

Evaluation PERU

Rechtsschutz und Entscheidqualität

Schlussbericht (Kurzversion)

Anne-Laurence Graf

Raffaella Massara

Bendicht Tellenbach

Alberto Achermann

Bern, 16. August 2021

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, Postfach, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORENVERZEICHNIS

Dr. iur. *Anne-Laurence Graf* arbeitet seit Oktober 2017 als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Themenbereich Migration des SKMR. Anne-Laurence Graf hat mit Raffaella Massara die operative Co-Projektleitung inne.

Rechtsanwältin *Raffaella Massara* ist als selbständige Rechtsanwältin im Advokaturbüro Omuri & Massara tätig. Raffaella Massara hat mit Anne-Laurence Graf die operative Co-Projektleitung inne.

Fürsprecher *Bendicht Tellenbach* war von 1992 – 2006 Richter bei der Asylrekurskommission und seit 2007 bis zu seiner Pensionierung Ende Mai 2018 Richter am Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Bendicht Tellenbach ist vor allem für die Überprüfung der Evaluationsfragen im Bereich der Entscheidqualität zuständig.

Professor Dr. iur. *Alberto Achermann* ist Anwalt in Bern und assoziierter Professor für Migrationsrecht an der Universität Bern und Organisator der Schweizerischen Migrationsrechtstage. Er ist für die strategische Projektleitung zuständig.

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Evaluation PERU, Rechtsschutz und Entscheidqualität, Schlussbericht (Kurzversion), verfasst von Graf Anne-Laurence/Massara Raffaella/Tellenbach Bendicht/Achermann Alberto, Bern, 2021.

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis.....	IV
Dank	V
Rechtsschutz und Entscheidqualität	1
I. Auftrag zur Evaluation	1
II. Analyse von Statistiken	1
III. Evaluation der Entscheidqualität.....	3
1. Methodik	3
2. Feststellungen	3
3. Wesentliche Problemfelder	4
3.1. Zeitdruck bei der Sachverhaltsabklärung	4
3.2. Stellungnahme zum Entwurf.....	4
3.3. Qualitätskontrolle.....	4
4. Weitere Aspekte der Entscheidqualität.....	5
5. Gesamthafte Beurteilung	5
IV. Evaluation des Rechtsschutzes.....	6
1. Methodik	6
2. Wichtigste Feststellungen und Empfehlungen	6
2.1. Anforderungsprofil der RechtsvertreterInnen	6
2.2. Personalressourcen und Schwankungstauglichkeit.....	6
2.3. Rollenverständnis	7
2.4. Arbeitsmittel.....	7
2.5. Mandatsführung.....	8
2.6. Auslegung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit	8
2.7. Rechtsschriften	11
2.8. BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZ oV).....	11
2.9. Handwechsel im beschleunigten Verfahren	12
2.10. Stellungnahmen	12
2.11. Qualitätskontrolle.....	12
2.12. Koordination zwischen allen LE.....	12
2.13. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)	13
2.14. Beratung	13
3. Gesamthafte Beurteilung	14

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AsylG	Asylgesetz
BAZ	Bundesasylzentrum
BAZ oV	Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion
BAZ mV	Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
FV	Fachverantwortliche Person
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
LE	Leistungserbringerinnen
NEE	Nichteintretensentscheid
NWCH	Region Nordwestschweiz
OCH	Region Ostschweiz
RV	Rechtsvertretung / Rechtsvertreterin / Rechtsvertreter
SEM	Staatssekretariat für Migration
VP	Vertrauensperson
TZCH	Region Tessin und Zentralschweiz
UMA	Unbegleitete-r minderjährige-r Asylsuchende-r
WCH	Region Westschweiz
ZH	Region Zürich

DANK

Die Autoren bedanken sich bei allen Personen, die für diese Evaluation befragt wurden, für die gute Zusammenarbeit. Sie danken auch den Richterinnen und Richtern, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern sowie Mitarbeitenden des Generalsekretariats des BVGer für ihre wertvolle Unterstützung, insbesondere bei der Erstellung der Statistiken.

Die Autoren bedanken sich auch bei den Mitgliedern der internen und externen Begleitgruppe für ihre Kommentare und sachdienlichen Fragen während der Begleitgruppensitzungen zur Evaluation am 4. und 9. März 2021.

Sie danken auch den Mitarbeitenden des Staatssekretariat für Migration (SEM), die für die Begleitung des PERU-Projekts und insbesondere des Teilprojekts 2 zur Evaluierung des Rechtsschutzes und Entscheidungsqualität zuständig waren, für ihre stetige Unterstützung.

Schließlich profitierten die Autoren in der Anfangsphase der Evaluation von der wertvollen Unterstützung durch Lukas Heim (SKMR) und danken ihm für seine Expertise. Sie danken auch Luisa Jakob (SKMR) für ihre Hilfe bei der Erstellung der in diesem Dokument verwendeten Grafiken.

Etwaige Fehler oder Unklarheiten im Text liegen in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

RECHTSSCHUTZ UND ENTSCHEIDQUALITÄT

I. AUFTRAG ZUR EVALUATION

Das SEM hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mit einer externen Evaluation des Rechtsschutzes und der Entscheidungsqualität bei der Anwendung des neuen Asylverfahrens beauftragt. Die Evaluation erfolgte im Rahmen des Teilprojekts 2 des Projekts PERU, welches Prozessqualität, Entscheidungsqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes untersuchte. (Das Teilprojekt 1 hat demgegenüber die Prozessqualität zum Gegenstand).

Die Evaluation des Teilprojekts 2 verlief in zwei Phasen: In der ersten Phase fokussierte die Evaluation auf die Mandatsführung des Rechtsschutzes im erstinstanzlichen Verfahren. In der zweiten Phase legte die Evaluation den Schwerpunkt auf die Entscheidungsqualität des SEM und die Analyse von Rechtsschriften des Rechtsschutzes. In beiden Phasen analysierte das Evaluationsteam Statistiken des SEM und des BVGer und führte eine Reihe von Interviews mit Akteuren (vor allem mit der Rechtsvertretung [RV]) in den sechs Asylregionen.

