

Sachdokumentation:

Signatur: DS 5083

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/5083



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



PIKETT ASYL

Fachbericht

Arbeit der Leistungserbringer Rechtsschutz in den Bundesasylzentren auf
Grundlage einer Befragung Asylsuchender

Januar 2025

“I know many people who don't even know who their lawyer is. They are unaware of the procedures, and if they receive a negative decision, they don't know how to manage or appeal it. They are not informed about their rights [...].”

Der vorliegende Bericht basiert auf den Erfahrungen in der Rechts- und Beratungstätigkeit, die Pikett Asyl in den letzten zwei Jahren in den Asylregionen Zürich und Nordwestschweiz gemacht hat. Ausgangspunkt des Berichts war der Umstand, dass sowohl Pikett Asyl als auch andere Mitgliedsorganisationen aus dem Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich immer wieder negative Rückmeldungen von Asylsuchenden bezüglich ihrer ehemaligen Rechtsvertretung erhalten haben. Gleichzeitig versäumten es verschiedene Evaluationen des Rechtsschutzes, die Perspektiven von Asylsuchenden miteinzubeziehen, also von denjenigen, denen der Rechtsschutz eigentlich dienen soll.¹

Grundlage des Berichts ist eine durch Pikett Asyl durchgeführte Befragung, die diese Lücke zumindest ansatzweise schliessen soll. Zwischen Januar 2024 und Juni 2024 wurden Klient:innen des Pikett Asyl im Nachgang zu Beratungsgesprächen mithilfe eines standardisierten Fragebogens zu ihren Erfahrungen mit der mandatierten Rechtsvertretung befragt. Ziel des Berichts ist es, die Perspektiven dieser vom Asylsystem konkret Betroffenen in den Diskurs um den Rechtsschutz im Schweizer Asylverfahren einzubringen.

Dieser Fachbericht und die beteiligten Organisationen leisten eine Arbeit, die eigentlich von staatlich finanzierten Organisationen, dem mandatierten Rechtsschutz oder dem SEM übernommen werden müsste. Der fehlende Einbezug der Sichtweise der betroffenen Asylsuchenden zeigt zudem die gesellschaftliche Ignoranz ihrer Bedürfnisse auf.

Die Rechtsberater:innen und Rechtsvertretungen bei den Leistungserbringern sind in der Mehrheit sehr bemüht um eine gute Kommunikation und ein Vertrauensverhältnis mit den betroffenen Personen und stehen für die Interessen ihrer Mandant:innen ein. Wir möchten ausdrücklich darauf hinweisen, dass wir mit dem Fachbericht nicht die Arbeit einzelner Personen kritisieren, sondern systemische Problematiken aufzeigen möchten. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Strukturen, die zu häufigen Handwechseln, schlechter Erreichbarkeit einzelner Rechtsvertretungen und falschen Chanceinschätzungen führen, unbedingt überdacht werden müssen. Für die betroffenen Personen ist es von erheblicher Bedeutung, eine erreichbare Ansprechperson zu haben, welche ihren Fall kennt, Fragen beantworten und neue Informationen oder Ereignisse richtig einordnen kann.

¹ So fand weder bei der PERU-Evaluation (SKMR) noch bei der Studie der Migration Experts zur Ausschreibung der Rechtsvertretung eine Befragung oder Einbeziehung der Perspektiven Asylsuchender statt.

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Zusammenfassung der Erkenntnisse</i>	4
<i>II. Methodik</i>	4
<i>III. Hintergrund und rechtlicher Rahmen</i>	6
<i>IV. Kritik an der gesetzlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes</i>	7
<i>V. Aktuelle Praxis</i>	11
1. Regionale Unterschiede und Einfluss des SEM.....	11
2. Termine und Kommunikation während des Asylverfahrens.....	12
a. Gespräche mit Klient:innen.....	12
b. Dublin-Gespräche und Anhörungen.....	14
c. Handwechsel.....	17
d. Erreichbarkeit.....	18
e. Aufgaben und Rollenverständnis.....	21
3. Mandatsniederlegungspraxis.....	22
a. Chanceneinschätzung.....	22
b. Zeitpunkt und Art der Mandatsniederlegung.....	28
c. Information bei Mandatsniederlegung.....	32
<i>VI. Zusammenfassung der Beobachtungen</i>	34

I. Zusammenfassung der Erkenntnisse

Die Befragung der Klient:innen des Pikett Asyl, die Beobachtungen, die während der letzten Jahre in der Beratungstätigkeit gemacht werden konnten, sowie eine Auswertung der Gerichtsstatistik zeigen, dass im Rechtsschutz grosse regionale Unterschiede bestehen. Diese hängen zum einen von der jeweiligen Arbeit und Organisation des SEM - insbesondere bei der Unterbringung - und zum anderen von den jeweiligen Leistungserbringenden ab.

Eine der Haupterkenntnisse ist, dass viele Asylsuchende wenig oder kein Vertrauen in ihre Rechtsvertretung haben. Der Rechtsschutz wird von vielen Befragten weder als unabhängig noch als im Interesse der Asylsuchenden handelnd wahrgenommen. Aus der vertraglichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Leistungserbringenden und dem SEM wird zudem ersichtlich, dass sich der Rechtsschutz nicht an der Erlangung eines dauerhaften Bleiberechts orientiert bzw. als Gegengewicht zum SEM besteht, sondern dass es sich vielmehr um eine im Aufgabenbereich des SEM agierende Institution handelt. Soziale Beratung kommt häufig

zu kurz und eine Anlaufstelle für Fragen nach dem Erhalt eines negativen Entscheides bezüglich des weiteren Verfahrens oder sozialer und gesundheitlicher Probleme fehlt gänzlich.

Anhand der Gerichtsstatistik lässt sich aufzeigen, dass es weiterhin in zu vielen Fällen zu unzutreffenden Chanceneinschätzungen der Rechtsvertretungen kommt. Sowohl in der Nordwestschweiz als auch in Zürich bestanden zumindest zeitweise erhebliche Mängel bei der Chanceneinschätzung. Eine Auswertung zeigte, dass bis zu 61% der erfolgreichen Beschwerden² nicht von der zugewiesenen Rechtsvertretung, sondern von unabhängigen Rechtsvertreter:innen oder im Rahmen von Laienbeschwerden eingereicht worden sind (siehe Abschnitt 3a). Seit 2019 wird den Asylsuchenden eine Rechtsvertretung zur Seite gestellt, die bei Zweifeln an der Rechtmässigkeit des Entscheides Beschwerde erheben soll. Dass zum Teil über die Hälfte der erfolgreiche Beschwerden trotzdem nicht von den zugewiesenen Rechtsvertretungen eingereicht worden sind, erstaunt vor diesem Hintergrund doch sehr.

II. Methodik

Für die Befragung der Klient:innen des Pikett Asyl wurde ein Fragebogen ausgearbeitet, in dem unter anderem die Kommunikation mit der Rechtsvertretung, die Begleitung an Gespräche, das Vertrauensverhältnis und die Eröffnung des Entscheides abgefragt wurde. Die Fragen bezogen sich sowohl auf die Rechtsberatung als auch auf die Rechtsvertretung in den Asylregionen Zürich und Nordwestschweiz. Als Klient:innen des Pikett Asyl wurden Personen befragt, welche im beschleunigten Verfahren einen negativen Asylentscheid oder im Rahmen des Dublin-Verfahrens bzw. bezüglich eines sicheren Drittstaates einen Nichteintretensentscheid erhielten und deren mandatierte

Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum das Mandat niedergelegt hat. Eine Befragung von Personen mit Entscheid im erweiterten Verfahren fand nicht statt. Die Befragungen fanden zwischen dem 01.01.2024 und 30.06.2024 statt und wurden jeweils im Anschluss an das erste Beratungsgespräch durchgeführt. Es wurde das Einverständnis zur Teilnahme an einer Befragung bezüglich der ehemaligen Rechtsvertretung eingeholt. Bei Verständigungsschwierigkeiten wurde eine dolmetschende Person beigezogen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass es aufgrund von sprachlichen Barrieren zu einzelnen Missverständnissen kam.

² Hierbei wurden Rückweisungen oder Gutheissungen berücksichtigt. Die genannte Quote bezieht sich auf den Zeitraum 01. Januar 2024 – 30. Juni 2024. In der Gesamtschweiz lag der Durchschnitt erfolgreicher Beschwerden, die nicht von der zugewiesenen Rechtsvertretung eingereicht worden sind in diesem Zeitraum bei 31,25 % (20 von 64).

Die Fragen wurden leicht verständlich gestellt und formuliert und es bestand jeweils die Möglichkeit, zusätzliche Angaben hinzuzufügen. Auf jede Frage gab es jeweils mehrere vorgegebene Antwortmöglichkeiten, um eine quantitative Analyse zu ermöglichen. Zu jeder Frage konnten jedoch auch längere und spezifische Antworten gegeben werden, die dann von der befragenden Person aufgeschrieben wurden. So war es möglich, einzelne Antworten zu vertiefen und nebst der quantitativen auch eine qualitative Analyse durchzuführen. Für diesen Fachbericht wurden die einzelnen Zitate zum Teil in die Ich-Perspektive umformuliert, um eine einheitliche Darstellung zu ermöglichen.

In diversen Fällen musste auf eine Befragung verzichtet werden, entweder aufgrund fortgeschrittener Zeit, Sprachbarrieren oder der emotionalen Verfassung der betroffenen Person. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass für die Befragung keine weiteren Stellenprozentage geschaffen werden konnten, sodass sie zusätzlich zu den ohnehin geringen Ressourcen des Pikett Asyl erfolgte. Dies führte dazu, dass viele Beratungsgespräche ohne eine Befragung endeten. Insgesamt wurde der Fragebogen 69 mal vollständig ausgefüllt, was einem Anteil von 27 % der insgesamt 247 in diesem Zeitraum durchgeführten Beratungsgespräche entspricht. Die Befragungen wurden vor allem von Mitarbeiterinnen des Pikett Asyl, aber auch durch Mitgliedsorganisationen durchgeführt.

Bei der Befragung sind folgende ggf. das Ergebnis verzerrende Aspekte zu beachten: Zum einen wurde die Befragung im Rahmen der Beratungsgespräche beim Pikett Asyl durchgeführt, die im Regelfall kurz nach Mandatsniederlegung und Erhalt des negativen Entscheides erfolgen. Dies führt dazu, dass die Befragten die Arbeit ihrer ehemaligen Rechtsvertretung ggf. schlechter einschätzen, als sie dies zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt tun würden. Weiter wenden sich nur abgewiesene Asylsuchende, bei denen die Rechtsvertretung das Mandat niedergelegt hat, an Pikett Asyl. Damit können im Rahmen der Befragung nur die Perspektiven solcher Personen abgebildet werden, die aus Sicht der Rechtsvertretung keine Aussicht auf eine Bleibeperspektive in der Schweiz haben. Wie Asylsuchende, welche von Beginn an als potenziell schutzberechtigt gelten oder ihr Verfahren

mit einem positiven Entscheid abschliessen, die Arbeit der Rechtsschutzbringer bewerten, kann durch die Befragung nicht abgebildet werden. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass alle Asylsuchenden ein Recht auf faire und angemessene Rechtsvertretung haben und eine unterschiedliche Behandlung aufgrund ihrer Bleibeperspektive nicht gerechtfertigt wäre. Ein hochwertiger Rechtsschutz, der gleiche Rechte für alle garantiert, muss auch solchen Personen, deren Konstellation als juristisch aussichtslos eingeschätzt wird, mit Professionalität, sorgfältiger Betreuung und unabhängiger Interessenvertretung begegnet.

In diesem Fachbericht werden neben der Auswertung der Befragung auch Erfahrungen der Mitarbeitenden des Pikett Asyl und anderer Organisationen in den Jahren 2022 - 2024 abgebildet. Dabei wurden auch Gespräche mit Betroffenen sowie schriftliche Äusserungen von Asylsuchenden zum Thema Rechtsschutz berücksichtigt. Zudem erfolgte eine Analyse der Statistiken zur Beschwerdeerhebung gegen Asylentscheide und Erledigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht aus den Jahren 2022-2024, sowie der Statistik des SEM hinsichtlich Erledigungen im selben Zeitraum.

Für eine vereinfachte Darstellung wurden errechnete Prozentzahlen zum Teil gerundet und ohne Kommastellen angegeben.

III. Hintergrund und rechtlicher Rahmen

Am 1. März 2019 trat die Änderung des schweizerischen Asylgesetzes und damit die Neustrukturierung des Asylverfahrens in Kraft, die eine effizientere und beschleunigte Abwicklung der Asylverfahren bezweckt.³ Hierfür wurden Behandlungsfristen für das SEM und das Bundesverwaltungsgericht etabliert, Verfahren zentralisiert und Beschwerdefristen verkürzt. Als Kompensation für die Beschleunigung der Verfahren⁴ und die damit einhergehende Beschränkung von Verfahrensrechten und Rechtsschutzmöglichkeiten wurde während des Verfahrens eine kostenlose Rechtsberatung und -vertretung eingeführt. Der Anspruch auf eine Rechtsvertretung trägt zudem u.a. der Tatsache Rechnung, dass Asylsuchende während des Aufenthalts in den Zentren des Bundes nicht arbeiten dürfen, sich für das Verfahren zur Verfügung halten müssen und zur Mitwirkung verpflichtet sind.⁵ Die Rechtsvertretung der Asylsuchenden wird momentan durch Nichtregierungsorganisationen organisiert und gestellt, die einen Leistungsauftrag vom SEM erhalten (Art. 102f AsylG). In den sechs verschiedenen Asylregionen wurden das HEKS (Nordwestschweiz und Ostschweiz), die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (Bern und Zürich) sowie die Caritas und SOS Ticino (Westschweiz, Tessin und Zentralschweiz) für sechs Jahre mandatiert. Gem. Art. 102i Abs. 1 AsylG sind diese Hilfswerke als Leistungserbringende verantwortlich für die Sicherstellung, Organisation und Durchführung der Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes und sorgen für deren Qualität.

Die bisherigen Leistungsverträge mit den Hilfswerken sind nicht öffentlich, es gibt jedoch so-

wohl gesetzliche Anforderungen, die erfüllt werden müssen, als auch Handbücher des SEM sowie Medienberichterstattungen, die die Arbeit der Leistungserbringer umreissen. Die Leistungserbringenden werden gem. Art. 102k Abs. 2 AsylG pauschal vergütet. Je nach Leistungsvereinbarung erhalten die Organisationen Pauschalen von CHF 1'717 bis CHF 2'218 pro Fall.⁶ Dafür übernehmen sie die Rechtsberatung und die Rechtsvertretung von Asylsuchenden im Bundesasylzentrum und nehmen die in Art. 102k Abs. 1 AsylG aufgeführten Aufgaben wahr. Hierunter fallen beispielsweise die

- Information und Beratung der Asylsuchenden
- Teilnahme der Rechtsvertretung an der Erstbefragung in der Vorbereitungsphase und an der Anhörung zu den Asylgründen,
- Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides im beschleunigten Verfahren,
- Wahrnehmung der Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren, insbesondere das Verfassen einer Beschwerdeschrift.

Die Rechtsvertretung endet gem. Art. 102h Abs. 4 AsylG mit der Mitteilung der Rechtsvertretung an die asylsuchende Person, sie sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt eine Beschwerde einzureichen. Eine Beschwerdeerhebung ist also nicht erforderlich, sollte die Rechtsvertretung die Sache als aussichtslos einschätzen. Diese Einschätzung orientiert sich entsprechend an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

³ Susanne Bolz-Reimann/ Anne Kneer, in: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), Hrsg.: Uebersax et. al., Basel 2022, 3. Auflage, § 15 Asyl- und Schutzverfahren, Rn. 15.2; Martina Caroni et. al., Migrationsrecht, Bern 2022, 5. Auflage, § 9 Flüchtlings- und Asylrecht, 2. Asylverfahren, Rn. 1053.

⁴ Tobias Grasdorf-Meyer/ Lisa Ott /Luzia Vetterli, Geflüchtete Menschen im Schweizer Recht, Bern 2021, S. 120.

⁵ Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha et. al., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 f Rn. 1.

