

FREIPLATZAKTION ZÜRICH

Rechtshilfe Asyl und Migration

Dienersstrasse 59 \ CH-8004 Zürich \ T +41 (0)44 241 54 11 \ F +41 (0)44 241 54 65
info@freiplatzaktion.ch \ www.freiplatzaktion.ch

Stellungnahme der Freiplatzaktion Zürich zu den Asylverordnungen

Die Freiplatzaktion Zürich (FPA) setzt sich für die Wahrnehmung und Durchsetzung der Rechte von Asyl suchenden und migrierenden Menschen ein. Als gemeinnütziger Verein bietet die FPA eine professionelle und staatlich unabhängige Rechtsberatung an. Gleichzeitig trägt sie rechtliche Missstände in die Öffentlichkeit und engagiert sich in lokalen und nationalen politischen Projekten. Dabei trägt die FPA die Expertise aus ihrer Rechtsarbeit zwecks Sensibilisierung in die Öffentlichkeit und thematisiert komplexe Fragen und strukturelle Missstände im Asyl- und Migrationsrecht.

Vor diesem Hintergrund beteiligt sich die FPA an diesem Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) und nimmt in der Folge punktuell Stellung zur Asylverordnung 1 (AsylV1) über Verfahrensfragen, welche die tägliche Arbeit der FPA am stärksten betreffen wird.

1. Der Schutz von verletzlichen Personen ist essentiell

⇒ Zu Art. 20a Abs. 1 AsylV1

Der Schutz von verletzlichen Personen (Traumatisierten, unbegleiteten Minderjährigen, Familien, Kranken) kommt im neuen zweiteiligen Asylverfahren weiterhin zu kurz. Insbesondere delegiert der Bund die Verantwortung für die Sorge um diese Menschen und die damit einhergehenden Abklärungen an die Leistungserbringer, namentlich die Rechtsvertreter*innen. Die adäquate Unterbringung, Behandlung und Begleitung im Asylverfahren von verletzlichen Personen muss aber vom Auftraggeber, somit dem Staatssekretariat für Migration (SEM), gewährleistet werden. Die FPA fordert daher das SEM dazu auf, mehr Verantwortung bei Verdachtsfällen zu übernehmen und im Bedarfsfall aktiv zu werden, beispielsweise Abklärungen einzuleiten oder Gefährdungsmeldungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zu richten. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit des SEM mit für Traumatisierte spezialisierten Institutionen sowie Institutionen zur Bekämpfung von Menschenhandel vorzusehen.

⇒ Zu Art. 52a AsylV1

Nicht nur das SEM, auch die Rechtsvertreter*innen sollten eine aktive Zusammenarbeit mit für Traumatisierte spezialisierte Institutionen sowie Institutionen zur Bekämpfung von Men-

schenhandel anstreben. Dazu gehört, die nötigen Abklärungen und Massnahmen vorzuschlagen, respektive selber einzuleiten, sollte das SEM dieser Aufgaben noch nicht nachgekommen sein. Damit könnte ein lückenloser Schutz verletzlicher Personen wohl nicht garantiert, aber zumindest angestrebt werden. In der Testphase für das neue Asylgesetz bzw. im Testzentrum sind die Rechtsvertreter*innen bereits von sich aus aktiv geworden, haben in GeZürich, 30. November 2017sprächen mit Personen deren Verletzlichkeit evaluiert, versucht Handwechsel zu vermeiden, Termine bei Ärzten vereinbart, Gefährdungsmeldungen bei der KESB eingereicht oder die Aufnahme der Personen ins erweiterte Verfahren beantragt.¹ Die FPA ist der entschiedenen Ansicht, dass diese Praxis nicht nur weitergelebt, sondern in der AsylV1 festgeschrieben werden sollte, um den Schutz für verletzliche Personen einheitlich und flächendeckend zu verbessern.