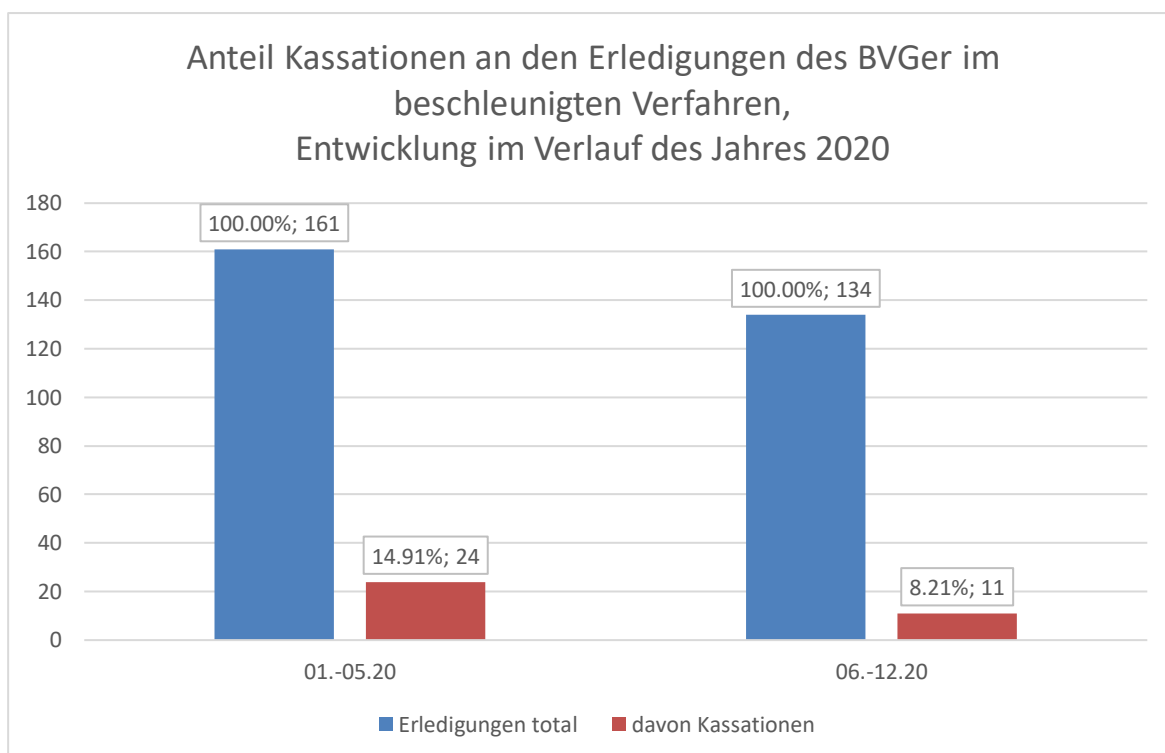
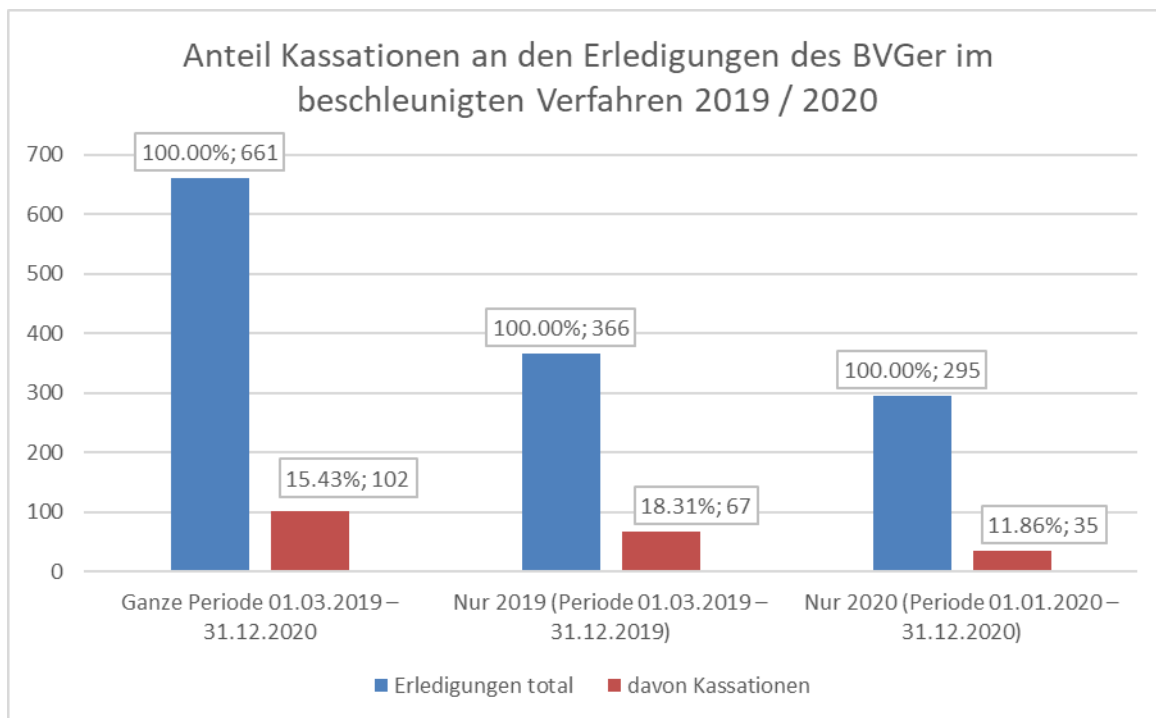
II. ANALYSE VON STATISTIKEN

Das SKMR hat detaillierte Statistiken des SEM sowie des BVGer analysiert, welche für die Umsetzung der neuen Verfahrensbestimmungen über das beschleunigte Verfahren zu folgenden Feststellungen führten:

Im ersten Jahr nach Einführung des neuen Asylgesetzes wurden mehr als die Hälfte aller neurechtlichen Gesuche im beschleunigten Verfahren entschieden; dem erweiterten Verfahren dagegen wurden nur knapp 20% der Gesuche zugewiesen (ein Anteil von ca. 25-30% der Gesuche entfiel auf das Dublin-Verfahren). Dieser zu geringe Anteil erweiterter Verfahren wurde im Verlauf des Jahres 2020 korrigiert, er beträgt nun etwas mehr als ein Viertel der Verfahren.

Die Zahl der im beschleunigten Verfahren getroffenen ganz oder teilweise positiven Entscheide ist relativ hoch (ca. 23-24% Asylgewährungen; zwischen 32% und 44% vorläufige Aufnahmen; wobei die Anteile allerdings je nach Herkunftsland sehr variieren). Es zeigte sich somit – entgegen einer verschiedentlich geäußerten Befürchtung – dass auch im beschleunigten Verfahren in vielen klar positiv eingeschätzten Fällen rasch entschieden wird.

In der ersten Evaluationsphase (März 2019 – Februar 2020) wurde festgestellt, dass eine besorgniserregend hohe Anzahl von Entscheiden des beschleunigten Verfahrens vom BVGer kassiert (zur Neuüberprüfung an das SEM zurückgewiesen) wurden. In dieser Hinsicht ist eine beachtliche Trendwende eingetreten, indem die Rate der Kassationen von Entscheiden des beschleunigten Verfahrens seit anfangs 2020 stark rückläufig ist (je nach Berechnungsmethode des SEM bzw. des BVGer von ca. 18-19% auf ca. 10-11% der angefochtenen Entscheide) ab.