⁶ CHF 1717.00 (RBS/SAH), CHF 1922.00 (Caritas/Romandie), CHF 1950.00 (HEKS/NWS), CHF 2030.00 (HEKS/Ostschweiz) und CHF 2218.00 (Caritas/SOS Ticino), Freiplatzaktion Basel, Trotzdem 03/2018, S. 3., ebenso: Ohne Rechtsvertretung ans Gespräch: Hilfswerk lässt Asylsuchende allein, NZZ am Sonntag vom 03.06.2023, www.nzz.ch/nzz-am-sonntag/hilfswerk-lasst-asylsuchende-allein-ld.1740908?reduced=true.

Die Rechtsberatung ist nach dem ursprünglich angedachten Konzept für die Vermittlung erster Informationen nach Eintritt in ein Bundesasylzentrum (BAZ) zuständig – etwa die Erläuterungen zu den Rechten und Pflichten im Asylverfahren, zum Inhalt und Ablauf des Asylverfahrens, zu den involvierten Behörden und zur Rolle und

Funktion des Rechtsschutzes (siehe Art. 102f und 102g AsylG). In der Praxis ist die Rechtsberatung jedoch auch während des Asylverfahrens Anlaufstelle für die Asylsuchenden, übernimmt Beratungsaufgaben in Absprache mit der Rechtsvertretung und beantwortet Fragen in den Bereichen Soziales und Gesundheit.⁷

IV. Kritik an der gesetzlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes

In Bezug auf die Neustrukturierung des Asylverfahrens wurden diverse Kritikpunkte geäussert.⁸ Viele Bedenken gab es u.a. hinsichtlich der Ausgestaltung des kostenlosen Rechtsschutzes, die im Folgenden kurz (nicht abschliessend) geschildert werden.

Zunächst führte die Zentralisierung der Asylverfahren in Bundeszentren sowie das Prinzip „Alle unter einem Dach“ zu grundlegender Kritik. Die Bundesasylzentren stellen ein zentrales Element der Neustrukturierung des Asylbereichs dar, wobei in Zentren mit Verfahrensfunktion das Asyl-

verfahren von der Einreichung des Gesuches bis zum erstinstanzlichen Asylentscheid stattfinden soll.⁹ Dies beinhaltet auch, dass alle relevanten Schritte im Asylverfahren, inkl. Gespräche mit der Rechtsvertretung, im Bundesasylzentrum stattfinden. Diese räumliche Nähe führt wiederum zu Bedenken bezüglich der (wahrgenommenen) Unabhängigkeit der Rechtsvertretung. Im Handbuch zum Migrationsrecht werden die sich aufdrängenden Fragen zur Unabhängigkeit der Rechtsvertretung treffend zusammengefasst:

“
*Ausserdem ist zweifelhaft, ob angesichts des massiven Zeitdrucks sowie der räumlichen und finanziellen Nähe der Rechtsvertretung zum SEM die Basis für das notwendige anwaltschaftliche Vertrauensverhältnis gelegt werden kann. Kann der Asylsuchende hinreichend unterscheiden zwischen SEM-Mitarbeiterin und Rechtsvertreter, welche im gleichen Gebäudekomplex ihre Büros haben und allenfalls sogar dieselbe Cafeteria teilen? Ist ein Rechtsvertreter, der bzw. dessen Arbeitgeber über Fallpauschalen von seinem potenziellen Beschwerdegegner finanziert wird, tatsächlich unabhängig?*¹⁰
”

Für die Asylsuchenden ist eine Unabhängigkeit zumindest nach Aussen nicht ersichtlich, da sie ggf. nur das Stockwerk wechseln, wenn sie vom Termin mit dem SEM zum Termin mit der Rechtsvertretung gehen. Entsprechend bestand von Beginn an die Befürchtung, dass das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Asylsuchenden

und Rechtsvertretung nicht aufgebaut werden kann. Die Bedenken bestätigten sich bereits kurz nach der Einführung des neuen Asylverfahrens, wie Beobachtungen des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit zeigten:

⁷ Migration Experts Group, Rechtsschutz im Asylverfahren: Beurteilung der Ausschreibungsunterlagen mit Empfehlungen für die Neuausschreibung, Bern 2023, S. 7; Joana Mösch/ Preslava Chingova/ Anna Roth, Rechtsschutz im Dublin-Verfahren, ex/ ante 2/2023, S. 31.

⁸ Zusammenfassend hierzu Freiplatzaktion Basel, Trotzdem 03/2018, S. 5-7.

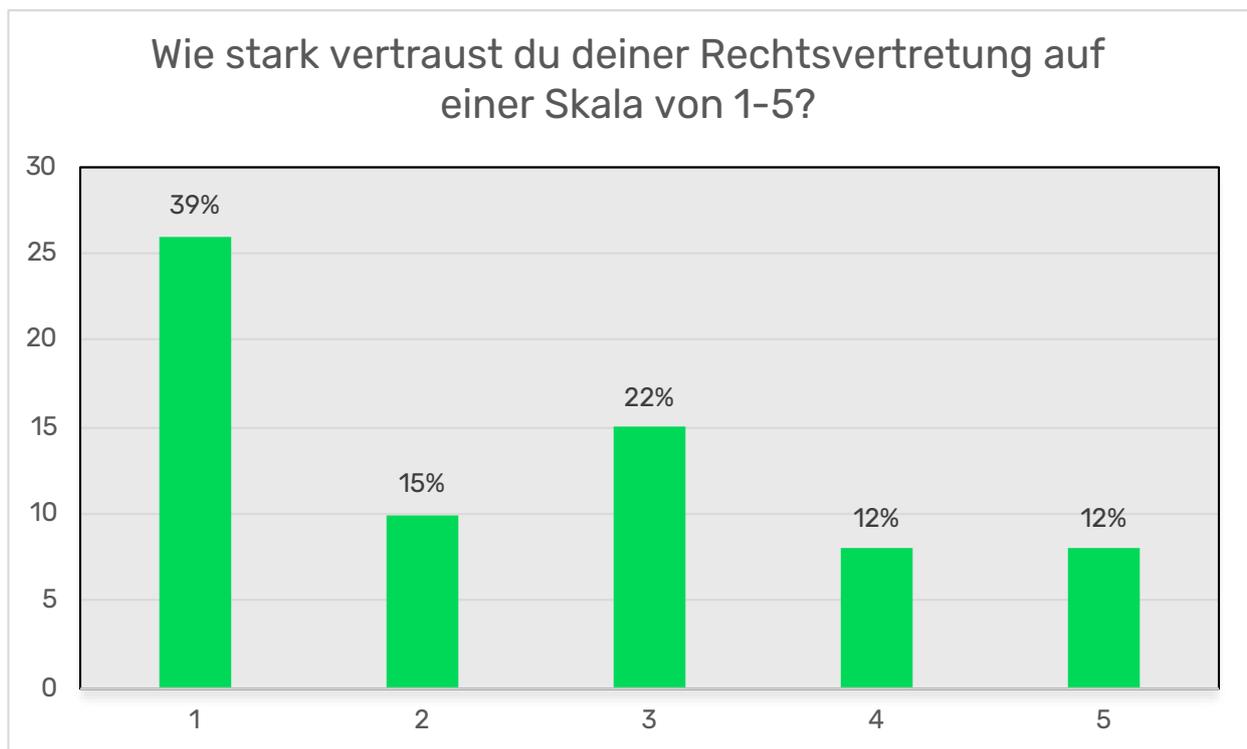
⁹ Martina Caroni et. al., Migrationsrecht, Bern 2022, 5. Auflage, § 9 Flüchtlings- und Asylrecht, 2. Asylverfahren, Rn. 1056.

¹⁰ Spescha et.al., Handbuch zum Migrationsrecht, 4. Auflage, XV Asylrecht, 4 Verfahrensablauf, 4.2, S. 434.

Die räumliche Nähe zwischen SEM und Rechtsschutz führt oftmals dazu, dass die asylsuchenden Personen die Trennung gar nicht wahrnehmen.

Es hat sich gezeigt, dass die asylsuchenden Personen, wenn sie eine der im Bündnis vertretenen Stellen aufsuchen, das Konzept der unentgeltlichen Rechtsvertretung in den BAZ nicht verstanden haben. Häufig wissen sie gar nicht, dass sie eine Rechtsvertretung haben, noch wer diese genau ist. Entsprechend wird oftmals von «the guys in the camp» oder ähnlichem gesprochen, was wiederum aufzeigt, dass die Unterscheidung zwischen SEM und Rechtsvertretung den Betroffenen nicht klar ist. Entsprechend leidet das Vertrauensverhältnis und die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung wird empfindlich in Frage gestellt. Das Konzept «Alle(s) unter einem Dach» ist dafür hauptverantwortlich.¹¹

Die Befragung der Asylsuchenden zeigt, dass sich an dieser Problematik bis heute nicht viel geändert hat:



Die meisten Personen vertrauten ihrer Rechtsvertretung entweder gar nicht (39%) oder standen ihr neutral gegenüber (22%). Lediglich 24% der Personen gaben ein gutes Vertrauensverhältnis an (4 und 5 auf der Skala). Zu der Vertrauensfrage wurden u.a. folgende Ergänzungen eingetragen:

„[Rechtsvertretung] ist bezahlt vom SEM und hat mir nichts über andere Möglichkeiten gesagt - nur das nötigste getan.“

„Vertrauen, dass sie [Anwältin] ehrlich ist, ja. Aber ich hatte das Gefühl, dass die Anwältin auf der Seite des SEM steht.“

„Wir denken, dass die Rechtsvertretung mit dem SEM zusammenarbeitet (Collaborate). Sie war nett, aber sie vertritt die Entscheide des SEM mehr als das Interesse der Asylsuchenden.“

¹¹ Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit, Beobachtungen, 1.6., https://bündnis-rechtsarbeit-asyl.ch/?page_id=80.

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass die Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren zum Entwurf des Entscheides Stellung nimmt und damit direkt an der Entstehung des Entscheides mitwirkt. Hinzu kommt, dass die Rechtsvertretung den Entscheid des SEM gegenüber den Asylsuchenden eröffnet. Die Mitteilung über einen ablehnenden Asylentscheid erhalten die Asylsuchenden also nicht vom SEM, sondern von der Rechtsvertretung. Letztlich werden so diverse Aufgaben des SEM auf die Rechtsvertretung abgewälzt. Dies trägt dazu bei, dass Asylsuchende die Rechtsvertretung nicht als unabhängig sehen und vielmehr davon ausgehen, die Rechtsvertretung handle für das SEM. Das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit hat zudem kurze Zeit nach Einführung des neuen Asylverfahrens bezüglich der Stellungnahmen kritisiert, dass diese nur spärlich und im Rahmen standardisierter Textbausteine im endgültigen Entscheid berücksichtigt werden.¹² Auch heute kann festgestellt werden, dass die Rechtsvertretungen häufig lange und relativ ausführliche Stellungnahmen einreichen, diese aber im Entscheid des SEM kaum Berücksichtigung finden. Dennoch entscheiden sich die Rechtsvertretungen in diesen Fällen häufig gegen die Erhebung einer Beschwerde, was angesichts der vorangehenden Argumentation in den Stellungnahmen unverständlich erscheint.

Weitere Kritik an der Ausgestaltung des Rechtsschutzes besteht in der pauschalen Vergütung der Leistungserbringer. Es ist demnach grundsätzlich egal, wie viele der übertragenen Aufgaben durch die Rechtsvertretung wirklich wahrgenommen werden, da ohnehin eine pauschale Vergütung je Fall erfolgt.¹³ Die Pauschale bleibt gleich hoch, unabhängig davon, ob eine Beschwerde geführt wird oder nicht. So stellten Helmut Dietl und Christian Jaag in einer Stellungnahme des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der Universität Zürich vom 05. September 2023 fest, dass das Vergütungssystem für die

Rechtsvertretung im Asylverfahren Fehlanreize schaffe und insbesondere dazu führe, dass die Leistungsanreize für die Rechtsvertretung gering sind und in aussichtsreichen Fällen zu wenig Beschwerdeverfahren geführt werden.¹⁴ Es besteht die Gefahr, dass der Rechtsschutz das Mandat aus anderen Gründen als der juristischen Aussichtslosigkeit niederlegt (siehe 3.a.) oder an wichtigen Verfahrensschritten nicht teilnimmt (siehe 2.a. und b.).

Die Rechtsvertretung soll das Mandat niederlegen, wenn sie keine Erfolgchancen für eine Beschwerde sieht. Ein von den Demokratischen Jurist:innen Schweiz in Auftrag gegebenes Gutachten konkretisiert bezüglich der Mandatsniederlegung diesbezüglich: „Dieser Entscheid ist abschliessend und kann nicht vor Bundesverwaltungsgericht überprüft werden. In diesem Sinne nimmt die Rechtsvertretung die Aufgabe wahr, die nach Art. 29 Abs. 3 BV einer staatlichen Behörde, nämlich dem Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz, obliegen würde.“¹⁵ Bei der Chanceneinschätzung orientiert sich die Rechtsvertretung an der bestehenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dies führt letztlich auch dazu, dass Rechtsfortbildung oder eine Änderung der Rechtsprechung in weniger Fällen möglich ist. Wenn keine Beschwerde erhoben und durch die zugewiesene Rechtsvertretung das Mandat niedergelegt wird, erhält das Bundesverwaltungsgericht gar nicht die Möglichkeit, über diesen Fall zu entscheiden und die Rechtsprechung weiterzuentwickeln oder zu revidieren. Die Beurteilung der Aussichtslosigkeit im Rechtsschutzsystem ist jedoch Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts und nicht der Rechtsvertretung.¹⁶

¹² Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit, Beobachtungen, 1.4., https://bündnis-rechtsarbeit-asyl.ch/?page_id=80.

¹³ Mit der neuen Mandatsvergabe im Juli 2024 wurden Sanktionsmöglichkeiten bei wiederholter Nichterfüllung der Pflichten durch die Leistungsbringenden eingeführt - wie etwa die Senkung der Pauschalen - SEM, Pflichtenheft (24046) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren, 22.02.2024, S. 23 f.

¹⁴ Helmut Dietl/ Christian Jaag, Anreizwirkungen der pauschalen Abgeltung für die Rechtsvertretung im Asylverfahren, Stellungnahme des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der Universität Zürich vom 05.09.2023.

¹⁵ Martina Caroni/ Nicole Schreiber, Gutachten betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren, Luzern 2014, S. 33.

¹⁶ Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha et. al., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h, Rn. 11.