Zudem fordern wir eine aktive Schulung zur Verletzlichkeit von Asylsuchenden für Mitarbeiter*innen der Leistungserbringer und des SEM.

2. Qualitätssicherung muss von unabhängiger Stelle sichergestellt werden

Die Qualitätssicherung bei der Rechtsvertretung ist eine derart zentrale Aufgabe, dass sie von einer unabhängigen, externen Instanz in regelmässigen Abständen wahrgenommen werden muss. In der aktuellen Fassung der Verordnung wird diese Funktion vom SEM, also dem Auftraggeber, wahrgenommen, was eine Unabhängigkeit der Rechtsvertretung quasi per Definition unmöglich macht. Der Verordnungstext muss deshalb in Bezug auf das *beschleunigte Verfahren* geändert werden:

⇒ Zu Art. 52a AsylV1

Die Grundsätze für Zugang zu und Qualität des Rechtsschutzes müssen viel klarer definiert werden; Koordination allein reicht bei weitem nicht aus. Zudem muss eine unabhängige Qualitätskontrolle der Leistungserbringer vorgesehen werden. Ein Qualitätsmanagement, das diesen Namen verdient, muss folgende Punkte umfassen, beziehungsweise evaluieren:

- Die Leistungsaufträge für die Rechtsvertreter*innen sind sehr eng gefasst und geben wenig Spielraum für zusätzlich notwendige Verfahrensschritte und begleitende Massnahmen (wie die Abklärung der Asylgründe oder der Verletzlichkeit der Asylsuchenden). Aus diesem Grund schlägt die FPA die Einführung einer externen Evaluation der Bedarfsgerechtigkeit von Leistungsaufträgen und Fallpauschalen vor. Es darf nicht nur auf kostengünstigste Lösungen gepocht werden, da sonst die Qualität der Rechtsberatung und -vertretung unmöglich gewährleistet werden kann. Vielmehr muss die Angemessenheit von Fallpauschalen und Leistungsaufträgen systematisch veränderten Bedingungen und Anforderungen angepasst werden können.

¹ SKMR, Schlussbericht der Externen Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Bern, 17. November 2015, S. 16 (nachfolgend „SKMR-Bericht“ genannt).

- Um die Qualität der Eingaben (Stellungnahmen und Beschwerden) der Rechtsvertreter zu garantieren, ist eine regelmässige Evaluation durch eine externe Fachstelle vorzusehen. Auch die Handhabung der Aussichtslosigkeitsregel (die Mandatsniederlegung durch die Rechtsvertreter*innen in Fällen, die ihrer Einschätzung nach aussichtslos sind) muss dringendst von einer externen Stelle evaluiert werden. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die Einschätzung durch die Rechtsvertreter*innen jeweils einzelfallbasiert erfolgt und nicht schematisch (siehe auch Ziff. 4).
- Der – teils mehrmalige - Handwechsel zwischen Rechtsvertreter*innen in den Bundeszentren, welcher zumindest im Testbetrieb teilweise zum Alltag gehört, führt zu Unübersichtlichkeit und schadet der Qualität der Beratung und Vertretung. Zudem wird den Asylsuchenden damit eine Konstanz in deren Interessenwahrnehmung verwehrt und der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zur Rechtsvertretung verunmöglicht. Handwechsel müssen daher nach Möglichkeit vermieden werden!
- Aus den Erfahrung im Testbetrieb wurde klar, dass die Rechtsvertreter*innen hoher Stressbelastung ausgesetzt sind.² Mechanismen zur Früherkennung der Überlastung der Rechtsvertreter*innen sowie die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen zur Behebung von Engpässen (beispielsweise mittels einer Stabstelle oder eines Coachings) sind daher zwingend notwendig.
- Die FPA hat bereits im Vorfeld der Asylgesetzrevision im Frühjahr 2016 die Kritik geäussert, dass die Unabhängigkeit der Rechtsvertreter*innen – aufgrund der räumlichen Nähe und der Unterstellung unter eine Leistungsvereinbarung mit dem SEM, welches zudem die Löhne der Rechtsvertreter*innen auszahlt – in Frage gestellt wird. Eine regelmässige, systematische Befragung der Asylsuchenden zur Unabhängigkeit der Rechtsvertreter*innen würde zur Qualitätssicherung beitragen.
- Die Evaluation des Testbetriebs hat ebenfalls ergeben, dass die Leistungserbringer wie auch das SEM regelmässig geschult werden müssen, um den Qualitätsstandards gerecht zu werden.³ Dabei muss die Schulung zur Verletzlichkeit von Asyl suchenden Menschen im Vordergrund stehen.
- Qualitätssicherung ist aber nicht nur bei den Rechtsvertreter*innen notwendig, sondern auch bei anderen Leistungserbringern, wie beispielsweise den Sicherheitsbeauftragten oder den Zentrumsbetreibern. Hierzu schweigen sich die Asylverordnungen derzeit noch aus. Spätestens in der Betriebsverordnung zu den Bundeszentren muss ein solches Qualitätsmanagement eingeführt werden.