III. EVALUATION DER ENTSCHEIDQUALITÄT

1. Methodik

Zur Evaluation der Entscheidungsqualität hat das SKMR eine Analyse von insgesamt 120 Einzelfalldossiers durchgeführt, in welchen das SEM zwischen März 2019 und Dezember 2020 über das Asylgesuch im beschleunigten Verfahren entschieden hat. Die Auswahl der Dossiers erfolgte nach Zufallsprinzip quasi «stichprobenartig», jedoch anhand eines bestimmten Auswahlrasters (20 Dossiers pro Asylregion, wobei sich die Auswahl auf die acht bedeutendsten Herkunftsländer beschränkte (Afghanistan, China [d.h. faktisch Tibet], Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka, Syrien, Türkei). Die Auswahl umfasste sowohl vollständig negative Entscheide (61) als auch solche mit vorläufiger Aufnahme (47) oder Asylgewährung (12); sowohl an das BVGer weitergezogene als auch nicht angefochtene Entscheide.

Von den 108 ganz oder teilweise negativen Asylentscheiden des untersuchten Samples (vollständige Abweisungen oder Abweisungen im Asylpunkt mit vorläufiger Aufnahme) wurden etwas mehr als die Hälfte mit Beschwerde beim BVGer angefochten. Davon waren 7 Beschwerden erfolgreich (4 von zugewiesenen RV), 4 sind noch hängig (davon 3 von zugewiesenen RV). Die übrigen Beschwerden wurden abgewiesen oder (in 4 Fällen) durch Formalentscheid erledigt.

Bei der Auswertung der Dossiers auf allfällige Mängel lag der Fokus auf der Qualität der Verfahrensführung und Entscheidbegründung, was nicht in jedem Fall mit der Frage der – im Ergebnis – sachlichen Richtigkeit und rechtlichen Beständigkeit des Entscheids deckungsgleich ist. Nicht jeder Qualitätsmangel bedeutet zwingend, dass der Entscheid einer rechtlichen Überprüfung nicht standhält; und eine Abweisung der gegen den Entscheid gerichteten Beschwerde durch das BVGer bedeutet nicht in jedem Fall, dass der Entscheid qualitativ einwandfrei war.

2. Feststellungen

In etwa der Hälfte dieser Dossiers waren keine Auffälligkeiten oder zu beanstandende Mängel festzustellen; einige weitere Dossiers wiesen nur kleinere Mängel oder warfen zumindest Fragen auf. In ungefähr 40 Dossiers ergaben sich indessen gewisse Feststellungen, welche für die Beurteilung der Qualität bedeutsam erschienen; teilweise waren dies gravierendere Mängel, insbesondere bei der Sachverhaltsabklärung, ungenügende Würdigung der Stellungnahme zum Entscheidentwurf, Verfahrensmängel, formale Fehler im Dispositiv, unzutreffende Rechtsanwendung, fragliche Praxiskonformität, Mängel in der Begründungsqualität.

In Anbetracht des relativ kleinen «Samples» können die gewonnenen Erkenntnisse nicht Anspruch auf ein gesamthafte Qualitätszeugnis für das neue Asylverfahren erheben. Ebenso wenig dürfen die zahlenmässigen Relationen der verschiedenen Feststellungen als Statistik betrachtet werden. Dennoch wirft die Auswertung ein Schlaglicht auf die Umsetzung des neuen Verfahrens, welche vor allem die relevanten Problemfelder, Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt.

3. Wesentliche Problemfelder

3.1. Zeitdruck bei der Sachverhaltsabklärung

Mängel bei der Sachverhaltsabklärung scheinen in vielen Fällen auf Zeitdruck (bzw. das Bemühen, den Fall möglichst im beschleunigten Verfahren erledigen zu können) zurückzuführen zu sein. Die sog. Triage, d.h. die richtige Handhabung der Kriterien für die Zuweisung komplexerer Fälle in das erweiterte Verfahren, war zwar nicht Gegenstand der Evaluation, jedoch zeigte sich, dass zumindest in der Anfangsphase zu viele Fälle trotz erhöhtem Abklärungsbedarf im beschleunigten Verfahren behandelt wurden, was unter anderem auch zur beträchtlichen Quote von Kassationen durch das BVGer führte.

In dieser Hinsicht hat das SEM im März 2020 mit einer neuen «Checkliste zur Verfahrenswahl» eine Korrekturmassnahme getroffen, welche zu einem erhöhten Anteil von Zuweisungen in das erweiterte Verfahren führte. Die Quote der Kassationen des BVGer hat sich in der Folge im Jahr 2020 nahezu halbiert.

Das SKMR empfiehlt dem SEM, die Frage der Triage zwischen beschleunigtem und erweitertem Verfahren, insbesondere auch unter dem Aspekt der Rechtsprechung des BVGer (Grundsatzurteil vom 9. Juni 2020, BVGE 2020 VI/5) weiterhin einem «Monitoring» zu unterziehen.

3.2. Stellungnahme zum Entwurf

Der mit dem neuen Recht eingeführte Verfahrensschritt der Stellungnahme der Rechtsvertretung der Asylsuchenden zum Entscheidentwurf des SEM ist eine bedeutsame Verbesserung und Konkretisierung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs. Dieser neue Verfahrensschritt stösst indessen auf Schwierigkeiten. Von Seiten der Rechtsvertretungen wird darüber geklagt, dass die Stellungnahmen nur selten bis nie zu einer Änderung des Entscheids oder dessen Begründung führen würden, dass mitunter auch auf ausführlich und eingehend begründete Stellungnahmen nicht eingegangen werde oder sie ohne inhaltliche Würdigung mit knappen Worten abgetan würden. Demgegenüber wird von Seiten SEM-Mitarbeitender die Qualität der Stellungnahmen teilweise bemängelt. Die Dossieranalyse hat bestätigt, dass der Umgang mit den Stellungnahmen zwar in manchen Fällen gut gelungen, jedoch oft nur eine unzureichende inhaltliche Auseinandersetzung aufweist und allgemein gesehen methodisch noch nicht optimal ist. Insgesamt ist die Umsetzung noch nicht befriedigend, wobei beträchtliche Unterschiede zwischen den Regionen bestehen. In den Regionen BE und TZCH hat es sich schon recht gut eingespielt, in den übrigen Regionen, insb. WCH, besteht noch ein grosses Verbesserungspotential. Das SKMR hat hierzu verschiedene Empfehlungen abgegeben, sowohl an die Adresse des SEM als auch der Leistungserbringerinnen (LE) der RV.