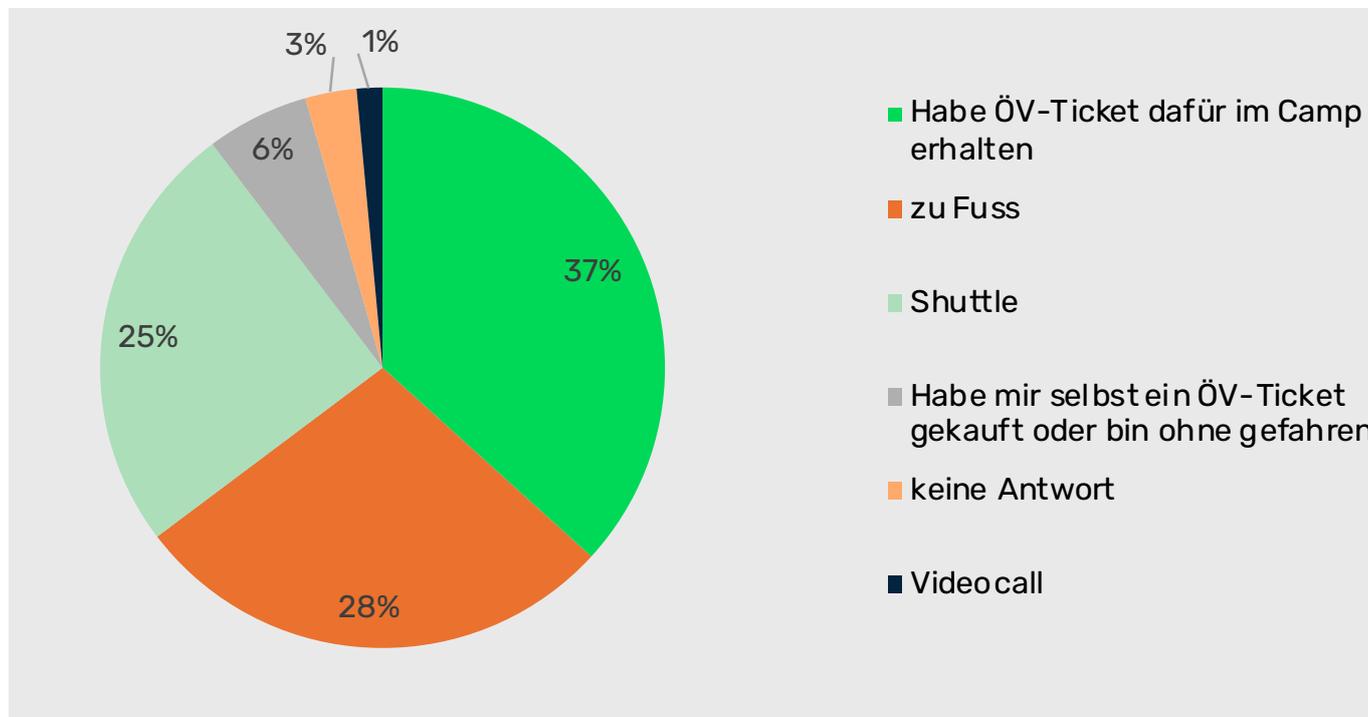
V. Aktuelle Praxis

1. Regionale Unterschiede und Einfluss des SEM

Die Organisationsstruktur des SEM in den Asylregionen hat starke Auswirkungen auf die Arbeit des Rechtsschutzes. Zu nennen ist hier insbesondere die Unterbringung von Personen, die sich noch im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Asylverfahren befinden. Sie werden häufig entgegen dem Prinzip „Alle unter einem Dach“ an weit abgelegenen Orten untergebracht. Es kommt regelmässig zu unangekündigten Unterkunftswechsels, wodurch die Kommunikation zwischen Rechtsschutz und Asylsuchenden stark erschwert wird. Diese Problematik ist insbesondere in der Region Nordwestschweiz zu beobachten, aber auch in Zürich kommt es immer wieder zu Transfers oder Unterbringungen an entlegenen Orten.

So kommt es nicht selten vor, dass sich Personen mit einer laufenden Beschwerdefrist an Pikett Asyl wenden, die der Asylregion Nordwestschweiz zugewiesen sind und in Uri wohnen, oder die in Zürich untergebracht sind, während die Asylregion Ostschweiz zuständig ist. Mit dieser weit entfernten Unterbringung wird der Zugang zur Rechtsvertretung erheblich erschwert. So gaben lediglich 28% der Befragten an, zu Fuss zu Terminen mit der Rechtsvertretung gelangt zu sein, da sie in unmittelbarer Nähe untergebracht waren. Über die Hälfte der Personen gelangte mit einem Shuttle oder dem öffentlichen Nahverkehr zu Terminen mit der Rechtsvertretung. Zusätzlich gaben 6% der Befragten an, dass sie ihr Ticket für den Weg selbst bezahlt haben oder ohne Ticket gefahren sind.

Wie bist du zu den Terminen mit der Rechtsvertretung gelangt?



Auch unabhängig von der Unterbringung bestehen organisatorische Unterschiede zwischen den Sektionen des SEM in den verschiedenen Asylregionen, die Auswirkungen auf den Rechtsschutz haben. Beispielhaft kann etwa das Vorgehen des

SEM bei Ablauf der Dublin-Überstellungsfrist und der damit einhergehenden Verpflichtung der Schweiz, das Asylverfahren der betreffenden Person durchzuführen, genannt werden.

Während Pikett Asyl in Zürich in diesen Fällen ein selbstständiges Tätigwerden des SEM beobachten konnte, mussten Personen in der Nordwestschweiz zum Teil **bis zu einem Jahr warten**, bis das SEM die Aufnahme des Verfahrens überhaupt in die Wege leitete.¹⁷ In vier Fällen, in denen eine gerichtliche Rückweisung an das SEM¹⁸ in der Asylregion Zürich erfolgte, konnte Pikett Asyl beobachten, dass während 10 Monaten weder Verfahrensschritte unternommen noch die zuständige Rechtsvertretung beauftragt wurde. **Die Rechtsvertretung in den verschiedenen Asylregionen ist damit stark von der Organisation und Arbeit des SEM in der jeweiligen Region abhängig und viele Probleme liessen sich durch eine einheitliche und klare Praxis des SEM sowie eine sinnvollere Unterbringung und Betreuung der asylsuchenden Personen verringern.**

Weiter lassen sich Unterschiede des Rechtsschutzes durch die verschiedenen Leistungserbringer beobachten, welche unabhängig von der Organisation des SEM sind; so stellte Pikett Asyl in der Asylregion Zürich häufiger fest, dass das Mandat niedergelegt wurde, obwohl Erfolgsaussichten bei einer Beschwerde bestanden.

Das führte entsprechend dazu, dass in der Asylregion Zürich mehr Rückweisungen ans SEM durch unabhängige Vereine bzw. Rechtsvertretung erwirkt wurden (siehe 3.a.). In der Asylregion Nordwestschweiz wurde dies nicht im entsprechenden Mass festgestellt. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Unterbringung Asylsuchender in der Nordwestschweiz zum Teil an weit entfernten Orten erfolgt und gleichzeitig die strikte Praxis besteht, dass Ticketkosten für Asylsuchende zu Beratungsgesprächen zwecks Beschwerdeerhebung nicht übernommen werden.¹⁹ Unter anderem dieser Umstand führt dazu, dass vielen Asylsuchenden eine Kontaktierung und Unterstützung durch Pikett Asyl und die Partnerorganisation Freiplatzaktion Basel verwehrt bleibt. Die niedrigere Beschwerde- und Erfolgsquote unabhängiger Vereine in der Nordwestschweiz ist also nicht unbedingt damit zu erklären, dass in der Nordwestschweiz mehr Beschwerden durch die zugewiesene Rechtsvertretung erhoben werden, sondern kann auch dem Umstand geschuldet sein, dass viele Asylsuchende in der Nordwestschweiz die unabhängigen Strukturen gar nicht erreichen und daher insgesamt deutlich weniger Beschwerden erhoben werden (hierzu unten mehr).

2. Termine und Kommunikation während des Asylverfahrens

a. Gespräche mit Klient:innen

Das Vorgespräch, das die Leistungserbringer mit den Asylsuchenden führen, unterscheidet sich erheblich je nach Asylregion. Medienberichte²⁰ deckten auf, dass 2023 in der Nordwestschweiz lediglich 30 Minuten für ein Vorgespräch zur Verfügung standen, was inkl. Übersetzung zu lediglich 15 Minuten Gespräch führt.

In anderen Asylregionen (inkl. Zürich) ist dagegen ein Vorgespräch von mindestens einer

Stunde vorgesehen. Es kommt zudem immer wieder vor, dass selbst diese kurzen Vorgespräche ausfallen, etwa weil die Asylsuchenden Terminmitteilungen nicht erhalten, aus anderen Gründen nicht erscheinen oder zu spät kommen und damit die kurze Zeitspanne für das Vorgespräch gänzlich oder zum Grossteil abgelaufen ist.

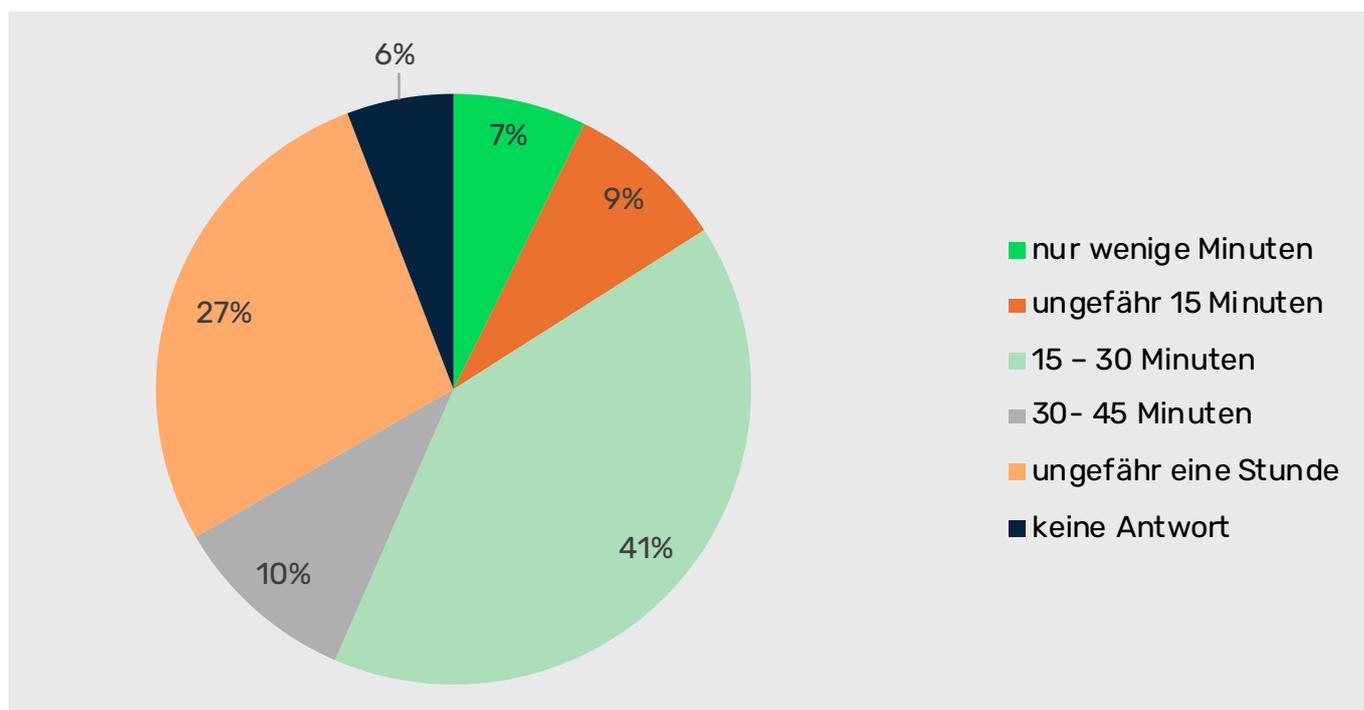
¹⁷ Innerhalb der Überstellungsfrist muss eine asylsuchende Person an den zuständigen Dublin-Staat überstellt werden. Wird die Person nicht innerhalb der 6-monatigen Frist überstellt, so wird die Schweiz für das Asylverfahren zuständig. Die Frist kann unter gewissen Umständen auf 18 Monate verlängert werden.

¹⁸ Oder freiwillige Wiederaufnahme des Verfahrens durch das SEM während eines Beschwerdeverfahrens.

¹⁹ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass Ticketkosten übernommen werden, bzw. Shuttle bestehen, wenn die betreffende Person zu ihrer mandatierten Rechtsvertretung in Basel gelangen möchte. Nach deren Mandatsniederlegung wird ggf. noch der Transport zu einer HEKS-Beratungsstelle im entsprechenden Kanton übernommen, nicht jedoch zu unabhängigen Organisationen.

²⁰ Ohne Rechtsvertretung ans Gespräch: Hilfswerk lässt Asylsuchende allein, NZZ am Sonntag vom 03.06.2023, www.nzz.ch/nzz-am-sonntag/hilfswerk-laesst-asylsuchende-allein-ld.1740908?reduced=true.

Wie lange dauerte der Termin / die Termine?



Bei der Befragung durch Pikett Asyl gaben 41% der Personen an, dass die Gespräche mit der Rechtsvertretung in der Regel 15-30 Minuten dauerten. 16% gaben sogar an, dass das Gespräch nur wenige Minuten bis ungefähr 15 Minuten dauerte. Lediglich 27% der Befragten gaben Gespräche mit einer Dauer von ungefähr einer Stunde an.

Die Vorgespräche sind von erheblicher Bedeutung für das Verfahren, da hier Fragen geklärt, das Dublin-Gespräch und die Anhörung vorbereitet, Beweismittel gesammelt und besprochen

und Informationen, etwa zum Dublin-Zuständigkeitssystem oder zum Ablauf einer Asylanhörung, gegeben werden können.

Das SEM gewährt den asylsuchenden Personen während des Dublin-Gesprächs das rechtliche Gehör zu einer allfälligen Wegweisung aus der Schweiz. Dabei wird kein Wortprotokoll geführt, sondern lediglich eine kurze Zusammenfassung erstellt. Mösch et. al führten diesbezüglich aus:

“ Daher – und im Sinne der Waffengleichheit – ist für das Dublin-Gespräch von zentraler Bedeutung, dass die zugewiesene Rechtsvertretung, die die asylsuchende Person in einem vorbereitenden Gespräch bereits kennenlernte, auf die Vollständigkeit der Zusammenfassung achtet und zu diesem Zweck auch die einschlägigen relevanten Ergänzungsfragen stellt, damit diese auch im Entscheid berücksichtigt werden. Un-erwähntes kann für die betroffene Person einschneidende Konsequenzen haben. So ist beispielsweise die Prüfung möglicher Überstellungshindernisse, namentlich die Frage, ob die Gefahr der Verletzung des menschenrechtlichen Refoulement- Verbots besteht oder nicht, stets im Rahmen des Dublin-Gesprächs zu klären.²¹ ”

Beim obenstehenden Diagramm wurden zum Teil für verschiedene Gespräche unterschiedliche Dauern angegeben. In der Statistik wurde hierfür jeweils der Termin mit der längsten Dauer erfasst.

²¹ Joana Mösch/ Preslava Chingova/ Anna Roth, Rechtsschutz im Dublin-Verfahren, ex/ante 2/2023, S. 32.

Es ist daher von erheblicher Bedeutung, dass die Rechtsvertretung ein Vorgespräch mit der betroffenen Person führt, beim Dublin-Gespräch und bei Asylanhörungen anwesend ist und die Gesprächsprotokolle kontrolliert. Werden Vorgespräche nicht oder lediglich oberflächlich durchgeführt, kann dies dazu führen, dass die asylsuchende Person für den

weiteren Verlauf des Asylverfahrens essenzielle Informationen nicht erwähnt. Leider fallen diese Vorgespräche häufig zu kurz aus oder werden nicht von derselben Person geführt, die später zur Befragung des SEM begleitet oder andere Aufgaben der Rechtsvertretung wahrnimmt.

Rechtsvertretung

Sie werden darüber in Kenntnis gesetzt, dass Ihre Rechtsvertretung aus Kapazitätsgründen heute nicht am Dublin-Gespräch teilnehmen kann. Eine Kopie dieses Gesprächs-Protokolls wird Ihrer Rechtsvertretung direkt im Anschluss an das Gespräch zugestellt. Für das weitere Verfahren bleibt Ihre Rechtsvertretung zuständig und Sie können sich mit rechtlichen Belangen jederzeit an sie wenden.

Dazu geben Sie an, Sie hätten kein Vorgespräch gehabt und seien auch nicht über das Dublin-Verfahren informiert worden, jedoch hätten Sie nichts dagegen, das Gespräch ohne Rechtsvertretung zu führen (Der GS bat die FS, ihm das Dublin-Verfahren zu erklären. Die FS informierte den GS anschliessend eingehend über das Dublin-Verfahren. Insbesondere wurde ausführlich über Kroatien gesprochen.)

