: Bestehende HWV wären ein potentieller Pool an Kandidatinnen und Kandidaten für die Arbeit bei der Beratung an den RBS der Bundeszentren.

Stab/Leitung: Hier könnte auf das bestehende Team der RV zurückgegriffen werden; aber auch erfahrene RV von RBS in den Kantonen wären potentielle Kandidatinnen und Kandidaten.

Disposition: Laut den Befragten ist es ein grosser Vorteil, dass man auch Personen rekrutieren könne, die den Asylbereich noch nicht kennen würden. Gleichzeitig sei es ein enorm herausfordernder Job, da das Funktionieren des gesamten Verfahrens zu einem wesentlichen Teil von einer guten Disposition abhängt.

Dolmetschende (RBS): Laut der Einschätzung einer Fachperson ist in der Schweiz grundsätzlich ein genügend grosser Pool an geeigneten Dolmetschenden vorhanden. Sinnvoll ist, dass die RBS Testbetrieb andere Dolmetschende einsetzt als das SEM. Dies sollte bei einer schweizweiten Umsetzung beibehalten werden. Eine sorgfältige Vorbereitung auf die Arbeit als Dolmetschende für die RBS an den Bundeszentren dürfte wichtig sein.

Qualitätssicherung: Mehrere der Befragten betonten, dass die Qualitätssicherung der Arbeit der RBS an den Bundeszentren zentral sein werde. Zur Definition von Qualitätskriterien kann das Gutachten beigezogen werden. Möglich wäre auch, sich am von den Hilfswerken für den Regelbetrieb gemeinsam entwickelten Rechtsschutzmodell für die RBS in den Kantonen (dem sogenannten Löwenbergmodell) zu orientieren. Dieses Modell dient dazu, im Regelbetrieb über die Beschwerdeerhebung zu entscheiden, und müsste an die Rolle der zugewiesenen RV angepasst werden. Es dürfte sinnvoll sein, für die Qualitätssicherung eine für alle RBS zuständige Einheit (ein gemeinsames Dach) zu schaffen und mit einem entsprechenden Pflichtenheft auszustatten.

UMA: Wie bereits dargelegt, ist im Bereich UMAs - insbesondere betreffend der Rolle der RBS - am Testbetrieb momentan einiges in Bewegung. Wichtig ist, dass bei der aktuellen Lösungsfindung im Testbetrieb auch ein Bewusstsein da ist, dass die in Zürich gefundenen Lösungen im Hinblick auf eine schweizweite Umsetzung von Bedeutung sein und zumindest als Grundlage für vergleichbare Lösungen an anderen Standorten dienen könnten.

9 HAUPTERGEBNISSE DER EVALUATION UND GESAMTWÜRDIGUNG

Gestützt auf die über drei Erhebungsphasen 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:

Rechtscharakter: Die zugewiesene Rechtsvertretung (RV) bildet eine in Hinblick auf die Besonderheiten des Asylverfahrens in der Testphase spezifisch ausgestaltete, vollwertige Form des unentgeltlichen Rechtsbeistands gemäss Art. 29 Abs. 3 BV und damit um eine besondere Kategorie der amtlichen Verbeiständung.

Funktionierendes Rechtsschutzmodell: Es hat sich gezeigt, dass das die zugewiesene Rechtsvertretung ein funktionierendes Rechtsschutzmodell ist. Verbesserungspotential gibt es vorwiegend

bei Details in den Bereichen Organisation, Prozesse und Ressourcen. Das System der zugewiesenen RV an sich hat sich bewährt und im Verlauf der Testphase positiv entwickelt.

Besser informiert: Durch die im Testbetrieb systematisch zugewiesene RV hängt im Vergleich zum Regelbetrieb viel weniger vom Zufall ab, welche Asylsuchenden (AS) über das Verfahren und ihre Chancen im Verfahren korrekt informiert sind. Die Glaubwürdigkeit der Informationen wird erhöht, wenn sie auch von einer von den Behörden unabhängigen Seite an die AS gelangen.