3.3. Qualitätskontrolle

Bei der internen Qualitätskontrolle gibt es noch Verbesserungspotential. Das «Vier-Augen-Prinzip» wird nicht immer genügend konsequent und genau angewendet. Dies zeigte sich auch in vereinzelt Entscheidungen mit offenkundigen formalen Fehlern.

Anscheinend gibt es eine Art «Erwartungsdruck», möglichst viele Entscheide im beschleunigten Verfahren zu treffen, was der Qualität nicht förderlich ist. Ob dies auf falsch verstandene

Zielsetzungen betreffend Fristeinhaltung oder eher auf «Ehrgeiz» oder «Wettbewerbsdenken» der Mitarbeitenden in den Regionen beruht, liess sich nicht abschliessend klären.

Das SKMR hat zur Qualitätskontrolle verschiedene Empfehlungen an das SEM gerichtet.

4. Weitere Aspekte der Entscheidqualität

Nebst diesen hauptsächlichen Problemfeldern hat das SEM gewisse weitere Mängel festgestellt und entsprechende Empfehlungen abgegeben, so etwa zur Akteneinsicht, zu formalen Aspekten oder zur Rechtsanwendung in bestimmten asylrechtlichen oder länderspezifischen Bereichen.

Es ist festzustellen, dass das SEM, nebst den erwähnten Richtlinien zur «Triage», auch in anderen Punkten nach den Erfahrungen im ersten Jahr der Geltung der neuen Verfahrensbestimmungen gewisse Verbesserungsmassnahmen getroffen hat. Zu erwähnen ist etwa eine detaillierte Weisung vom Mai 2020 über den Beizug von sog. Verweiserdossiers (Akten von Verwandten oder Bezugspersonen der Asylsuchenden, welche u.U. wertvolle Hintergrundinformationen oder Querverweise liefern können); solche Verweiserdossiers wurden in der Anfangsphase nicht immer oder nur ungenügend konsultiert.

Die juristische Qualität der Entscheide ist im Allgemeinen zufriedenstellend. Einzelne Entscheide waren jedoch mit kleineren oder gröberen Mängeln behaftet oder fehlerhaft.

Die Begründungsqualität ist im Allgemeinen ausreichend, mit einigen Ausnahmen (sowie mit der erwähnten Einschränkung bezüglich Umgang mit der Stellungnahme zum Entwurf). Es finden sich auch viele gut bis sehr gut begründete Entscheide.

5. Gesamthafte Beurteilung

Insgesamt gesehen erachtet das SKMR die Qualität der im beschleunigten Verfahren getroffenen Entscheide des SEM als zufriedenstellend. Es gibt jedoch gewisse Einschränkungen.

Die Hauptfrage zur Entscheidqualität wird somit vom SKMR wie folgt beantwortet:

Die Entscheide erfüllen insgesamt gesehen die wesentlichen qualitativen Anforderungen, mit gewissen Einschränkungen.

Die Einheitlichkeit der Asylpraxis in den sechs Asylregionen konnte aufgrund der diesbezüglich zu wenig aussagekräftigen Statistiken und der relativ geringen Anzahl der untersuchten Einzelfalldossiers nicht abschliessend beurteilt werden, jedoch fanden sich keine Anhaltspunkte für unterschiedliche Praktiken zu länderspezifischen oder asylrechtlichen Fragestellungen.

IV. EVALUATION DES RECHTSSCHUTZES

1. Methodik

Für den Rechtsschutz basiert die Analyse zum einen auf Interviews mit RV sowie leitenden Mitarbeitenden des SEM aus allen sechs Asylregionen, zum anderen auf einer Analyse von Einzelfalldossiers aus dem beschleunigten Verfahren (keine Dublin- oder andere Nichteintretensentscheide [NEE], keine erweiterten Verfahren).

In der Phase 1 führte das SKMR in jeder Asylregion 5 Interviews mit RV, 1 Interview einer fachverantwortlichen Person (FV), 2 Interviews mit der Rechtsberatung sowie 1 Interview mit einem Mitglied der Abteilungsleitung der jeweiligen Asylregion des SEM durch. Ferner studierte das Evaluationsteam 130 Dossiers mit SEM-Entscheiden von März-Dezember 2019 unter dem Aspekt der Mandatsführung. In der Phase 2 führte das SKMR in der oben erwähnten Zusammensetzung erneut Interviews in allen Asylregionen durch, zusätzlich wurden auch Interviews mit gewillkürten (frei gewählten) RV und zugelassenen Rechtsberatungsstellen durchgeführt. Dazu kam eine Dossieranalyse von Rechtsschriften. Über beide Phasen wurden zudem verschiedene Dokumente, Statistiken sowie die Rechtsprechung des BVGer ausgewertet.

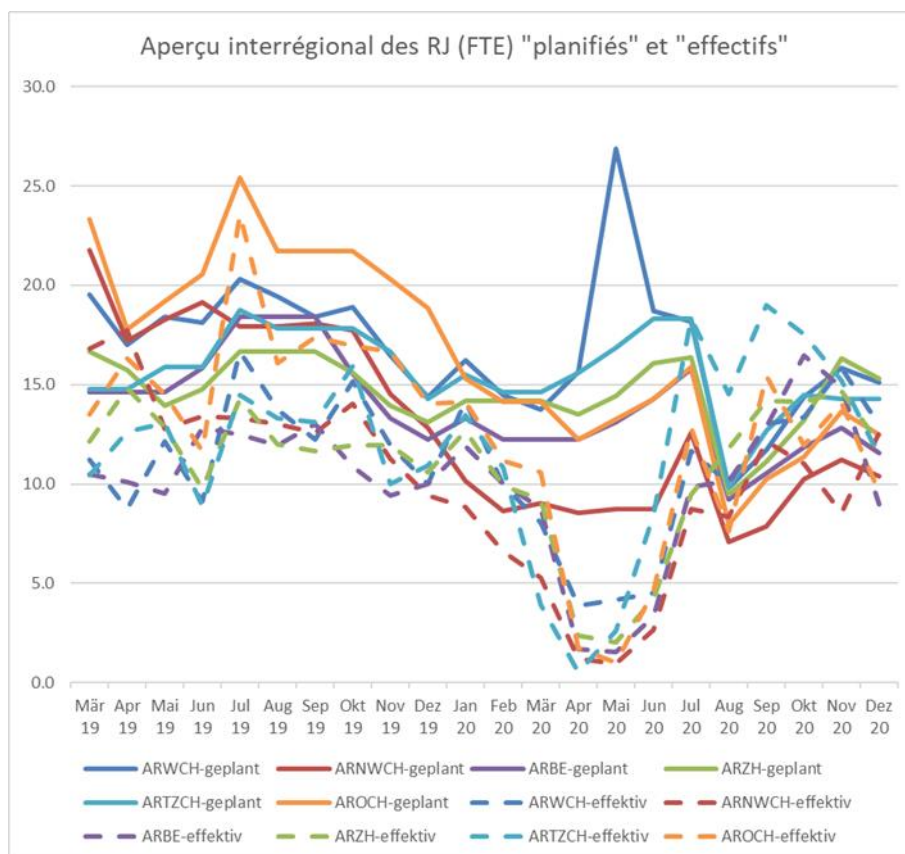
2. Wichtigste Feststellungen und Empfehlungen