⇒ Zu Art. 52g AsylV1

Nicht nur im beschleunigten, sondern auch im *erweiterten Verfahren* spielt die Qualitätssicherung eine zentrale Rolle, weshalb auch hier eine unabhängige Stelle für die Qualitätskontrolle bei Leistungserbringern vorgesehen werden muss. Der derzeit vorgesehene «regelmässige Informationsaustausch» zwischen dem SEM und den zugelassenen Rechtsberatungsstellen in den Kantonen zwecks Qualitätssicherung (und Koordination) birgt die Gefahr, dass die Un-

² SKMR-Bericht, S. 4, Schlussfolgerung 2.

³ SKMR-Bericht, S. 17, Schlussfolgerung 10.

abhängigkeit der zugelassenen Rechtsberatungsstellen nicht nur nicht gewährleistet, sondern geradezu verunmöglicht wird. Im Übrigen sollten – wie im beschleunigten Verfahren – die Bedarfsgerechtigkeit von Leistungsaufträgen und Fallpauschalen, die Qualität der Eingaben der Rechtsvertreter*innen, die Handhabung der Aussichtslosigkeitsregel sowie die Arbeitsbelastung der Rechtsberatungsstellen regelmässig und systematisch durch eine externe Stelle evaluiert werden und entsprechende Massnahmen zur Umsetzung der Erkenntnisse aus diesen Evaluationen ergriffen werden.

3. Aufgabenerweiterung der Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren

In Art. 102k AsylG werden die vom Bund abgegoltenen Aufgaben der Rechtsvertreter*innen in einem Leistungskatalog festgelegt, welcher von der anfänglichen Information und Beratung der Asylsuchenden bis zur Information über den Verfahrensstand an die Vertretung im erweiterten Verfahren reicht. Die FPA fordert hier folgende Konkretisierung:

⇒ Zu Art. 52a AsylV1

Die FPA weiss aus Erfahrung, wie wichtig es für die Asyl suchende Person ist, bereits im frühesten Verfahrensstadium mit einer Vertrauensperson über die Asylgründe zu sprechen - und nicht erst in der Erstbefragung mit den für den Asylentscheid zuständigen Behörden. Die Rechtsvertreter*in soll daher bereits im Vorgespräch die Asylgründe ein erstes Mal abklären und erfassen. Den Rechtsvertreter*innen muss für die Abklärung der Asylgründe zusätzlich Zeit eingeräumt werden, die wiederum über die Pauschalentschädigung abgegolten werden muss (siehe auch Ziff. 6). Ein ausführliches Vorgespräch zu den Asylgründen ermöglicht den Rechtsvertreter*innen ein proaktives Eingreifen in das Asylverfahren, indem diese bereits einen Informationsvorsprung haben oder zumindest auf Augenhöhe mit dem SEM agieren können. Dies bedeutet, die *Rechtsvertretungsfunktion* bereits in dieser Phase des Verfahrens wahrzunehmen und nicht nur eine *Rechtsauskunft* zu gewähren.