Foto eines Protokolls eines Dublin-Gesprächs

Bei den Terminen muss unterschieden werden zwischen jenen, die mit der Rechtsberatung, und solchen, die mit der Rechtsvertretung stattfinden. Die Rechtsberatung übernimmt im Regelfall das erste Gespräch²² und ist eine niederschwellige Anlaufstelle für die Asylsuchenden. Die Rechtsvertretung übernimmt die rechtlichen Verfahrensschritte und ist für die Abklärung und Begleitung während des Asyl- und ggf. Beschwerdeverfahrens zuständig.²³ Nicht für alle Betroffenen ist diese Unterscheidung verständlich. In der Befragung wurde daher nicht explizit

zwischen Rechtsberatung und Rechtsvertretung unterschieden, sondern generell nach dem Rechtsschutz gefragt. Aus den Antworten der Befragten lässt sich jedoch erkennen, dass sie zumeist das erste Gespräch, welches im Regelfall mit der Rechtsberatung erfolgt, in sehr guter Erinnerung haben. So unterschieden die Asylsuchenden bei der Frage zum Vertrauen in die Rechtsvertretung häufig zwischen den verschiedenen Gesprächen und Personen und gaben der ersten Gesprächspartner:in die besten Bewertungen.

b. Dublin-Gespräche und Anhörungen

Diverse Medienberichte zeigten im Jahr 2023 auf, dass Dublin-Gespräche je nach Asylregion aus Kapazitätsgründen nicht immer durch die Rechtsvertretung begleitet wurden. In der Nordwestschweiz wurde dies von August 2022 bis Ende 2023 häufig praktiziert. So wurden laut der NZZ am Sonntag 449 von 499 Dublin-Gesprä-

chen im Zeitraum 01.01.2023 - 04.06.2023 nicht durch eine Rechtsvertretung begleitet.²⁴ Laut Berichten des SRF vom 05.06.2024 wurden auch Anhörungen zum Teil nicht begleitet oder konnten nicht wie geplant angesetzt werden.²⁵ Die Medienberichte führten zu einer internen Untersuchung und Neustrukturierungen bei HEKS.²⁶

²² Joana Mösch/ Preslava Chingova/ Anna Roth, Rechtsschutz im Dublin-Verfahren, ex/ante 2/2023, S. 31.

²³ Migration Experts Group, Rechtsschutz im Asylverfahren: Beurteilung der Ausschreibungsunterlagen mit Empfehlungen für die Neuausschreibung, Bern 2023, S. 7.

²⁴ Hilfswerk lässt Asylsuchende allein, NZZ am Sonntag vom 03.06.2023, <https://www.nzz.ch/nzz-am-sonntag/hilfswerk-laesstasylsuchende-allein-ld.1740908?reduced=true>.

²⁵ Probleme beim Heks bremsen beschleunigte Asylverfahren aus, SRF vom 05.06.2024, <https://www.srf.ch/news/schweiz/kritik-an-rechtsvertretung-probleme-beim-heks-bremsen-beschleunigte-asylverfahren-aus>.

²⁶ Vertraglich erlaubt, „ethisch inakzeptabel“: Hilfswerk verstrickt sich in Widersprüche um zweifelhafte Asylpraxis, BZ Basel vom 10.07.2023, <https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt/bundesasylzentrum-basel-vertraglich-erlaubt-ethisch-inakzeptabelhilfswerk-verstrickt-sich-in-widersprueche-um-zweifelhafte-asylpraxis-ld.2485006?reduced=true>; Interne Untersuchung bei Heks-Rechtsschutz Nordwestschweiz, Nau.ch vom 04.06.2023, <https://www.nau.ch/news/schweiz/interne-untersuchung-bei-heks-rechtsschutz-nordwestschweiz-66509515>.

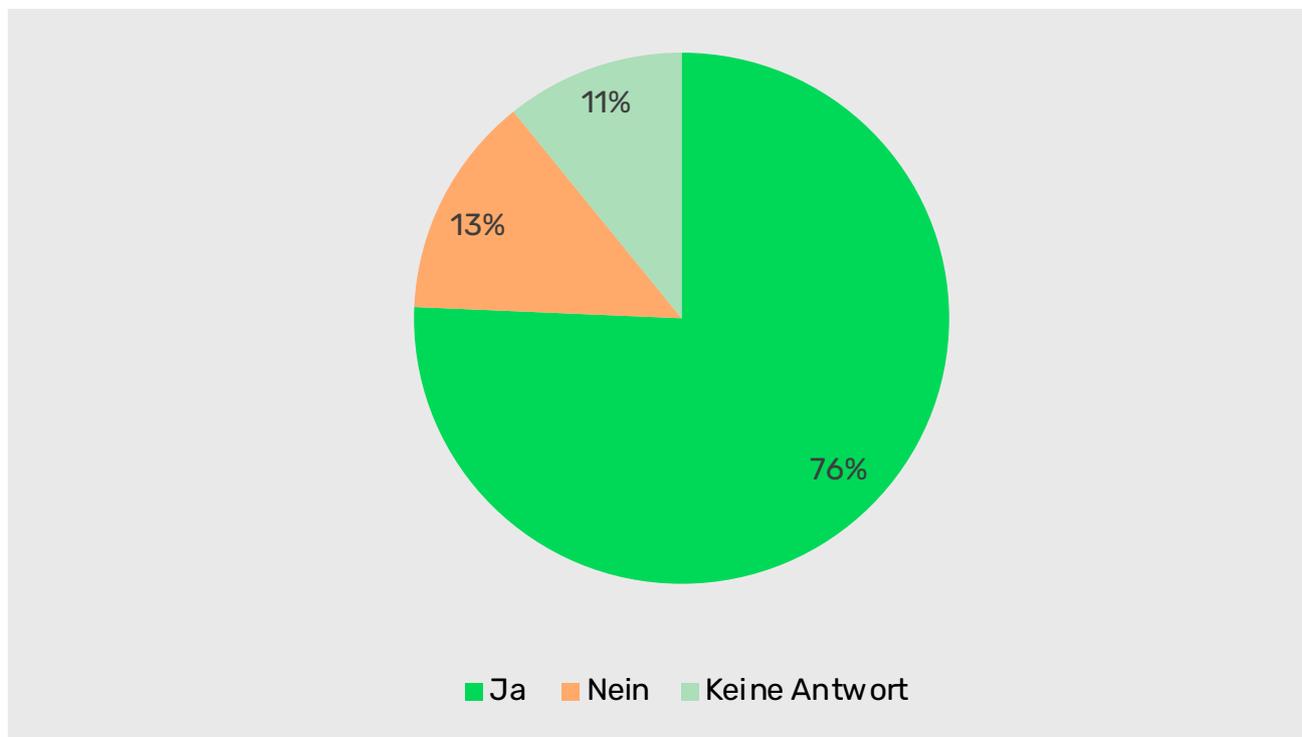
Das SEM unterdessen tolerierte diese Praxis – es führte Dublin-Gespräche und Anhörungen trotz Abwesenheit der Rechtsvertretung durch. Pikett Asyl sah mehrere Akten, in denen die Rechtsvertretung eine Terminänderung beantragte oder krank wurde und das SEM das Dublin-Gespräch oder sogar Anhörungen dennoch durchführte. Dies selbst dann, wenn die asylsuchende Person laut Protokoll mehrmals darauf hinwies, dass sie eine Begleitung durch ihre Rechtsvertretung wünsche.

Nach der medialen Aufmerksamkeit und der internen Untersuchung bei HEKS hat sich die Situation in der Nordwestschweiz deutlich verbessert. Im Jahr 2024 wurden die Dublin-Gespräche in der Nordwestschweiz – soweit von Pikett Asyl ersichtlich – überwiegend begleitet. Angesichts der oben dargelegten Relevanz des Dublin-Gesprächs für das gesamte weitere Verfahren ist die vorherige Praxis in der Nordwestschweiz dennoch höchst besorgniserregend. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Vorgehen in seinen letzten Entscheiden überwiegend gestützt.²⁷ Diese Rechtsprechung wird in der Literatur jedoch kritisiert und wie folgt zusammengefasst:

„Ferner führt die in diesem Beitrag kritisierte Rechtsprechung des BVGer zu einem gewissen Automatismus, der aus Sicht der Autorinnen problematisch ist: Wurde der Termin des Dublin-Gesprächs dem betreffenden Rechtsschutz rechtzeitig übermittelt (Art. 102j Abs. 1 e AsylG i.V.m. Art. 52c Abs. 2 AsylV1) und wurde namens und auftrags der asylsuchenden Person weder geltend gemacht noch war es ersichtlich, dass die zugewiesene Rechtsvertretung aus entschuldbaren, schwerwiegenden Gründen kurzfristig an der Teilnahme gehindert worden war (Art. 102j Abs. 2 AsylG), ist das Dublin-Gespräch gesetzeskonform durchgeführt worden und entfaltet selbst ohne ausdrückliche Zustimmung der asylsuchenden Person seine Rechtswirkungen.“²⁸

Im Befragungszeitraum vom 01. Januar 2024 – 30. Juni 2024 gaben „nur noch“ 13 % der Personen an, nicht zum Dublin-Gespräch begleitet worden zu sein.

Wurdest du an das Dublin-Gespräch begleitet?



²⁷Eine ausführliche Darstellung und Einordnung erfolgte in Rechtsschutz im Dublin-Verfahren, Joana Mösch/ Preslava Chingova/ Anna Roth, Rechtsschutz im Dublin-Verfahren, ex/ante 2/2023.

²⁸Joana Mösch/ Preslava Chingova/ Anna Roth, Rechtsschutz im Dublin-Verfahren, ex/ante 2/2023, S. 36.

In der Befragung berichteten Asylsuchende jedoch zum Teil auch von solchen Erfahrungen:

„Sie gaben mir einen Termin und der Rechtsvertreter kam nicht. Das zweite Mal war das Interview mit dem SEM, der Rechtsvertreter kam zu spät, unterschrieb nur und ging wieder, er war nicht bei dem Gespräch dabei.“

Der Bericht der Migration Expert Group weist auf die Relevanz des Dublin-Interviews hin und spricht sich für eine Pflicht zur Begleitung durch die Rechtsvertretung aus. Aus dem Bericht geht zudem hervor, dass sich alle befragten Leistungserbringenden inkl. der Regionalverantwortlichen des HEKS einhellig auf den Standpunkt stellten, „dass angesichts der zunehmenden Komplexität von Dublin-Verfahren auch das Dublin-Gespräch von der Rechtsvertretung zu begleiten ist.“²⁹ Diese Empfehlungen wurden vom SEM übernommen. So sieht der neue Leitfaden und das Pflichtenheft der Rechtsvertretung sowohl eine Begleitung an das Dublin-Gespräch³⁰ als auch

ein Vorgespräch mit der Rechtsvertretung vor.³¹ Hinsichtlich der Länge des Vorgesprächs werden jedoch trotz Empfehlung des Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich³² keine Vorgaben gemacht.

Die oben dargestellte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bleibt jedoch bestehen. Damit ist zu befürchten, dass bei personellen Engpässen erneut auf die Begleitung an Dublin-Gesprächen verzichtet werden könnte. Die Autor:innen des erwähnten Artikels fassen die Konsequenzen der mehrmonatigen Praxis in der Nordwestschweiz wie folgt zusammen:

„Insofern hat der Verzichtplan des in den genannten Urteilen betreffenden Rechtsschutzes die Rechtsprechung des BVGer nicht nur direkt, sondern vielmehr auch zu Lasten der zu vertretenden Interessen der Asylsuchenden beeinflusst. Dabei wäre es doch zu erwarten gewesen, dass gerade die Leistungserbringer im Sinne des erteilten Rechtsschutzmandats Entscheide des SEM flächendeckend überwachen, analysieren und gemeinsam Beschwerdestrategien entwickeln, um so professionell und im Sinne der Klientenschaft auf die Rechtsfortbildung einzuwirken.“³³

Gemäss Ausschreibungsunterlagen des SEM werden im neuen Pflichtenheft für die mandatierten Rechtsvertretungen Sanktionierungsmassnahmen bei Vertragsverletzungen eingeführt.³⁴ Als Vertragsverletzung gelte insbesondere, wenn die Auftragnehmerin in den vom SEM angezeigten Fällen nicht umgehend eine Rechtsvertretung zuweist oder wichtige Termine (Art. 102j Abs. 1 AsylG) nicht wahrnimmt. Diesfalls können Hilfspersonen auf Kosten der Auftragnehmerin beigezogen oder Teile der Fallpauschale zurückbehalten oder zurückgefordert werden.

Wenn die Auftragnehmerin in einer erheblichen Anzahl Fälle über mehrere Wochen und trotz Mahnung des SEM ihre vertraglichen Pflichten verletzt, können sämtliche Pauschalen zurückbehalten werden, bis eine vertragskonforme Leistung durch die Auftragnehmerin sichergestellt wird. Das Fernbleiben der Rechtsvertretung von Dublin-Gesprächen oder weiteren wichtigen Terminen müsste somit künftig eine Sanktionierung nach sich ziehen und dürfte nicht – wie bisher – vom SEM geduldet werden.

²⁹Migration Experts Group, Rechtsschutz im Asylverfahren: Beurteilung der Ausschreibungsunterlagen mit Empfehlungen für die Neuausschreibung, Bern 2023, S. 9.

³⁰Leitfaden zum Aufgaben- und Rollenverständnis in der Zusammenarbeit zwischen dem SEM und der unentgeltlichen Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum, Anhang 5 der Ausschreibung vom Dezember 2023, S. 6.

³¹Leitfaden zum Aufgaben- und Rollenverständnis in der Zusammenarbeit zwischen dem SEM und der unentgeltlichen Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum, Anhang 5 der Ausschreibung vom Dezember 2023, S. 8; SEM, Pflichtenheft (24046) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren, 22.02.2024.

³²Empfehlungen des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich im Hinblick auf die Neuausschreibung des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren vom Januar 2024, https://pikett-asyl.ch/wp-content/uploads/2024/03/Empfehlungen-zur-Neuausschreibung-des-Rechtsschutzes-in-den-BAZ_Januar-2024.pdf.

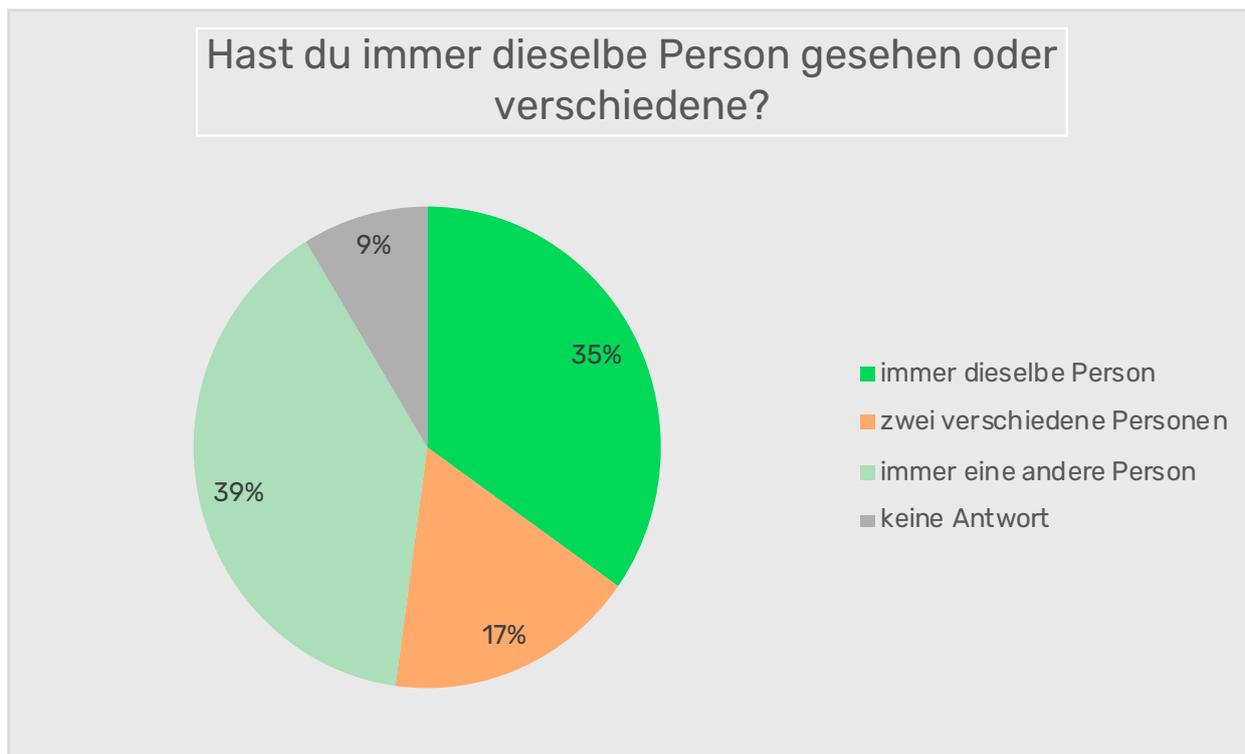
³³Joana Mösch/ Preslava Chingova/ Anna Roth, Rechtsschutz im Dublin-Verfahren, ex/ante 2/2023, S. 36.