2.1. Anforderungsprofil der RechtsvertreterInnen

In allen Regionen erfüllten die befragten RV zum Zeitpunkt der Evaluation die Vorgaben gemäss Asylgesetz. Um das Aus- und Weiterbildungsangebot weiter auszubauen bzw. die diesbezüglich vorhandenen Aus- und Weiterbildungskonzepte umzusetzen und mehr regionenübergreifende Einblicke in die Arbeit der anderen LE bzw. des SEM zu ermöglichen, empfiehlt das SKMR, quartalsweise Zeitfenster für Aus- und Weiterbildungen vorzusehen und schweizweit an einem oder zwei Arbeitstagen im Jahr keine Verfahrensschritte vorzusehen, so dass die LE auch die Möglichkeit hätten, sich schweizweit zu einer Veranstaltung zu treffen.

2.2. Personalressourcen und Schwankungstauglichkeit

Die mit dem Rechtsschutz betrauten LE haben ihre Personalressourcen korrekt geplant. Für den grössten Teil des untersuchten Zeitraums stand eine ausreichende Anzahl von RVs im Vergleich zu den geplanten Verfahrensschritten zur Verfügung (siehe nachstehende Grafik). Alle LE sind auf prognostizierte Schwankungen der Anzahl der zu vertretenden Asylsuchenden vorbereitet (alle verfügen über ein Schwankungstauglichkeitskonzept). Diesen voraussehbaren Schwankungen fühlen sich die LE grundsätzlich auch gewachsen, nicht aber den unvorhersehbaren Schwankungen, die mit der Disposition der Verfahrensschritte verbunden sind. In dieser Hinsicht empfiehlt das SKMR dem SEM, schweizweit die sogenannte «7-Tage-Regel» (Zustellung des Entscheidenwurfs 7-Tage nach der Anhörung) einzuführen, um die Planung der Verfahrensschritten zu erleichtern. Das SKMR empfiehlt dem SEM ausserdem, im Hinblick auf die bevorstehende Ausschreibung alternative Finanzierungsmodelle des Rechtsschutzes zu prüfen.



In der obigen Grafik stellen die gestrichelten Linien die Anzahl der RV (in FTE) in der jeweiligen Region dar, die tatsächlich zur rechtlichen Vertretung in den Bundesasylzentren (BAZ) eingesetzt wurden, während die "durchgezogene" Linie die Planung (in Anzahl RV, FTE) pro LE darstellt.

2.3. Rollenverständnis

Die Rolle der zugewiesenen RV ist in den Regionen unterschiedlich gut geklärt. In den Regionen, wo das Rollenverständnis klar ist, scheint sich dies positiv auf die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und den LE auszuwirken. Die unterschiedlichen Rollenverständnisse könnten auch einen Einfluss auf die Einschätzung der RV haben, ob eine Beschwerde erhoben werden soll. Es wird den LE und dem SEM empfohlen, das Thema des Rollenverständnisses weiter zu thematisieren (namentlich als Thema im Rahmen der schweizweiten Koordination zwischen den LE).

2.4. Arbeitsmittel

Alle LE verfügen über ausreichend Arbeitsmittel. Verbesserungspotential besteht vereinzelt lediglich in Bezug auf den kurzfristigen Zugang zu Dolmetscherinnen und Dolmetschern der Beratung. Das SKMR empfiehlt deshalb den LE, den Zugang der Rechtsberatung zu einem Pikett-Dolmetscherdienst in den wichtigsten Sprachen sicherzustellen.

2.5. Mandatsführung

In allen Regionen nehmen die LE ihre Verpflichtung zur rechtlichen Vertretung der Asylsuchenden ernst und üben ihren Auftrag sorgfältig aus. In einigen wenigen Fällen hat die RV im Falle eines negativen Entscheids (bei Verzicht auf eine Beschwerde) das Mandat zur rechtlichen Vertretung nicht oder verspätet niedergelegt. Das SKMR erachtet es als zwingend, dass im Fall der Niederlegung des Mandats der Entscheid der asylsuchenden Person am Tag der Entscheideröffnung mitgeteilt und ausgehändigt wird (siehe hierzu auch nachstehende Ausführungen zu den BAZ oV). Im Fall einer Niederlegung des Mandats sollten die involvierten Akteure (SEM und LE) der asylsuchenden Person das Aufsuchen einer gewillkürten RV erleichtern.

Die Mandatsführung der zugewiesenen RV während der Anhörung wird in allen Regionen durch verschiedene Faktoren beeinflusst, wie das Anhörungsklima, die Dauer von Anhörungen, die Protokollführung sowie den Zeitpunkt der Vorbereitung der Anhörung sowie von Beweismiteileingaben. Seitens des SEM besteht ein Harmonisierungsbedarf zwischen den Regionen insbesondere in Bezug auf die Entgegennahme von Beweismitteln und das Akteneinsichtsrecht bei Anhörungen im erweiterten Verfahren. In dieser Hinsicht empfiehlt das SKMR dem SEM, ein fortlaufendes Akteneinsichtsrecht des Rechtsschutzes im beschleunigten Verfahren zu prüfen. In jedem Fall muss dem Rechtsschutz die Akteneinsicht in das Anhörungsprotokoll gewährt werden, sobald keine weiteren Instruktionsmassnahmen mehr notwendig sind. Ausserdem empfiehlt das SKMR den LE, so früh wie möglich mit der Vorbereitung der Anhörung zu den Asylgründen zu beginnen. Was wiederum erfordert, dass das SEM dem Rechtsschutz so früh als möglich mitteilt, ob ein Fall im nationalen Verfahren behandelt werden wird oder nicht. Ebenso empfiehlt das SKMR dem SEM, Audioaufnahmen der Anhörungen zu prüfen.