Bessere Akzeptanz: Während der Fokusgruppen-Interviews zeigte sich, dass viele der Asylsuchenden eine realistische Sicht ihrer Chancen im Verfahren haben. Mit wenigen Ausnahmen begrüßten die Asylsuchenden das beschleunigte Verfahren. Alle Asylsuchenden mit guten, sowie viele Asylsuchende mit schlechten Chancen auf Asyl betonten, 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. Mehrere Dolmetscher des SEM erzählten ausserdem, wie dank der Anwesenheit der RV die Asylsuchenden während der Befragungen ruhiger seien. Die Beobachtungen und Interviews zeigten ausserdem auf, dass die Verfahrensschritte Entscheidentwurf, Stellungnahme und Entscheid, kombiniert die Akzeptanz der Entscheide und des Verfahrens stärken.

Stärkung der Mitwirkungspflicht: Grundsätzlich wirkt sich die RV positiv auf die Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden aus. Es konnte beobachtet werden, wie alle RV während des Erstgesprächs den Asylsuchenden erklärten, dass sie während den Befragungen die Wahrheit sagen müssten. Einige RV erinnerten den AS in einer Pause während der Anhörung daran, dass er oder sie Fragen detailliert beantworten muss. Auch stehen die RV den Asylsuchenden bei der Beschaffung von Beweismitteln zur Seite und tragen so dazu bei, dass wichtige Beweise vom Asylsuchenden überhaupt beschafft oder früher beschafft werden.

Gerechterer Rechtsschutz: Anders als im Regelbetrieb hängt der Rechtsschutz im Testbetrieb viel weniger davon ab, ob und wie der Asylsuchende über die Möglichkeit einer Rechtsvertretung informiert wird. Während im Regelbetrieb der Beizug einer RV stark von den Umständen und der Initiative des Asylsuchenden abhängt, kriegt durch das Rechtsschutzmodell der Testphase jeder Asylsuchende eine RV, die ihre Rolle dem Fall entsprechend ausübt. Die zugewiesene RV kann auch systematisch sicherstellen, dass AS, die im erweiterten Verfahren auf rechtliche Unterstützung angewiesen sind, mit einer gewillkürten RV vernetzt werden. Fazit: der Rechtsschutz ist systematischer und umfassender.

Ausgeglichen gute Qualität der Entscheide: Das Bewusstsein beim SEM, dass in der Form der RV eine fachlich kompetente und im Interesse des AS handelnde Person den Entscheidentwurf und den Entscheid inhaltlich analysiert und rechtlich würdigt, und die Notwendigkeit, sich darauf einzulassen, wirkt sich positiv auf die Qualität der SEM-Entscheide aus.

Entlastung Beschwerdephase: Die Erfahrungen der Testphase zeigen, dass signifikant weniger Beschwerden erhoben, Beschwerden gezielter geführt und diese qualitativ gut bis sehr gut verfasst werden. Durch die Mitwirkung der RV im erstinstanzlichen Verfahren können Fehler frühzeitig erkannt und manchmal bereits auf dieser Stufe behoben werden. All dies führt zu einer Entlastung des Bundesverwaltungsgerichts. Zu beachten ist allerdings, dass bei einer schweizweiten Umsetzung des Rechtsschutzmodells die Belastung des Bundesverwaltungsgerichts trotz zu erwartender niedrigerer Beschwerdequote insgesamt zunehmen wird, weil innert der verkürzten Bearbeitungsfristen insgesamt mehr Beschwerden aus den Bundeszentren entschieden werden müssen, was Fragen der Schwankungstauglichkeit auf dieser Ebene aufwirft.

Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit: Ob eine allfällige schweizweite Umsetzung des Rechtsschutzmodells erfolgreich sein wird, wird von zahlreichen Details abhängen. Bei einer sorgfältigen Planung und Begleitung durch die verschiedenen Akteure, insbesondere durch die Auftraggeberin (SEM) und die zukünftige Leistungserbringerin oder zukünftigen Leistungserbringerinnen (RBS Bundeszentren), dürfte die Umsetzbarkeit und Nachhaltigkeit des Rechtsschutzmodells grundsätzlich gegeben sein. Es wird allerdings wichtig sein, durch eine entsprechende Ausgestaltung der Leistungsverträge mit den Leistungserbringerinnen und Schulungsmassnahmen sicherzustellen, dass auf den Erfahrungen des Testbetriebs aufgebaut und diese soweit als möglich auf die neuen Bundeszentren übertragen werden können.

Schlussfazit: Beratung und Rechtsvertretung sind ein wesentliches Element der Neustrukturierung im Asylbereich, das zur Rechtstaatlichkeit, Effizienz und Glaubwürdigkeit sowie zur Akzeptanz des Asylsystems beiträgt.