³⁴SEM, Pflichtenheft (24046) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren, 22.02.2024, S. 23 f.

c. Handwechsel

Mit dem Rechtsschutz durch die Leistungserbringenden soll den Asylsuchenden eine Person zur Seite gestellt werden, die im Verfahren unterstützt und zu der ein gewisses Vertrauensverhältnis bestehen sollte. Dies ist angesichts dessen, dass die betroffenen Personen immer wieder unterschiedliche Personen sehen und zum Teil nicht wissen, wer die ihnen zugeteilte Rechtsvertretung ist, nur schwer möglich.

Es kommt derart häufig zu Handwechseln bei der mandatierten Rechtsvertretung, dass 39% der Befragten angaben, bei jedem Termin eine andere Person als zuvor gesehen zu haben.



Das versprochene „Vertrauensverhältnis“ zwischen Asylsuchenden und der Rechtsvertretung ist damit keinesfalls gewährleistet. Vielmehr beschreiben die Asylsuchenden immer wieder, dass ihre Rechtsvertretung sie und ihren Fall nicht kenne oder sie das Gefühl hätten, die Rechtsvertretung sei „auf der Seite des SEM“. Wenn die Asylsuchenden jedoch kein Vertrauen aufbauen können und grosse Schwierigkeiten bestehen, mit ihrer Rechtsvertretung in Kontakt zu treten, so kann dies dazu führen, dass sie keine Möglichkeit haben oder sich nicht trauen, wichtige Informationen mitzuteilen, die für das Asylgesuch relevant wären.

Dies ist insbesondere für Informationen zur eigenen Vulnerabilität und Fluchtgeschichte, wie beispielsweise zu erlebter sexualisierter Gewalt oder über die sexuelle Orientierung, essenziell. Diese im Asylverfahren zentralen Informationen können nur Eingang in den Asylprozess finden, wenn die asylsuchende Person sich sicher fühlt, darüber zu sprechen. Dieses Vertrauen aufzubauen und einen Ort zu schaffen, an dem die asylsuchende Person über diese Erfahrungen sprechen kann, ist Aufgabe des Rechtsschutzes. Wenn das Vertrauen zum Rechtsschutz nicht besteht und es deshalb keinen sicheren Raum gibt, um über das Erlebte zu sprechen, werden essenzielle Informationen nicht geteilt und damit der Sinn des Rechtsschutzes untergraben.

Im obigen Diagramm werden unter „immer dieselbe Person“ auch Asylsuchende gezählt, die ihre Rechtsvertretung nur einmal gesehen haben.

Sie haben Ihre RV, Frau [] ja bereits kennengelernt.

A: Nein, ich habe sie noch nicht kennengelernt, nur jemand anderen vom HEKS.

Foto eines Protokolls einer Asylanhörung

Gründe für Handwechsel sind in der Praxis „vor allem Probleme mit der Taktung der Verfahren, Krankheitsfälle und [die] Arbeitszeiten der verschiedenen beteiligten Personen auf allen Seiten [...]“.³⁵

Auch wenn sich sowohl die Literatur als auch die Beteiligten des SEM und der Rechtsvertretungen dafür aussprechen, dass Handwechsel zu vermeiden sind,³⁶ sind diese angesichts der Ergebnisse der Befragung an der Tagesordnung.

Die Befragten gaben bei obiger Frage an:

„Wenn ich 10-mal gegangen wäre, hätte ich wahrscheinlich 10 verschiedene Personen gesehen.“

„Rechtsvertretung war immer eine andere.“

„3-mal unterschiedliche Personen.“

„An jedem Termin eine andere Person.“

Auch der bei einem Handwechsel eigentlich vorgesehene Wissenstransfer zwischen den Rechtsvertretungen ist nicht gewährleistet. Die Betroffenen berichten immer wieder davon, dass sie das Gefühl haben, niemand kenne ihren Fall.

Dies birgt die Gefahr, dass die Rechtsvertretung Hinweise auf eine Vulnerabilität oder wichtige andere Informationen nicht erkennt und entsprechend nicht adäquat reagieren kann. Das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit fordert deshalb: „Handwechsel vermeiden: Pro asylsuchende Person sollen maximal zwei Rechtsvertreter*innen zuständig sein.“³⁷

d. Erreichbarkeit

Aufgrund der starken Institutionalisierung der Rechtsvertretung ist es für die Asylsuchenden zudem schwierig, Folgetermine mit der Rechtsvertretung zu erhalten, um Nachfragen und Unklarheiten bezüglich ihres Verfahrens zu klären, aber auch um neue Beweismittel und relevante Informationen an die Rechtsvertretung weiterzuleiten.

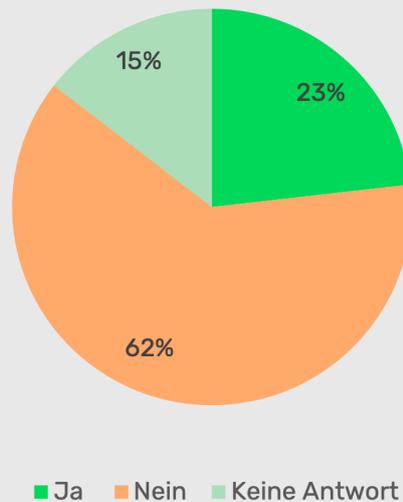
So kam es in einigen Fällen dazu, dass sich Personen an Pikett Asyl wandten, obwohl sie noch eine mandatierte Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum hatten. Hier mussten diverse Fragen beantwortet und zum Teil sogar medizinische Unterlagen an die Rechtsvertretung weitergeleitet werden, da es für die asylsuchende Person keine Möglichkeit gab, ihre Rechtsvertretung zu kontaktieren.

³⁵Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha et. al., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h Rn. 2.

³⁶Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha et. al., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h Rn. 2.

³⁷Empfehlungen des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich im Hinblick auf die Neuausschreibung des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren vom Januar 2024, https://pikett-asyl.ch/wp-content/uploads/2024/03/Empfehlungen-zur-Neuausschreibung-des-Rechtsschutzes-in-den-BAZ_Januar-2024.pdf.

War deine Rechtsvertretung jeweils erreichbar, wenn du eine Frage oder ein Problem hattest?



Hierzu wurden unter anderem folgende Bemerkungen notiert:

„Wenn ich im Office nach der Rechtsvertretung fragte, sagten Sie, ich bräuchte einen Termin mit der Rechtsvertretung. Ich habe dann aber keinen bekommen.“

„Nur eine Nummer für alle Personen, aber der Anwalt hat nicht geantwortet, auch mit Telefon waren sie nicht erreichbar. Sie haben gesagt, später würden sie anrufen, aber es kam nie ein Rückruf.“

„Nach dem negativen Asylentscheid hatte ich keine Möglichkeit mehr den Anwalt zu kontaktieren.“

„Hatte weder Nummer noch E-Mail.“

„Sie haben mich kontaktiert, ich konnte sie aber nicht kontaktieren.“

„Ich habe drei Visitenkarten erhalten und hatte keine Ahnung, wer mich überhaupt repräsentiert.“

„Ich war mehrmals bei der Rechtsberatung, habe aber nie eine Rückmeldung erhalten. Einen direkten Kontakt zu der Rechtsvertretung habe ich nicht.“

Wenige Rückmeldungen bezüglich der Erreichbarkeit waren auch positiv und die betroffene Person wusste, wie sie ihre Rechtsvertretung erreichen konnte:

„War immer erreichbar“

„Über die WhatsApp-Nummer mit RBS Bern in Kontakt, jeden Mittwoch ist die RBS Bern in Dübendorf“

Andererseits erzählen uns Betroffene häufig, dass sie ihre Rechtsvertretung nie oder höchstens wenige Minuten gesehen haben. Sie fühlen sich völlig allein gelassen und haben das Gefühl, niemand kenne ihren Fall, weil auch niemand mit ihnen über ihre Erlebnisse spricht. Der häufige Handwechsel verstärkt den Eindruck, keine Person setze sich tatsächlich mit der ihnen auseinander. Als Erklärung für ein fehlendes Vertrauensverhältnis machten die Befragten folgende Angaben:

„Bei der Anhörung war der Anwalt nicht da, beim Resultat war er dabei aber mit der Aussage: Es sei ein Entscheid der Regierung, er wisse nicht warum. Ich hatte zudem oft unterschiedliche Personen am Termin.“

„Ich hatte das Gefühl, dass sie mir nicht weitergeholfen haben und weil jedes Mal eine andere Person da war.“

„Ich habe ein sehr schlechtes Gefühl gehabt. Der Rechtsvertreter hat nur probiert schnell etwas zu klären, er sagte alles ist ok und nachher gab es einen negativen Entscheid.“

„Nie wirklich Kontakt.“

„Er hat mir nicht richtig zugehört und mein Dossier nicht richtig angeschaut.“

„Meine Vertretung hat mir falsche Informationen gegeben. Er hat mir gesagt, dass er einen Antrag macht für einen Transfer nach Genf, wo meine Verlobte ist. Dann hat er später gesagt, dass er dies doch nicht mache. Dann hat er es später doch gemacht, aber erst 1.5 Monate später. Nach dem negativen Entscheid wurde mir eine Beschwerde angeboten, jedoch nur, wenn ich 700-1000 Franken Kostenvorschuss bezahlen könne. Dann am 3. Tag der Beschwerdefrist haben sie plötzlich gesagt, dass sie doch keine Beschwerde machen. Sie hatten zudem nie Zeit für meine Fragen.“

„Sie [die Rechtsvertretung] war weder am Interview noch hat sie mich darauf vorbereitet. Ich hatte keine Möglichkeit sie zu kontaktieren.“

„Ich habe nie wirklich einen Anwalt im Asylverfahren gesehen. Er war nur bei der Anhörung dabei. Ich kann also gar nichts zu den Anwälten sagen.“

“The experience was very negative, they didn't treat us like refugees, they didn't pay attention to our situation.”

„Es waren immer verschiedene Personen, ich kann also eigentlich nichts über sie sagen. Ich hatte keinen richtigen Kontakt. Ich frage mich: Worin besteht überhaupt ihre Arbeit?“

„Nicht wirklich menschlich. Einfach schon „biased“ von Anfang an. Sie haben nur über funktionale Dinge geredet.“

Als positive Bemerkungen wurden folgende Aussagen notiert:

„Anwalt war sehr gut, ich hab ihm vertraut und er hat sich gut gekümmert. Sogar während der Anhörung hat er sich mit mir besprochen und erklärt, was wichtig ist.“

“Very good experience.”

„Erster Termin war gut. Er hat vieles erklärt.“

e. Aufgaben und Rollenverständnis

Es kommt vor, dass vertretene Personen sich an Pikett Asyl oder die Mitgliedsorganisationen wenden, um etwa einen Antrag auf Privatunterbringung oder Unterkunftswechsel zu stellen oder weil sie Probleme beim Zugang zu medizinischer Versorgung haben. In diesen Fällen erklärten die Betroffenen, ihre Rechtsvertretung habe sie zu den unabhängigen Anlaufstellen geschickt, um sie bei entsprechenden Anträgen zu unterstützen.

Aus dem Bericht der Migration Expert Group geht andererseits hervor, dass sich die zugewiesene Rechtsvertretung aus Sicht des SEM zu häufig mit Dingen beschäftigt, die nicht Teil des regulären Asylverfahrens sind – etwa Gesuche und Eingaben, die sich auf die Unterbringung der Asyl-

suchenden beziehen. Nach Ansicht der Migration Expert Group sollen diese Aufgaben nicht von der mandatierten Rechtsvertretung übernommen werden.³⁸

Dem ist aus Sicht des Pikett Asyl klar zu widersprechen. Das Konzept der zugewiesenen Rechtsvertretung ist als ganzheitliche Beratung und Vertretung ab dem Moment der Asylgesuchstellung angelegt³⁹ und sollte sich auch mit Anliegen im Zusammenhang mit der Unterkunft wie bspw. der gemeinsamen Unterbringung von Familienangehörigen oder dem Zugang zur Gesundheitsversorgung befassen. Das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit hat in Bezug auf die Neuausschreibung des Rechtsschutzes hierzu ausführliche Forderungen gestellt:

*Für Anwält*innen, die beruflich Interessen von Mandant*innen wahren, gelten bestimmte Berufsregeln, die bei der Mandatsführung stets einzuhalten sind. Dazu gehören die Interessenwahrung, die Treuepflicht, die Orientierungspflicht sowie die Pflicht zur zweckmässigen Vertretung, welche u. a. beinhaltet, alles zu unterlassen, was den Klient*inneninteressen zuwider laufen würde. Bei der Mandatsbeendigung muss ebenfalls auf die Interessen der Klient*innen Rücksicht genommen werden; eine Beendigung zur Unzeit und ohne triftigen Grund ist standesrechtlich verboten. Das Nichteinhalten dieser Regeln hat in der Regel Disziplarmassnahmen bis hin zum Entzug des Anwaltspatents zur Folge. In einem Rechtsbereich, wie dem Asylrecht, in dem nicht weniger als die Gewährung des internationalen Schutzes vor Verfolgung, der Verbleib in der Schweiz und damit die Zukunft der betroffenen Personen auf dem Spiel stehen, ist es besonders zentral, dass die Rechtsvertretung stets gewissenhaft und sorgfältig ausgeführt wird, und zwar stets im Interesse der asylsuchenden Personen. Dazu gehören auch selbständige Interventionen bei den Behörden im Sinne einer proaktiven Mandatsführung.⁴⁰*

Insoweit muss eine umfassende Interessenvertretung mit anwaltsähnlichen Pflichten auch durch die zugewiesene Rechtsvertretung sichergestellt werden. Viele Asylsuchende sind gesundheitlich angeschlagen oder benötigen eine soziale Beratung / Unterstützung. Die Rechtsvertretung muss sich auch mit diesen Aspekten befassen, da sie Einfluss auf das Asylverfahren haben können und berücksichtigt werden müssen.

Insbesondere der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist für die Sachverhaltsdarstellung und das Asylverfahren von erheblicher Bedeutung und sollte entsprechend auch im Rahmen der Aufgaben der Rechtsvertretung bzw. Rechtsberatung sichergestellt werden. Hierzu gehören bei Versäumnis des SEM auch die Sicherstellung vollständiger Gesundheitsakten und ärztlicher Diagnosen im Rahmen der Beweismittelbeschaffung für das Asylverfahren.

³⁸Migration Experts Group, Rechtsschutz im Asylverfahren: Beurteilung der Ausschreibungsunterlagen mit Empfehlungen für die Neuausschreibung, Bern 2023, S. 14.

³⁹Susanne Bolz-Reimann/ Anne Kneer, in: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), Hrsg.: Uebersax et. al., Basel 2022, 3. Auflage, § 15 Asyl- und Schutzverfahren, Rn. 15.67.

⁴⁰Empfehlungen des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich im Hinblick auf die Neuausschreibung des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren vom Januar 2024, https://pikett-asyl.ch/wp-content/uploads/2024/03/Empfehlungen-zur-Neuausschreibung-des-Rechtsschutzes-in-den-BAZ_Januar-2024.pdf.

3. Mandatsniederlegungspraxis

a. Chanceneinschätzung

Die Rechtsvertretung legt gem. Art. 102h Abs. 4 AsylG das Mandat nieder, wenn sie keine Erfolgsaussichten für eine Beschwerde sieht. Hruschka stellt diesbezüglich jedoch klar,

„dass schon nach dem gesetzgeberischen Willen die Niederlegung nur bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden erfolgen darf. [...] Festzuhalten bleibt, dass die Rechtsvertretung bei Aussichtslosigkeit nicht verpflichtet ist, das Mandat niederzulegen, sondern nur dazu befugt ist, da die Beurteilung der Aussichtslosigkeit im Rechtsschutzsystem Aufgabe des BVGer ist und nicht Aufgabe der Rechtsvertretung.“⁴¹

Das Gutachten des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) bezüglich der Mandatsniederlegung durch die zugewiesene Rechtsvertretung kommt zum Schluss, „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.“⁴² Demnach dürfe die Rechtsvertretung nur das Mandat niederlegen, wenn sie überzeugt ist, dass der Entscheid des SEM formell und materiell rechtmässig ist.⁴³

Aufgrund der kurzen Beschwerdefristen und der Schwierigkeit für Asylsuchende, sich nach einer Mandatsniederlegung Unterstützung für die Beschwerdeerhebung zu suchen, darf eine Mandatsniederlegung also nur in zweifelsfrei aussichtslosen Konstellationen erfolgen. **Bei richtiger Einschätzung durch die Rechtsvertretung müssten also Beschwerden, die durch Asylsuchende selbst oder durch eine gewillkürte Rechtsvertretung erhoben werden, immer sofort abgewiesen werden.** Die Chanceneinschätzung der Rechtsvertretung ersetzt hier faktisch eine gerichtliche, womit ihre gewissenhafte Durchführung von erheblicher Bedeutung ist. Fehleinschätzungen durch die Rechtsvertretung müssen von Freiwilligenorganisationen und unabhängigen Rechtsanwält:innen abgedeckt werden, ohne die es in der Vergangenheit immer wieder zu Fehlentscheiden gekommen wäre.