2.6. Auslegung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit

Bei der Überprüfung der Beschwerdechancen wird in allen Regionen das Vier-Augen-Prinzip angewendet. Aus Sicht des SKMR räumt Artikel 102h Abs. 4 AsylG der RV beim Entscheid für die Beschwerdeerhebung zwar einen Ermessensspielraum ein. Fehlende Ressourcen stellen jedoch keinen valablen Grund für die Nichteinreichung einer Beschwerde dar. Im Allgemeinen deuten aus Sicht des SKMR die Statistiken darauf hin, (1) dass die Regionen das Kriterium der Aussichtslosigkeit unterschiedlich auslegen, (2) eine nicht unbeachtliche Anzahl von Beschwerden von gewillkürten RV oder der asylsuchenden Personen vom BVGer als nicht aussichtslos betrachtet wurden, und (3) der Masstab bei der Auslegung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit von den mit dem Rechtsschutz betrauten LE (mit Ausnahme der WCH) eher hoch angesetzt zu werden scheint.

Die nachstehenden Grafiken beruhen auf einer Statistik des BVGer, welche die seit Inkrafttreten des neuen Rechts am 1. März 2019 bis Ende 2020 im beschleunigten Verfahren gefällten Urteile nach Erledigungsart und Regionen aufzeigt, und zwar jeweils aufgeschlüsselt nach drei Kategorien der RV zugewiesene RV (LE), gewillkürte RV oder ohne RV.

Legende zu den nachstehenden Grafiken:

Gutheissung, Entscheid im (Dreier-, ev. Fünfer-)Kollegium

■ Guth. Koll.

Gutheissung im einzelrichterlichen Verfahren (mit Zustimmung einer zweiten Richterin/eines zweiten Richters) nach Art. 111 Bst. e AsylG (offensichtlich begründete Beschwerde)

■ Guth. Einzelr.

Kassation (Rückweisung), Entscheid im (Dreier-, ev. Fünfer-)Kollegium

■ Kass. Koll.

Kassation (Rückweisung) im einzelrichterlichen Verfahren (mit Zustimmung einer zweiten Richterin/eines zweiten Richters) nach Art. 111 Bst. e AsylG (offensichtlich begründete Beschwerde)

■ Kass. Einzelr.

Wiedererwägung durch das SEM (Art. 58 VwVG)

■ WE SEM

übrige Abschreibungen (Rückzug, Beschwerde gegenstandslos)

■ Abschr.

Abweisung, Entscheid im (Dreier-, ev. Fünfer-)Kollegium
(Beschwerde unbegründet, war aber nicht aussichtslos)

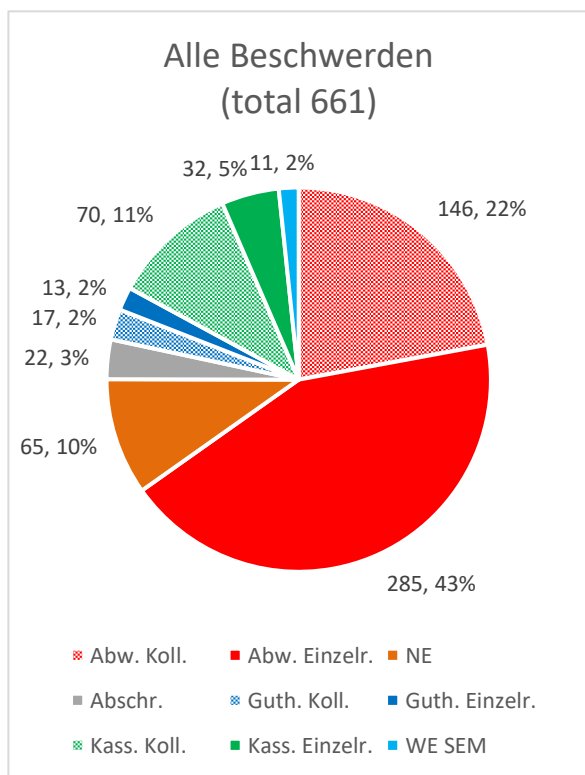
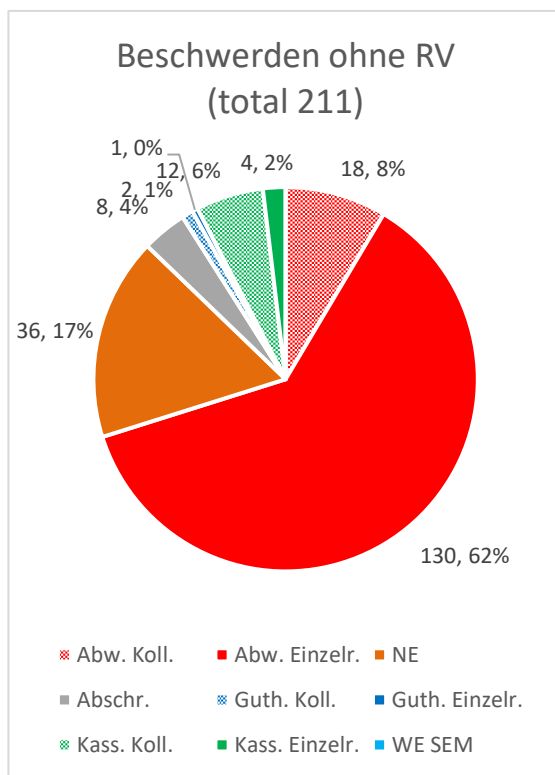
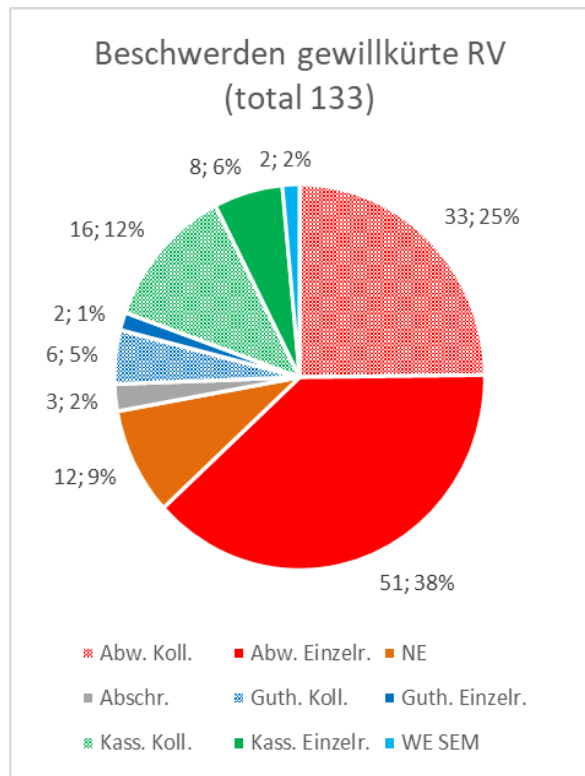
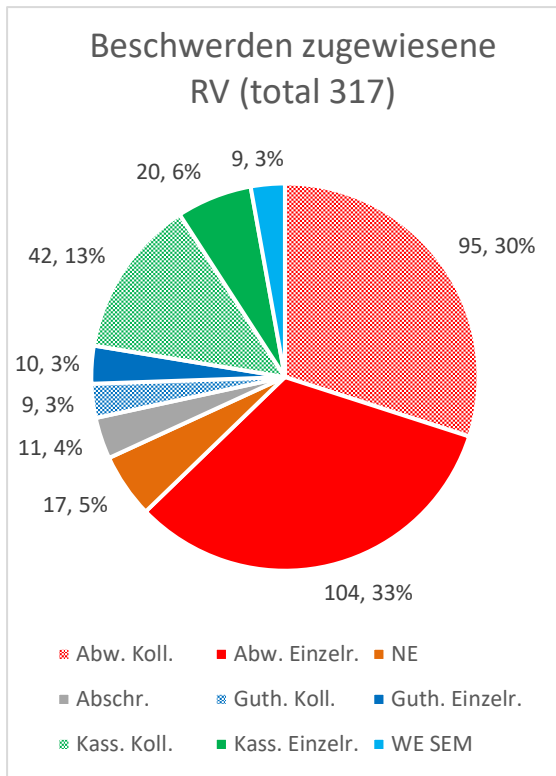
■ Abw. Koll.