4. Mandatsniederlegung im beschleunigten Verfahren birgt Risiken

⇒ Zu Art. 52b Abs. 5 AsylV1

Wenn eine Beschwerde gegen einen ablehnenden Asylentscheid als „aussichtslos“ eingeschätzt wird, darf die vom Bund bezahlte Rechtsvertreter*in keine solche einreichen. Im Verordnungsentwurf ist folgende Formulierung vorgesehen:

«Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht *gewillt*, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich nach Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.»

Die Regelung vermittelt den Eindruck, dass die „Aussichtslosigkeit“ ein bestehender Fakt ist und nicht von einer Einschätzung der Umstände im Einzelfall abhängt. Wie bereits im Vorfeld der Abstimmung über die Asylgesetzrevision bemängelt wurde, muss die Kompetenz zur abschliessenden Einschätzung, ob eine Beschwerde „aussichtslos“ ist oder nicht, stets einem Gericht zukommen, und nicht der Rechtsvertretung selber, geschweige denn dem SEM. Eine Rechtsvertretung hat im Interesse ihres*r Mandant*in vorzugehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits mehrfach Beschwerden, die von den Rechtsvertreter*innen als aussichtslos taxiert, von der FPA jedoch übernommen und von dieser beim BVGer eingereicht wurden, als nicht aussichtslos bezeichnet.

Überdies suggeriert die vorgesehene Formulierung, dass die Mandatsniederlegung vom Willen der Rechtsvertreter*innen abhängt, wo doch die beschränkte Fallpauschale und der enge Leistungsauftrag die Rechtsvertreter*innen faktisch in den meisten Fällen zur Mandatsniederlegung zwingen. Die Beschwerdemöglichkeit muss jedoch als wichtiges Rechtsgut garantiert werden!

Die AsylIV1 muss deshalb folgendermassen ergänzt werden:

- Die zuständige Rechtsvertretung muss ihren Entscheid, das Mandat niederzulegen begründen und die Beweggründe transparent dokumentieren. Dazu soll das Vier-Augen-Prinzip eingeführt werden.
- Bei Mandatsniederlegung wegen Aussichtslosigkeit müssen Asylsuchende darauf hingewiesen werden, dass sie sich an andere Beratungsstellen wenden können.

5. Zu kurze Fristen beeinträchtigen die Arbeitsqualität

⇒ Zu Art. 52 c und d sowie Art. 52f AsylV1

Die FPA hat bereits im Vorfeld der Abstimmung zur Asylgesetzrevision kritisiert, dass die vorgesehenen Fristen für die verschiedenen Verfahrensschritte viel zu kurz sind. Das rechtliche Gehör, ein verfassungsmässiges Recht, wird dadurch massiv eingeschränkt. Nun hat sich die Befürchtung, dass diese Fristen, die eine effektive, qualitativ angemessene Rechtsvertretung beinahe verunmöglichen, tatsächlich so umgesetzt werden, bewahrheitet. Die sehr kurzen Fristen führen zu einer massiven Belastung der Rechtsvertretungen und damit zu einer Senkung der Qualität der jeweiligen Beratungen und Eingaben. Eine andere Folge der kurzen Fristen, die auch im Testbetrieb beobachtet werden konnte, sind Handwechsel in denselben Dossiers, was zu inkohärenten Stellungnahmen oder gar zu Versäumnissen führen kann.

Die FPA fordert daher entschieden, dass die vorgesehenen Fristen verlängert werden. Auch soll die Möglichkeit, Fristen zu erstrecken, in der Verordnung verankert werden.