Nach der Einführung des neuen Asylsystems wurden durch unabhängige Organisationen diverse Beschwerden erhoben. Die Erfolge vor Gericht wurden vom Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit und später auch in der PERU-Evaluation ausgewertet. Das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit führte zum untersuchten Zeitraum vom 1. März 2019 bis 29. Februar 2020 aus: „Das Bundesverwaltungsgericht hat in Fällen im externen Vertretungsverhältnis die eingereichte Beschwerde in hochgerechnet 90 von 158 Fällen eingehend geprüft und als nicht aussichtslos erachtet. In den durch das Bündnis vertretenen Fällen traf dies in 25 von 42 Erledigungen vor BVGer zu. In all diesen Fällen hätte die Rechtsvertretung im BAZ ihr Mandat nicht niederlegen dürfen. [...] Fast jede dritte Beschwerde vor BVGer, die zurückgewiesen oder (teilweise) gutgeheissen wurde, stammt nicht vom mandatierten Rechtsschutz in den BAZ.“⁴⁴

Eine Auswertung der Bundesverwaltungsgerichtsstatistik der Jahre 2022 - 2024 ergibt, dass erhebliche Unterschiede in den Asylregionen bzgl. Chanceneinschätzung und Beschwerde- sowie Rückweisungsquoten bestehen.⁴⁵

⁴¹Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha et. al., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h, Rn. 11.

⁴²SKMR, Testphase für die Neustrukturierung des Asylverfahrens, Evaluation d. Rechtsschutzes Schlussbericht, S. 19.

⁴³SKMR, Testphase für die Neustrukturierung des Asylverfahrens, Evaluation d. Rechtsschutzes Schlussbericht, S. 19.

⁴⁴Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit, Beobachtungen, 2.2., https://bündnis-rechtsarbeit-asyl.ch/?page_id=80.

⁴⁵Zwecks Vereinfachung und da Pikett Asyl primär in diesen Asylregionen tätig ist, erfolgt die Auswertung im Folgenden lediglich für die Asylregionen Zürich und Nordwestschweiz.

Statistiken

Die Gerichtsstatistiken, welche hier ausgewertet wurden, zeigen Entscheide zu neuen Asylverfahren zwischen 01.01.2022 bis 30.06.2024.⁴⁶ Für dieselben Zeiträume wurden die Statistiken des SEM hinsichtlich der Anzahl der Entscheide analysiert und so die Beschwerdequote berechnet.⁴⁷ Werden Beschwerdequoten von verschiedenen Zeiträumen miteinander verglichen, können auch weitere Faktoren mitspielen. Zum Beispiel ob in diesem Zeitraum vermehrt Menschen aus Herkunftsstaaten ein Asylgesuch eingereicht haben, die eine hohe Schutzquote haben und als nicht sicher gelten.

Hinsichtlich der Berechnung und Einordnung der Beschwerdequoten ist darauf hinzuweisen, dass hinter den Zahlen und Statistiken einzelne Schicksale und Migrationsgeschichten stehen. In wie vielen Fällen Gesuchsgründe als juristisch aussichtsreich einzuschätzen sind, kann variieren. Faktoren können beispielsweise sein, dass in einem Zeitraum mehr Asylgesuche von Menschen aus Staaten gestellt werden, die eine hohe Quote

an Asylgewährungen haben oder sehr unsicher sind. In einem anderen Zeitraum werden vielleicht vermehrt Asylgesuche durch Menschen, die aus als "sicher" eingestuften Herkunftsstaaten kommen, eingereicht. Die Beschwerdequoten der einzelnen Zeiträume können also grundsätzlich nicht miteinander verglichen werden. Dennoch werden zwecks Vereinfachung solche Schwankungen in der Berechnung der Beschwerdequote nicht berücksichtigt. Da im Folgenden Jahres- bzw. Halbjahreszeiträume betrachtet und verglichen werden, wird vereinfacht davon ausgegangen, dass jeweils eine mehr oder weniger ähnliche Anzahl von juristisch aussichtsreichen bzw. aussichtslosen Asylgesuchen gestellt wird. Die Erfolgsquote der Beschwerden vor Gericht, die in den betrachteten Jahren immer ähnlich hoch war, ist unter anderem ein Indiz, welches diese Annahme stützt.

2022

Im **Jahr 2022** gab es in **Zürich** im beschleunigten und Dublin-Verfahren insgesamt 1.141 negative Entscheide (NEEs oder Asylentscheid mit und ohne VA).⁴⁸ Hiergegen wurden insgesamt 320 Beschwerden erhoben. Davon wurden lediglich 29% von der zugewiesenen Rechtsvertretung eingereicht, was einer Beschwerdequote von 8% entspricht.⁴⁹

Insgesamt führten 2022 lediglich 6% der erledigten Beschwerden zu einer Rückweisung oder Guttheissung. **Über ein Viertel davon (26%)** waren nicht von der zugewiesenen Rechtsvertretung erhoben worden, sondern von einer unabhängig mandatierten Rechtsvertretung oder den Asylsuchenden selbst.

In der **Nordwestschweiz** wurden im selben Jahr 967 negative Entscheide im beschleunigten und Dublin-Verfahren erlassen.⁵⁰ Dagegen wurden insgesamt 237 Beschwerden erhoben, wovon 61% durch die zugewiesene Rechtsvertretung erfolgten. Das entspricht einer Beschwerdequote durch die zugewiesene Rechtsvertretung von 15% - deutlich höher als in Zürich (mit einer Beschwerdequote von 8%). Von den erledigten Beschwerden führten **12% zu einer Rückweisung oder Guttheissung, mithin fast doppelt so viele wie in Zürich (mit 6%)**.

Damit erhob die zugewiesene Rechtsvertretung im Jahr 2022 in der Nordwestschweiz fast doppelt so häufig Beschwerden wie in Zürich und

⁴⁶Berücksichtigt werden in den Statistiken des BVGer: Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide, Flughafenverfahren, Beschleunigte Verfahren, Beschleunigte Verfahren mit vorläufiger Aufnahme. Beschwerden gegen die Ablehnung von Wiedererwägungsgesuchen und Mehrfachgesuchen werden in der Statistik nicht erfasst. Diese Statistiken wurden beim BVGer angefragt und übersendet.

⁴⁷Die Beschwerdequoten wurden mithilfe der Zahlen des SEM für das jeweilige Jahr errechnet, wobei die Asylentscheide als Ablehnungen mit und ohne VA, NEEs im beschleunigten Verfahren und NEEs im Dublin-Verfahren zusammengezählt wurden. Die Anzahl der ablehnenden Entscheide wurde dann mit der Menge der Eingänge von Beschwerden aus der Gerichtsstatistik im entsprechenden Zeitraum verglichen.

⁴⁸Statistik des SEM für das Jahr 2022.

⁴⁹Die Beschwerdequote wurde mithilfe der Zahlen des SEM errechnet, wobei die Entscheide als Ablehnungen ohne VA, NEEs im beschleunigten Verfahren und NEEs im Dublin-Verfahren zusammengezählt wurden. Die Anzahl der ablehnenden Entscheide wurde dann mit der Menge an Beschwerden aus der Gerichtsstatistik im entsprechenden Zeitraum verglichen.

⁵⁰Statistik des SEM für das Jahr 2022.

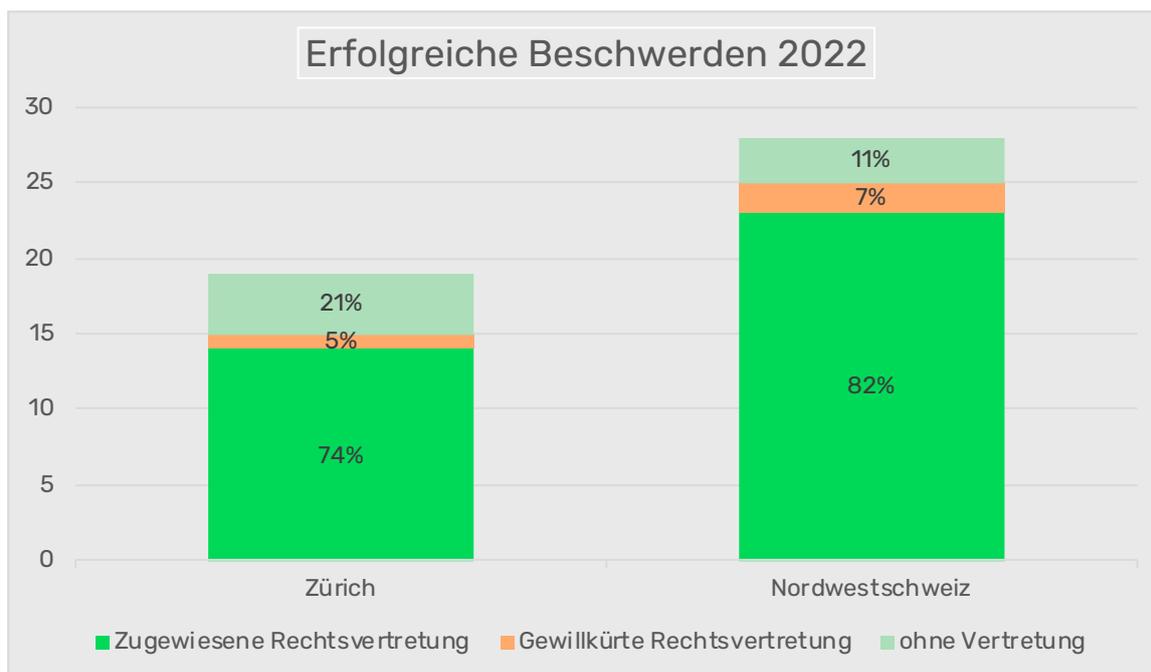
hatte auch mehr Erfolge vor Gericht. Eine höhere Beschwerdequote ging also mit einer höheren Erfolgsquote der zugewiesenen Rechtsvertretung einher.

Gleichzeitig war die Quote der Rückweisungen und Gutheissungen in Fällen ohne zugewiesene Rechtsvertretung geringer (18%). Dies könnte entweder damit zusammenhängen, dass die

Rechtsvertretung in der Nordwestschweiz verhältnismässig häufiger selbst Beschwerde erhob, als dies in Zürich der Fall war. Eine andere Erklärung wäre, dass Asylsuchende nach Mandatsniederlegung keine Möglichkeit hatten, selbst Beschwerde zu erheben.

Unbereinigte Zahlen	BAZ ZH / Flughafen ZH				BAZ Nordwestschweiz			
	Total	Zugew. V.	Gewill. V.	Ohne V.	Total	Zugew. V.	Gewill. V.	Ohne V.
Pendenzen zu Beginn Periode	46	30	8	8	46	39	4	3
Eingänge	320	94	40	186	237	146	29	62
Erledigungen	309	94	37	178	235	146	27	62
<i>Abweisungen</i>	226	47	31	148	174	100	22	52
<i>Gutheissungen</i>	3	2	0	1	5	4	1	0
<i>Rückweisungen</i>	16	12	1	3	23	19	1	3
<i>Formelle Entscheide</i>	64	33	5	26	33	23	3	7
Pendenzen am Ende Periode	57	30	11	16	48	39	6	3

Statistik des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2022.



2023

Im **Jahr 2023** wurden in **Zürich 2.442** negative Entscheide im beschleunigten und Dublin-Verfahren erlassen. Hiergegen wurden insgesamt 525 Beschwerden erhoben, 39%, davon durch die zugewiesene Rechtsvertretung. Dies entspricht einer Beschwerdequote von 8% – ähnlich wie im Vorjahr. Insgesamt führten 2023 lediglich 7% der erledigten Beschwerden zu einer Rückweisung oder Guttheissung. **23%** davon waren nicht von der zugewiesenen Rechtsvertretung erhoben worden.

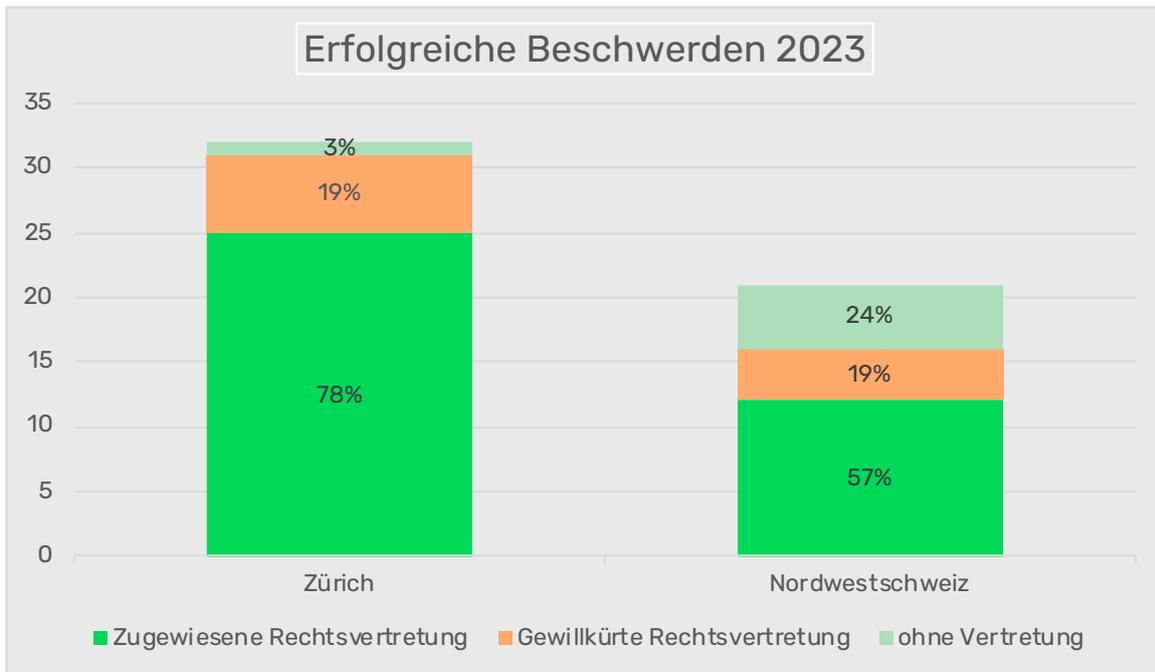
In der **Nordwestschweiz** wurden im selben Jahr 1.620 negative Entscheide erlassen. Hiergegen wurden insgesamt 297 Beschwerden erhoben, wovon 53% durch die zugewiesene Rechtsvertretung erfolgten. Dies entspricht einer Beschwerdequote bei der zugewiesenen Rechtsvertretung von 10%. Im Gegensatz zum Vorjahr ist dies ein Rückgang von über 5%. Allerdings ist die Beschwerdequote noch immer höher als die Beschwerdequote in Zürich. Von den erledigten Beschwerden führten 7% zu einer Rückweisung oder Guttheissung – deutlich weniger als im Jahr 2022. Gleichzeitig wurden **ganze 43%** der erfolgreichen Beschwerden nicht von der zugewiesenen Rechtsvertretung erhoben.