Abweisung im einzelrichterlichen Verfahren (mit Zustimmung einer zweiten Richterin/eines zweiten Richters) nach Art. 111 Bst. e AsylG (offensichtlich unbegründete Beschwerde)

■ Abw. Einzelr.

Nichteintreten (auf die Beschwerde wird wegen eines formellen Mangels, wegen Verspätung oder mangels geleistetem Kostenvorschuss nicht eingetreten)

■ NE



Das SKMR empfiehlt den LE, auf eine Beschwerde nur dann zu verzichten, wenn sowohl die fallführende RV als auch die FV gleichermassen die Beschwerde als aussichtslos erachten, sowie die Koordination über die Auslegung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit sicherzustellen. Um den LE eine bessere Reflexion über die Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit zu ermöglichen, wäre es aus Sicht des SKMR wünschenswert, wenn die LE einerseits statistisch und andererseits einzelfallspezifisch erfahren könnten, in wie vielen Fällen bzw. weshalb eine Beschwerde, welche nach Niederlegung des Mandats von einer gewillkürten RV oder von der asylsuchenden Person in eigenem Namen eingereicht wurde. Dies liesse sich aus Datenschutzgründen wohl nur bewerkstelligen, wenn das BVGer in den Entscheidungen die jeweilige Region ausweist und das SEM bei der Erhebung der Beschwerdequote nach Regionen zusätzlich eine Differenzierung nach Art der RV (zugewiesene RV, gewillkürte RV und ohne RV) vornimmt.

2.7. Rechtsschriften

Die Qualität der Rechtsschriften wird als gut angesehen. Das SKMR empfiehlt jedoch den LE, auf die Darstellung des Sachverhalts i.d.R. nicht zu verzichten und, wo der Hauptantrag lediglich auf Kassation lautet, zumindest auch einen Antrag auf Beschwerdeergänzung bei nicht Folgegebung des Kassationsbegehrens zu stellen.

2.8. BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZ oV)

Bei der Organisation und Präsenz des Rechtsschutzes in den BAZ oV liessen sich in der ersten Evaluationsphase unterschiedliche Modelle erkennen. In gewissen Regionen kam es zu Verzögerungen bei der Mitteilung und Aushändigung von Entscheiden. Aus Sicht des SKMR müssen Entscheide der asylsuchenden Person - zwingend - am Tag der Eröffnung mitgeteilt und ausgehändigt werden. Unter Berücksichtigung der kurzen Beschwerdefristen (5 und 7 Arbeitstage) beschneidet ein anderes Vorgehen die Verfahrensrechte und die Ausübung des Beschwerderechts der asylsuchenden Person. In der zweiten Evaluationsphase verbesserten die betroffenen Regionen ihre Praxis in den BAZ oV. Dennoch besteht in gewissen BAZ oV nach wie vor Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Präsenz und Entscheideröffnungspraxis des Rechtsschutzes.

Das SKMR formuliert verschiedene Empfehlungen zuhanden der LE. Namentlich wird empfohlen, die Anlaufstelle des Rechtsschutzes in den BAZ oV täglich für einen halben Tag mit der Beratung oder der RV vor Ort zu besetzen (kann die asylsuchende Person vom BAZ oV die Anlaufstelle der Beratung im BAZ mV aufsuchen, kann eine tiefere Präsenz vertretbar sein, sofern ein Zugang mit öffentlichen Verkehrsmitteln innert nützlicher Zeit möglich ist und/oder ein Shuttle-Bus-Angebot besteht); Gespräche per Videokonferenz immer mit Unterstützung der Beratung und einer dolmetschenden Person vor Ort durchzuführen; Entscheide und die dazugehörigen Akten der asylsuchenden Person am Tag der Entscheideröffnung aushändigen. Dem SEM wird empfohlen, die notwendigen technischen Anpassungen vorzunehmen, so dass der Rechtsschutz Gespräche per Videokonferenzen in seinen Räumlichkeiten durchführen kann; eine angemessene Vorlaufzeit für die Eröffnung oder Schliessung von BAZ oV vorzusehen; den Zugang zum Rechtsschutz bei der Anordnung von Ausschaffungshaft auf dem BAZ oV Glauenberg näher zu untersuchen.

2.9. Handwechsel im beschleunigten Verfahren

In allen Asylregionen hat sich gezeigt, dass Handwechsel innerhalb des beschleunigten Verfahrens kaum vermeidbar sind. Alle LE sind aber darum bemüht, Handwechsel bei vulnerablen Fällen und bei UMA zu vermeiden, wobei Fristerstreckungsgesuche zur Vermeidung von Handwechseln vom SEM in den Regionen unterschiedlich kulant gehandhabt zu werden scheinen. Das SKMR empfiehlt den LE, in solchen Fällen bei Bedarf ein Fristerstreckungsgesuch einzureichen. Dem SEM wird empfohlen, solche Gesuche möglichst kulant zu behandeln.