6. Entschädigung der Rechtsvertretung für mehr Verfahrensschritte

Die Entschädigung der Rechtsvertretung soll, wie im Testverfahren bereits gehandhabt, über Pauschalbeträge pro Asyl suchende Person vergütet werden. Die Pauschale im *beschleunigten Verfahren* soll dabei nur für bestimmte Handlungen und Verfahrensschritte verwendet werden und so ausgestaltet sein, dass das Verfahren möglichst wenig kostet (siehe Wortlaut in Art. 102k AsylG: «Der Bund richtet dem Leistungserbringer durch Vereinbarung und auf Grundlage von *kostengünstigen* Lösungen eine Entschädigung aus»). Die FPA fordert keine *kostengünstigen* Lösungen, sondern *bedarfsgerechte* Lösungen! Derzeit ist lediglich die Entschädigung für die in Art. 102k AsylG vorgesehenen Aufgaben der Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren vorgesehen. Die FPA fordert, dass zumindest auch die vorgängige Abklärung zu den Asylgründen (siehe auch Ziff. 3) und der damit einhergehende Zeitaufwand abgegolten wird. Dies ist sowohl für die Qualität der Stellungnahmen als auch für allfällige Beschwerden entscheidend. Auch soll es möglich sein, Entschädigungen nach Aufwand zuzusprechen, wenn zusätzliche Kosten anfallen, beispielsweise für Abklärungen bei verletzlichen Personen.

⇒ Zu Art. 52e Abs. 5 AsylV1

Für das *erweiterte Verfahren* legt Art. 102l AsylG die Entschädigung der „zugelassenen“ Rechtsvertretung fest. Die Pauschale soll dabei lediglich die „entscheiderelevanten Schritte“ abdecken. Gemäss Art. 52e Abs. 5 AsylV1 umfassen diese lediglich zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Sie sind deshalb viel zu eng gefasst. Zusätzliche Verfahrensschritte, die von der Entschädigung für Rechtsvertreter*innen zwingend gedeckt werden und somit zum Mandat der Rechtsvertretung gehören müssen, sind: ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen sowie die Entscheideröffnung. Zudem müssen auch im erweiterten Verfahren besondere Aufwendungen der Rechtsvertretung beispielsweise im Zusammenhang mit der Beratung von verletzlichen Personen, zusätzlich oder nach Aufwand entschädigt werden.

7. Gute Dolmetscher*innen sind im Verfahren zentral

Dolmetscher*innen spielen eine zentrale und oftmals eine schicksalsentscheidende Rolle im Asylverfahren. Falsch oder inkohärent übersetzte Aussagen der Asyl suchenden Personen können fatale Folgen für den Ausgang des Verfahrens haben und sich bis in die Beschwerdeverfahren auswirken. Aus diesem Grund sollten bei der Akkreditierung der Dolmetscher*innen hohe Standards eingehalten werden. Nicht nur sollten an die Qualifikation der Dolmetscher*innen hohe Anforderungen gestellt werden, sondern es muss eine regelmässige Qualitätskontrolle durch eine externe Stelle vorgenommen werden. Eine entsprechende Konkretisierung von Art. 29 AsylG muss in der AsylV1 verankert werden.