Damit unterscheidet sich die Chanceneinschätzung der Rechtsvertretung in den beiden Asylregionen. Die Beschwerdequote war in der Asylregion Zürich im Jahr 2022 fast 7% tiefer als in der Nordwestschweiz. Im Jahr 2023 glichen sich die Beschwerdequoten an. **Dass im Jahr 2023 fast die Hälfte der erfolgreichen Beschwerden in der Nordwestschweiz nicht von der zugewiesenen Rechtsvertretung erhoben wurde, ist besorgniserregend.**

Die Zahlen können im zeitlichen Zusammenhang mit den Medienberichten über Kapazitätsprobleme beim HEKS und die Nichtbegleitung zu Dublin-Gesprächen gelesen werden, welche zu mehreren Rückweisungen ans SEM führten. Die Zahlen zeigen auch, dass die Chanceneinschätzung durch die Rechtsvertretung relativ konservativ ausfällt, da sowohl in den Jahren 2022 als auch 2023 Guttheissungen oder Rückweisungen mit Beschwerden erreicht wurden, die von einer unabhängigen Rechtsvertretung oder den Asylsuchenden selbst eingereicht wurden.

Unbereinigte Zahlen	BAZ ZH / Flughafen ZH				BAZ Nordwestschweiz			
	Total	Zugew. V.	Gewill. V.	Ohne V.	Total	Zugew. V.	Gewill. V.	Ohne V.
Pendenzen zu Beginn Periode	59	30	11	18	48	39	6	3
Eingänge	525	203	79	243	297	157	51	89
Erledigungen	474	185	56	233	286	153	50	83
<i>Abweisungen</i>	386	137	44	205	235	129	40	66
<i>Guttheissungen</i>	6	6	0	0	5	3	0	2
<i>Rückweisungen</i>	26	19	6	1	16	9	4	3
<i>Formelle Entscheide</i>	56	23	6	27	30	12	6	12
Pendenzen am Ende Periode	110	48	34	28	59	43	7	9

Statistik des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2023.



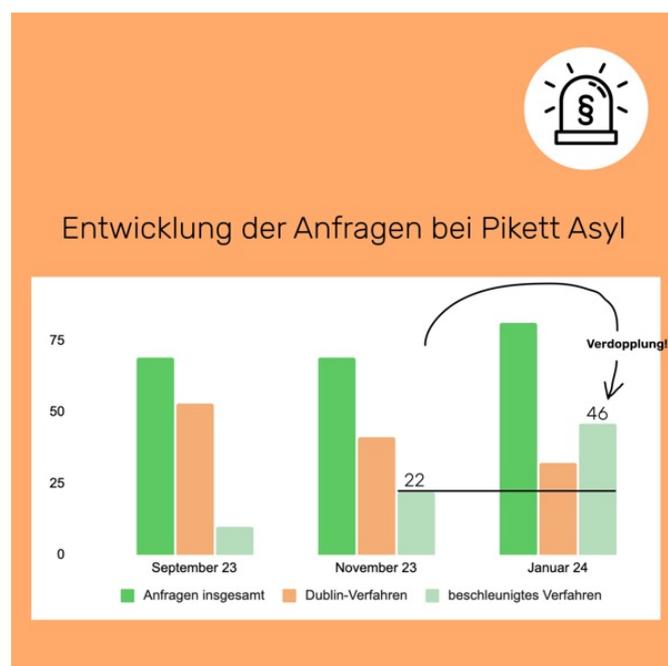
2024

Schliesslich gilt es noch, das **Jahr 2024** zu betrachten. Eine erhebliche Neuerung im Asylbereich erfolgte im Januar 2024 durch das Auslaufen der Corona-Verordnung und der damit einhergehenden Wiedereinführung der 7-tägigen Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren. Pikett Asyl erreichen seit Januar 2024 deutlich mehr Anfragen von Personen aus dem beschleunigten Verfahren als zuvor.

Während Pikett Asyl in den Jahren 2022 und 2023 vor allem Personen im Dublin-Verfahren begleitete (60-70%), verdoppelte sich im Januar 2024 die Quote der Anfragen aus dem beschleunigten Verfahren.

Gleichzeitig stellten Pikett Asyl und die Mitgliedsorganisationen fest, dass deutlich öfter unentgeltliche Rechtspflege bei Beschwerden gegen Asylentscheide gewährt wurde, als in den vorangegangenen Jahren. Ein Anspruch darauf besteht im Beschwerdeverfahren lediglich dann, wenn das Verfahren durch das BVGer nicht als aussichtslos eingeschätzt wird (Art. 102 m AsylG).⁵² Zudem konnten die unabhängigen Organisationen im Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit mehr Rückweisungen und Gutheissungen

vor Gericht verzeichnen als in den vorgängigen Jahren. Dies lässt sich auch aus der Statistik des Bundesverwaltungsgerichts für den Zeitraum vom 01.01.2024 – 30.06.2024 ablesen: *(Tabelle auf der nächsten Seite)*



⁵²SFH, Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, S. 122, Rn. 440.

Unbereinigte Zahlen	Asylregion Zürich / Flughafen ZH				Asylregion Nordwestschweiz			
	Total	Zugew. V.	Gewill. V.	Ohne V.	Total	Zugew. V.	Gewill. V.	Ohne V.
Pendenzen zu Beginn Periode	110	48	34	28	59	43	7	9
Eingänge	330	71	111	148	160	71	26	63
Erledigungen	274	63	70	141	141	64	20	57
<i>Abweisungen</i>	178	45	47	86	94	42	17	35
<i>Gutheissungen</i>	4	2	0	2	0	0	0	0
<i>Rückweisungen</i>	14	5	5	4	9	8	0	1
<i>Formelle Entscheide</i>	78	11	18	49	38	14	3	21
Pendenzen am Ende Periode	166	56	75	35	78	50	13	15

Statistik des Bundesverwaltungsgericht für das 1. Halbjahr 2024.

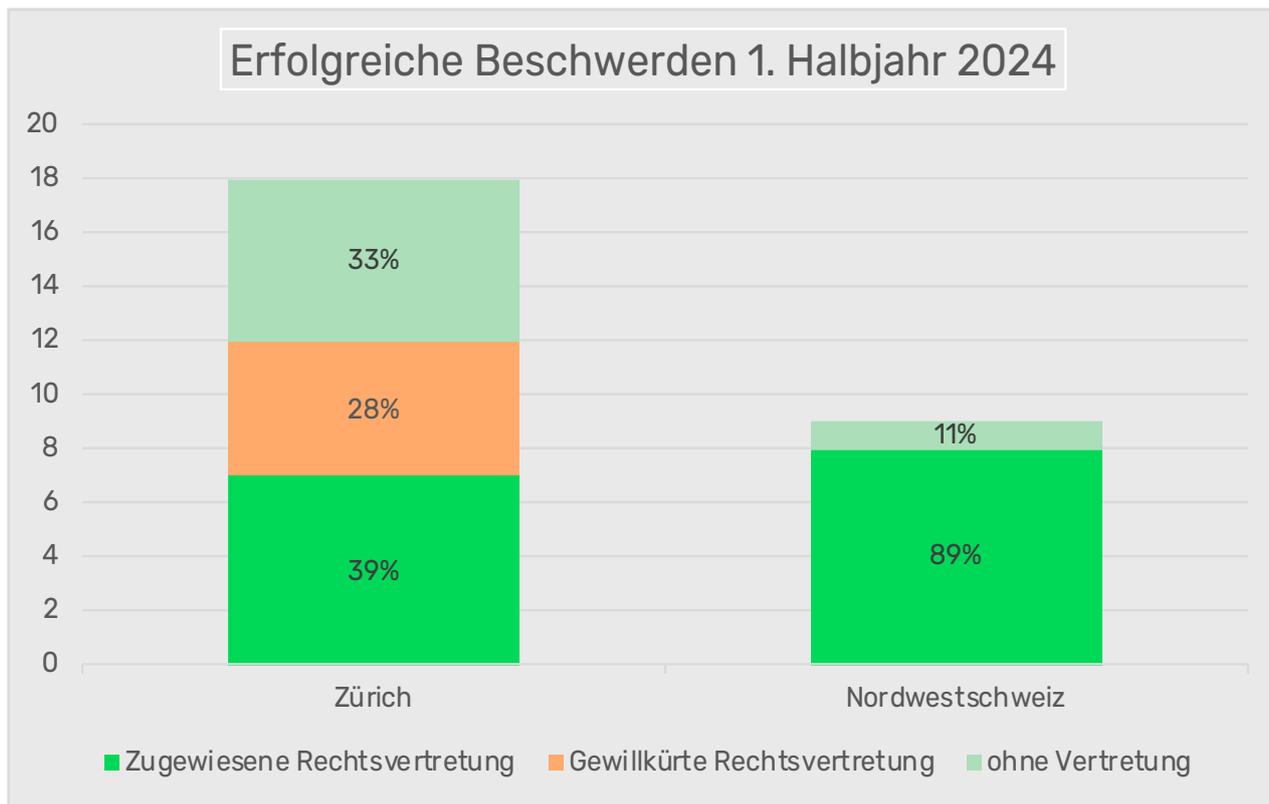
Im ersten Halbjahr 2024 erliess das SEM in der Asylregion **Zürich** 1.116 negative Entscheide. In Zürich wurden insgesamt 330 Beschwerden erhoben, jedoch lediglich 71 – und somit nur 22% – der Beschwerden durch die zugewiesene Rechtsvertretung. Damit sank die Beschwerdequote der zugewiesenen Rechtsvertretung auf 6%. Weiterhin führten 7% der erledigten Beschwerden zu einer Rückweisung oder Guttheissung. **61% davon wurden nicht durch die zugewiesene Rechtsvertretung, sondern eine gewillkürte Rechtsvertretung oder sogar ohne Mandat bzw. als Laieneingabe eingereicht.**

In der **Nordwestschweiz** kam es im ersten Halbjahr 2024 zu 933 negativen Entscheiden. Im selben Zeitraum wurden deutlich weniger – insgesamt 160 – Beschwerden erhoben, davon 44% durch die zugewiesene Rechtsvertretung. Damit verringerte sich auch in der Nordwestschweiz die Beschwerdequote der zugewiesenen Rechtsvertretung deutlich auf 8%.

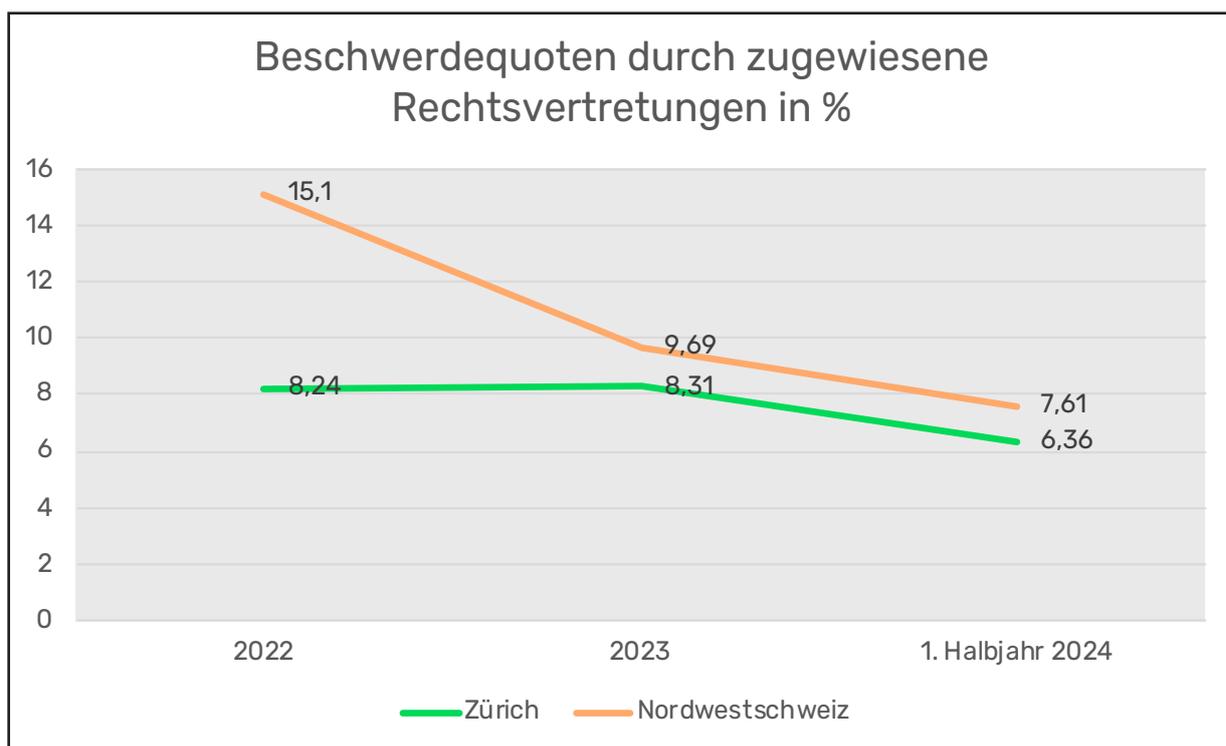
Von den erledigten Beschwerden führten 6% zu einer Rückweisung oder Guttheissung. Davon waren lediglich 11% nicht durch die zugewiesene Rechtsvertretung erhoben worden. Dies stellt einen erheblichen Unterschied zur Asylregion Zürich dar, könnte jedoch auch damit zusammenhängen, dass deutlich weniger Beschwerden durch gewillkürte Rechtsvertretungen oder im Rahmen von Laieneingaben erhoben worden sind (hierzu auch Abschnitt 3b).

Kurz vor Publikation dieses Berichts, am 30.01.2025, wurden die Statistiken des Bundesverwaltungsgericht für das **gesamte Jahr 2024** veröffentlicht. Leider konnten diese nicht mehr vollumfänglich berücksichtigt werden. Der Vollständigkeit halber wird jedoch darauf verwiesen, dass es in der Asylregion Zürich im gesamten Jahr 2024 nach der Statistik des Bundesverwaltungsgerichts in neuen Asylverfahren insgesamt 30 Guttheissungen oder Rückweisungen gab, davon 15 durch die zugewiesene Rechtsvertretung eingereicht, 7 durch gewillkürte Rechtsvertretungen und 8 in Form von Laienbeschwerden. **Damit wurden im gesamten Jahr 2024 in der Asylregion Zürich 50% der erfolgreichen Beschwerden nicht durch die zugewiesene Rechtsvertretung eingereicht.**

Berücksichtigt man also das gesamte Jahr 2024 ändern sich die Zahlen zwar leicht, sind jedoch weiterhin besorgniserregend. Die Asylregion Zürich ist eine der Regionen, die durch zivilgesellschaftliches Engagement am besten abgedeckt ist (siehe Diagramm auf der nächsten Seite) – es gibt also mehr Anlaufstellen für abgewiesene Asylsuchende, welche bei der Beschwerdeerhebung unterstützen können. Es ist daher zu befürchten, dass es in anderen Asylregion häufiger zu Fehleinschätzungen durch die zugewiesene Rechtsvertretung kommt, diese jedoch mangels Möglichkeit zur Beschwerdeerhebung nicht aufgedeckt wird.



In beiden Asylregionen zeichnet sich über die letzten 2,5 Jahre eine Verringerung der Beschwerdequote ab. Die seit Januar 2024 wieder geltende 7-tägige Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren trug damit wohl zum vom SEM und Bundesrat implizit angestrebten Ziel bei, den Asylsuchenden den Beschwerdeweg zu erschweren oder gar zu verwehren. Gleichzeitig mit der Verkürzung der Beschwerdefrist fällte das SEM deutlich mehr Entscheide im beschleunigten Verfahren. Die Beschleunigung des Verfahrens wirkte sich somit überwiegend zulasten der Asylsuchenden aus und ist aus rechtsstaatlicher und verfahrensrechtlicher Sicht sehr kritisch zu beurteilen.



Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die zum Teil hohen Quoten erfolgreicher Beschwerden, welche nicht von der zugewiesenen Rechtsvertretung eingereicht worden sind, in beiden Asylregionen besorgniserregend sind. Sie verwundern angesichts der gesetzlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes und der Pflicht zur Erhebung einer Beschwerde bei Erfolgsaussichten doch sehr.