2.10. Stellungnahmen

Die Evaluation des Rechtsschutzes und der Entscheidqualität zeigen, dass die Umsetzung des Verfahrensschrittes der Stellungnahme zum Entscheidentwurf in den Regionen unterschiedlich gut gelingt. Während in gewissen Regionen die Stellungnahme zum Entscheidentwurf schon fast «Mini-Beschwerden» darstellen, fallen sie in anderen Regionen äusserst kurz aus. Der unterschiedliche Umgang mit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf könnte auf ein unterschiedliches Rollenverständnis zurückzuführen sein. Die Evaluation zeigt ausserdem, dass in gewissen Regionen auch auf die Besprechung des Entscheidentwurfs mit der asylsuchenden Person seitens des Rechtsschutzes einseitig verzichtet respektive bei einem Verzicht auf die Stellungnahme nicht immer die Zustimmung der asylsuchenden Person eingeholt wird. Aus Sicht des SKMR stellt die Stellungnahme zum Entscheidentwurf einen Teilgehalt des rechtlichen Gehörs und mithin ein Mitwirkungsrecht der asylsuchenden Person dar. Seitens des Rechtsschutzes besteht diesbezüglich eine umfassende Aufklärungs- und Benachrichtigungspflicht. Den Inhalt des Entscheidentwurfs muss die RV deshalb mit der asylsuchenden Person besprechen. Den LE wird deshalb empfohlen, immer eine Besprechung des Entscheidentwurfs durchzuführen sowie eine «juristische» Stellungnahme abzugeben, sofern es sich nicht um rechtlich eindeutige Fälle handelt.

2.11. Qualitätskontrolle

In allen Regionen überprüfen die FV systematisch alle schriftlichen Eingaben der zugewiesenen RV. Nicht institutionalisiert hat sich die Qualitätskontrolle von nichtschriftlichen Verfahrenshandlungen. Das SKMR empfiehlt, in Zukunft auch nichtschriftliche Verfahrensschritte (Anhörung, Eröffnung des SEM-Entscheids usw.) einer Qualitätskontrolle zu unterziehen.

2.12. Koordination zwischen allen LE

Gegenwärtig ist eine schweizweite Koordination unter den mit dem Rechtsschutz betrauten LE nicht hinreichend gewährleistet.

Den LE wird empfohlen, betreffend Koordination gestützt auf Art. 52a Abs. 3 AsylV1 mangels anderweitiger Einigung das Modell der alternierenden Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für ein Jahr (Verantwortlichkeit für die formale und inhaltliche Vorbereitung) zu wählen. Ausserdem empfiehlt das SKMR, das Koordinationsmodell durch die Organisation von Treffen der FV auf einer höheren Stufe und durch weitere Fachgremien mit breiterer thematischer Ausrichtung auszubauen sowie das Modell der Einsetzung von organisationsübergreifenden Qualitätsverantwortlichen oder ExpertInnen zu prüfen.

Dem SEM wird empfohlen, aufgrund seiner Zuständigkeit für die Organisation und Leitung von Koordinationssitzungen gemäss Art. 102i Abs. 5 AsylG zwischen den LE und dem SEM solche Sitzungen regelmässiger durchzuführen (bspw. alle 4 – 6 Monate); allenfalls könnten Treffen der LE untereinander aus Effizienzgründen gleichentags durchgeführt werden. Ferner empfiehlt das SKMR dem SEM, mangels Einigung zwischen den LE auf ein Koordinationsmodell, das vom SKMR vorgeschlagene Modell künftig als Minimalstandard vertraglich festzulegen, sofern sich die LE nicht auf einen anderen Kooperationsmechanismus einigen können. Des Weiteren empfiehlt das SKMR dem SEM, um einen regelmässigen breiteren Austausch zwischen den LE auch auf unterer Funktionsstufe (RV u.a.) zu ermöglichen, in der Zeitplanung des getakteten Verfahrens einige freie Zeitfenster festzulegen, welche für diesen Zweck (auch für Weiterbildungszwecke) reserviert sind und nicht mit Verfahrensschritten belegt werden.

2.13. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)

Das Thema unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) wurde auftragsgemäss nur in den Regionen NWCH und ZH untersucht. Dabei zeigte sich, dass die Rollen und Aufgaben resp. Verantwortlichkeiten der RV als Vertrauensperson (VP), des SEM und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) bei dieser besonders vulnerablen Gruppe von Asylsuchenden noch nicht hinreichend geklärt sind. Eine sorgfältige und pflichtgemässe Ausübung der VP-Rolle erfordert einen direkten und niederschweligen Austausch von Informationen unter den UMA-Schnittstellen (wie Gesundheit, Betreuung, KESB, kantonale VP, SEM, Verwandte, Polizei/Securitas und Schule usw.).

Den LE wird empfohlen, den UMA nur gewisse RV zuzuteilen, welche über Erfahrung im Umgang mit Minderjährigen und Kenntnisse der Kinderrechte verfügen; zur Unterstützung und Entlastung der RV zu prüfen, ob sich die Schaffung einer Fachbegleitung UMA auch in den anderen Regionen als sinnvoll erweisen könnte.

Dem SEM wird empfohlen, der VP die Kontaktaufnahme mit sämtlichen UMA-relevanten Schnittstellen (wie Gesundheit, KESB, kantonale VP, Verwandte, Polizei/Securitas/Protectas und Schule usw.) direkt und niederschwellig zu ermöglichen und die involvierten Akteure zu verpflichten, der VP sämtliche das Wohl der UMA betreffenden Informationen zukommen zu lassen.

Den LE und dem SEM wird empfohlen, die Rolle und die Aufgaben resp. Verantwortlichkeiten der RV als VP, des SEM und der KESB bei UMA näher zu untersuchen und Handwechsel der RV bei UMA in jedem Fall zu vermeiden.

2.14. Beratung

Die Beratung und die RV arbeiten in allen Asylregionen sehr gut zusammen. Die Aufgaben und Rollen der Beraterinnen und Berater gegenüber den RV sind in der Regel sehr gut definiert. Allerdings gibt es zwischen den Asylregionen Unterschiede hinsichtlich Informationsfluss zwischen der Beratung, dem SEM und den LE, die für die Unterbringung, Betreuung und Gesundheit der Asylsuchenden zuständig sind. Dem SEM wird vom SKMR empfohlen, die Informationsflüsse in allen Asylregionen im Bereich Gesundheit zu verbessern und bei Bedarf den RV direkten Zugang zur Asylunterkunft zu ermöglichen.

3. Gesamthafte Beurteilung

Zusammenfassend bewertet das SKMR die Umsetzung des Rechtsschutzes durch die mit dem Rechtsschutz betrauten LE in den verschiedenen Asylregionen als gut. Unterschiede in der Praxis zwischen den LE könnten durch eine verbesserte interregionale Koordination und durch eine Harmonisierung der Praktiken des SEM behoben werden. Solche Bemühungen zur Koordination (angesprochen sind die LE) und Harmonisierung (durch das SEM) sind für ein rechtsstaatliches Asylverfahren notwendig.