8. Wahlfreiheit bezüglich Rechtsvertretung muss gewährleistet bleiben!

⇒ Zu Art. 52e sowie Art. 52f AsylV1

Das revidierte Asylgesetz sieht neben Rechtsberatung und -vertretung für das *beschleunigte Verfahren* in den Zentren des Bundes auch „zugelassene Rechtsberatungsstellen“ in den Kantonen für das *erweiterte Verfahren* vor. Der Begriff „zugelassene Rechtsberatungsstellen“ könnte so verstanden werden, dass nur noch diese „zugelassenen“ Rechtsvertreter*innen dazu berechtigt sind, sich um die rechtlichen Belange der Asyl suchenden Personen zu kümmern. Dies ist selbstverständlich nicht der Fall: Anwäl*innen, unabhängige Rechtsberatungsstellen oder einzelne Bürger*innen können weiterhin Rechtsberatungen und -vertretungen wahrnehmen. Die „zugelassenen Rechtsberatungsstellen“ sind lediglich diejenigen, welche vom Bund für diese Arbeit bezahlt werden. Den Asyl suchenden Menschen soll jedoch weiterhin die Wahlfreiheit betreffend ihrer Interessenvertretung zustehen. Diese Wahlfreiheit wird im Verordnungsentwurf allerdings zu wenig hervorgehoben. Auch wird der Informationsfluss über die verschiedenen Vertretungsmöglichkeiten nicht gewährleistet. Aus diesem Grund muss eine Informationspflicht über Rechtsvertretungsoptionen in der AsylV1 eingeführt und die Wahlfreiheit der Asylsuchenden explizit verankert werden, so dass bei den Betroffenen nicht der Eindruck entsteht, die „zugelassene Rechtsberatung“ sei alternativlos.

9. Für Zuweisung in «besondere Zentren» besteht Willküranfälligkeit

⇒ Zu Art. 15 AsylV1

Neben den Verfahrens- und Ausreisezentren, welche ohnehin bereits eine beträchtliche Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden mit sich bringen, sind mit der Asylgesetzrevision sogenannte «besondere Zentren» oder «Renitentenzentren» eingeführt worden.

Während noch verschiedene Fragen ungeklärt bleiben, insbesondere was den Betrieb und die Unterbringungsbedingungen in allen Bundeszentren und insbesondere in «besonderen Zentren» betrifft (zumal sich die dafür relevante Betriebsverordnung derzeit noch in Revision befindet), enthält die AsylV1 bereits verschiedene Vorgaben, die sehr kritisch betrachtet werden müssen. Die FPA erachtet dabei vor allem die folgenden Punkte als untragbar:

- In der Verordnung sind die Gründe, weshalb eine Person in ein «Renitentenzentrum» gewiesen werden könnte, viel zu weit gefasst. Mit der vorliegenden Regelung könnte beispielsweise eine Person, die sich ein paarmal weigert im Bundeszentrum zu putzen, in ein «Renitentenzentrum» gewiesen werden. Aus unserer Sicht müsste der Begriff einer «erheblichen» Störung sehr viel enger gefasst werden! Die Zuweisung in ein «besonderes Zentrum» soll ultima ratio bleiben!
- Unklar ist zudem, wer «renitentes Verhalten» als solches bestimmt. Die Betreiber der Bundeszentren, beziehungsweise deren Mitarbeiter*innen? Das SEM? Aus der Sicht der FPA müsste ein Gericht eine derart krasse Beschränkung der Bewegungsfreiheit – zumindest letztinstanzlich – feststellen, und eine vorgängige Verwarnung wäre dringend nötig.

Auch muss dabei das rechtliche Gehör zwingend gewährt werden. Dies bedeutet, dass die betroffene Person den Entscheid der Zuweisung in ein «Renitentenzentrum» anfechten können muss. Eine Beschwerde gegen die Zuweisung sollte zudem aufschiebende Wirkung haben. Ansonsten stehen der Willkür Tür und Tor offen.

- Offen bleibt schliesslich die Frage, ob eine Zuweisung in ein «besonderes Zentrum» unbefristet ist. Unserer Ansicht nach muss die maximale Aufenthaltsdauer in einem solchen Zentrum zwingen definiert werden.

Die FPA ist klar der Meinung, dass die Unterbringung in den Bundeszentren viel liberaler gestaltet werden muss, als zurzeit in der Betriebsverordnung vorgesehen. Da sich diese Verordnung derzeit in Überarbeitung befindet, wird sich die FPA dazu zu einem späteren Zeitpunkt Stellung beziehen und uns für eine menschenwürdige Unterbringung der Asyl suchenden Menschen einsetzen.

Zürich, 30. November 2017