Bei der Statistik des Bundesverwaltungsgerichts gilt es zu beachten, dass diese sämtliche Beschwerden zum neuen Asylverfahren beinhaltet. Gegen den Vorwurf, dass diese Statistiken zeigen, der Rechtsschutz lege das Mandat zu schnell und zu häufig nieder, wehren sich die Leistungserbringer. Hier wird häufig das Argument vorgebracht, dass der Umstand, dass eine gewillkürte Rechtsvertretung (also keine staatlich zugewiesene Rechtsvertretung) eine Beschwerde einreichte und dabei einen Erfolg erzielte, nicht gleichbedeutend damit sein muss, dass die zugewiesene Rechtsvertretung das Mandat vorschnell niedergelegt habe. «Manche Asylsuchende verzichten auf den staatlichen Rechtsschutz und gehen mit einem privaten Anwalt vor Gericht.», so Dominique Wetli gegenüber der NZZ am Sonntag.⁵³

Dies stimmt zwar, erklärt jedoch die vorliegenden Statistiken aus dem Jahr 2024 nicht:

Im ersten Halbjahr 2024 gab es in der Region Zürich zwei Gutheissungen und vier Rückweisungen bei Beschwerden, die als Laienbeschwerde bzw. ohne Rechtsvertretung eingereicht wurden. Dies stellt bereits eine beachtliche Menge dar und es ist unwahrscheinlich, dass es sich hierbei um Fälle handelte, in denen private Anwälte involviert waren. Von den anderen fünf Rückweisungen bei Beschwerden, die durch eine gewillkürte Rechtsvertretung erhoben wurden, konnten vier dem Pikett Asyl oder seinen Partnerorganisationen Freiplatzaktion Zürich und Basel zugeordnet werden.⁵⁴ In diesen Fällen hatte die zugewiesene Rechtsvertretung das Mandat niedergelegt. Es besteht somit kein Raum für das Argument, in diesen Fällen wäre die zugewiesene Rechtsvertretung nie involviert gewesen.

Hier könnte ggfs. argumentiert werden, in absoluten Zahlen handele es sich immer noch um vergleichsweise wenig Fälle im Verhältnis zu allen eingereichten Beschwerden. Jedoch ist auf die existenzielle Bedeutung dieses Rechtsmittels für die Einzelpersonen zu verweisen. Jede Fehleinschätzung der Rechtsvertretung und ein damit einhergehender Verzicht auf Beschwerdeerhebung bedeutet ein Versagen des Rechtsstaates. In diesen Fällen ist die betroffene Person trotz fehlerhafter Entscheidung und ggf. schwerwiegender Gefährdung einer Wegweisung und Ausschaffung ausgesetzt.

b. Zeitpunkt und Art der Mandatsniederlegung

Die Rechtsvertretung legt das Mandat nieder, wenn sie keine Erfolgsaussichten für eine Beschwerde sieht. Diese Mitteilung muss gem. Art. 102h Abs. 4 AsylG so rasch wie möglich nach Eröffnung des Asylentscheides erfolgen, damit die asylsuchende Person Zeit hat, selbstständig eine Beschwerde einzureichen oder eine andere Rechtsvertretung zu beauftragen.⁵⁵ Gem. Art. 52e AsylV 1 muss die Rechtsvertretung die Asylsuchenden über weitere Möglichkeiten der Beratung und Rechtsvertretung informieren.⁵⁶

Diese Vorschriften zeigen, dass den Asylsuchenden die tatsächliche Möglichkeit gegeben werden muss, sich anderweitig Rat zu holen und Beschwerde zu erheben. Bei den sehr kurzen Fristen von 5-7 Arbeitstagen ist es daher notwendig, dass die Mandatsniederlegung und Eröffnung des Entscheides so schnell wie möglich, spätestens innert 24 Stunden erfolgt. Hruschka schliesst daraus auf die Pflicht der Rechtsvertretung:

⁵³Gratisanwälte für Flüchtlinge machen ihren Job nicht richtig – kritisieren Asylorganisationen, NZZ am Sonntag vom 04.05.2024, <https://www.nzz.ch/schweiz/gratisanwaelte-machen-ihren-job-nicht-richtig-kritisieren-asylorganisationen-ld.1828992>.

⁵⁴D-913/2024 vom 20. März 2024, D-968/2024 vom 13. Juni 2024, E-2380/2024 vom 17. Juni 2024, E-2384/2024 vom 17. Juni 2024.

⁵⁵SFH, Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, S. 121, Rn. 438.

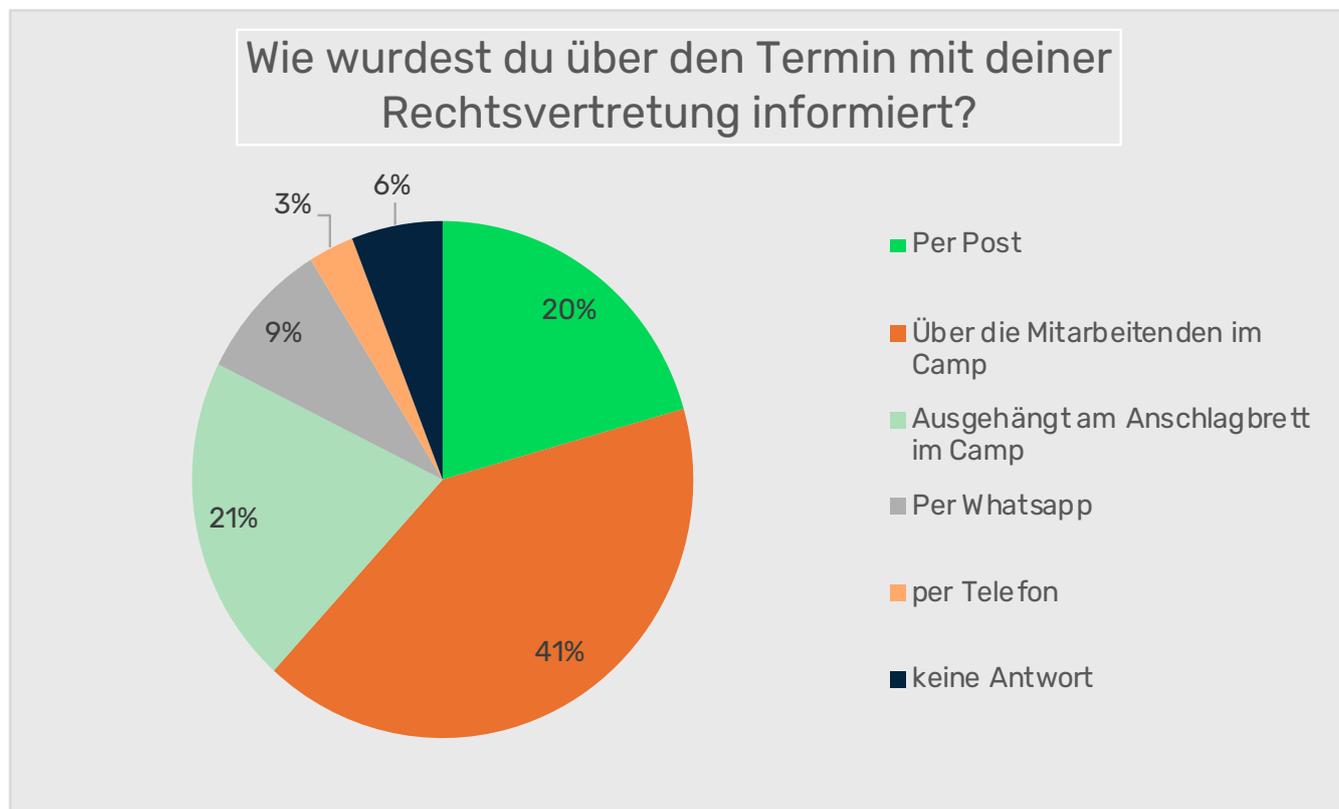
⁵⁶vgl. Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha et. al., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h Rn. 10.

“ Am Tag der angekündigten Eröffnung des Asylentscheides einen Termin mit der asylsuchenden Person [zu] vereinbaren und mit ihr eine allfällige Beschwerde [zu] erörtern. Wäre eine Beschwerde aus Sicht der Rechtsvertretung aussichtslos, muss sie dies schon aufgrund ihrer quasi-anwaltlichen Pflichten der asylsuchenden Person sofort mitteilen und dieser mögliche Kontaktadressen für eine Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren zugänglich machen. [...] Nur so ist gewährleistet, dass die betroffenen Personen ihr Beschwerderecht wirksam wahrnehmen können.⁵⁷ ”

Angesichts der sehr kurzen Fristen ist jeder Tag, der verstreicht, ohne dass die asylsuchende Person über den negativen Entscheid aufgeklärt wird, eine erhebliche Benachteiligung und höhlt das verfassungsmässig verankerte Recht auf (einen) wirksamen Rechtsbehelf aus. In der Praxis lässt sich häufig feststellen, dass die Mandatsniederlegung die Asylsuchenden sehr spät erreicht, wodurch die Beschwerdefristen zusätzlich verkürzt werden. Diese Probleme gehen häufig mit einer chaotischen Unterbringung der Asylsuchenden einher.

Befragungen des Pikett Asyl ergaben, dass Termine für Asylsuchende in den Asylregionen unterschiedlich übermittelt werden - mit verschie-

denen Ergebnissen. Besonders problematisch ist die Terminmitteilung insbesondere in der Nordwestschweiz und dort, wo Asylsuchende nicht in Bundesasylzentren, sondern in Zivilschutzanlagen oder Kasernen untergebracht werden. Hier werden Termine mit der Rechtsvertretung oder dem SEM häufig über Aushänge in der Unterkunft mitgeteilt. Dort hängen sie an einer öffentlich einsehbaren Wand - was an sich bereits datenschutzrechtliche Fragen aufwirft - oder sie werden den Asylsuchenden durch das anwesende Sicherheitspersonal ausgehändigt. Die postalische Übermittlung funktioniert zum Teil nicht oder die Asylsuchenden erhalten diese Briefe erst so spät, dass der Termin schon verstrichen ist.



⁵⁷Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha et. al., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h Rn. 11.

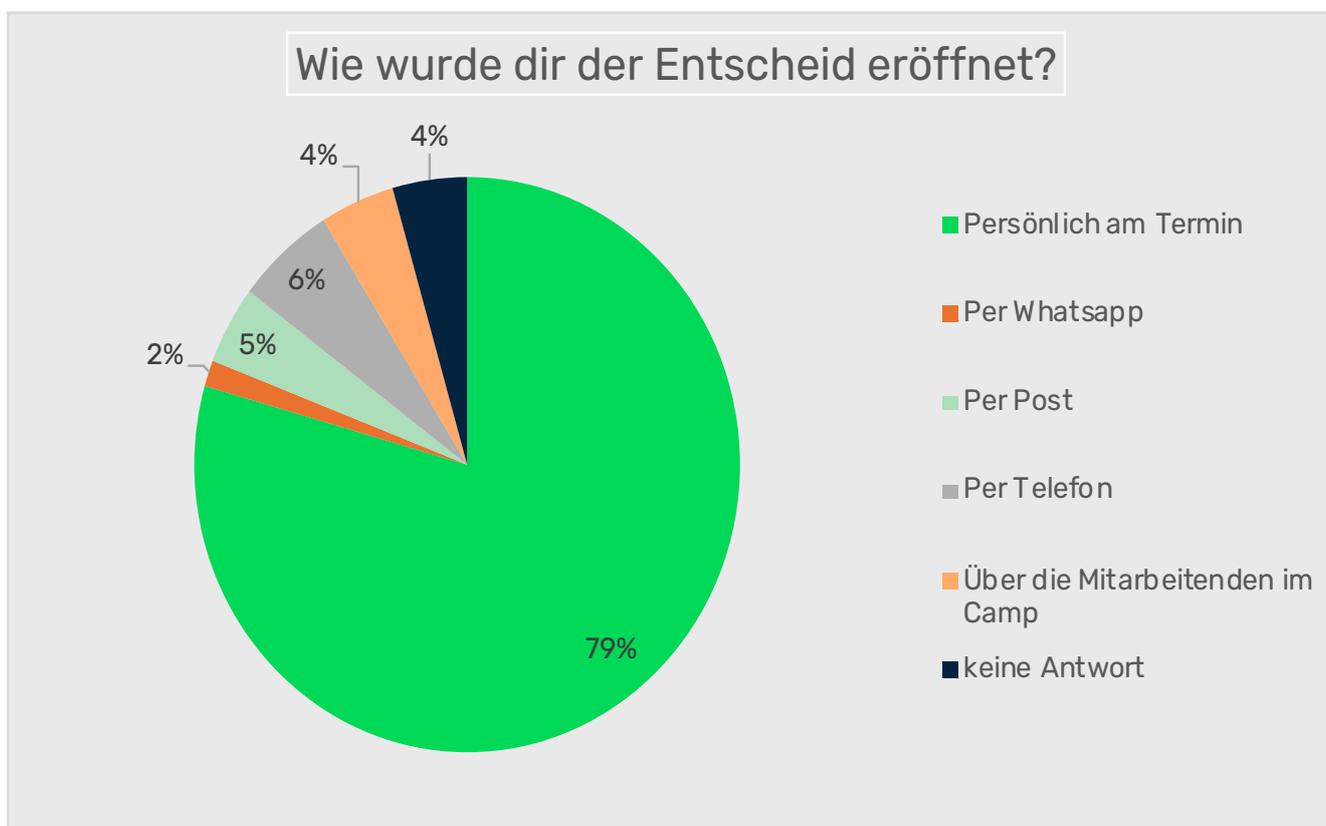
So gaben bei der Befragung 21% der Personen an, die Terminmitteilung lediglich über ein Anschlagbrett im Camp erfahren zu haben. Für Personen, die mit diesem System nicht vertraut, psychisch angeschlagen oder Analphabeten sind, ist diese Art der Mitteilung mit erheblichen Hürden und Problemen verbunden. Eine nicht korrekt oder nicht rechtzeitig erfolgte Terminmitteilung hat erhebliche Konsequenzen:

Kommt eine Person nicht zum Gespräch mit der Rechtsvertretung, kann diese nicht mandatiert werden. Dient der Termin der Aushändigung des negativen Entscheides sowie ggf. der Mandatsniederlegung und erfährt die asylsuchende Person hiervon nichts (und erscheint demnach nicht beim Gespräch), so wird der Entscheid per Post versendet und die Eröffnung oder Besprechung des Entscheides unterbleibt gänzlich. Die Post

und die Unterkunft benötigen unter Umständen lange, um den Asylsuchenden den Entscheid auszuhändigen.

Bei der Befragung gaben lediglich 79% der Personen an, den Entscheid bei einem persönlichen Termin mit der Rechtsvertretung erhalten zu haben. 8% gaben an, der Entscheid sei Ihnen per Telefon oder WhatsApp mitgeteilt worden. Insgesamt drei Personen erhielten den Entscheid per Post, wobei dieser bei einer Person erst zwei Wochen nach Ausstellung eintraf und die Frist für eine Beschwerdeerhebung daher längst abgelaufen war. Drei Personen erhielten ihren Entscheid durch Mitarbeitende im Camp ausgehändigt und eine Person erhielt aufgrund eines Transfers gar keine Mitteilung über den Termin zur Eröffnung des Entscheides.

„Irgendwelche Personen kamen und sagten: Dein Anwalt hat keine Zeit, wir können nichts machen, du musst zurück.“



Selbst wenn eine Eröffnung des Entscheides durch die Rechtsvertretung erfolgt, bleibt den Betroffenen häufig nur noch eine 1-2-tägige Beschwerdefrist, in Einzelfällen erhielten Asylsuchende ihren Entscheid sogar erst nach Ablauf der Beschwerdefrist. Damit wird das Recht auf Beschwerdeerhebung extrem erschwert, wenn nicht sogar gänzlich verunmöglicht. Die ohnehin kurzen Fristen von 5-7 Arbeitstagen sind so kaum einhaltbar. In seinem letzten Bericht zum Monitoring des Asylsystems für das Jahr 2022 stellte das SEM fest, dass die Beschwerdequote gegenüber dem Vorjahr sank und schliesst daraus: „Insgesamt bewährt sich der unentgeltliche Rechtsschutz hinsichtlich der Akzeptanz der Asylentscheide. Da die Asylsuchenden von ihren Rechtsvertreterinnen und -vertretern über das Schweizerische Asylsystem und über ihre Chancen informiert werden, sind viele von ihnen bereit, auch negative Entscheide des SEM zu akzeptieren.“⁵⁸

Dies stellt lediglich eine Vermutung des SEM dar, Gründe für die geringere Beschwerdequote wurden nicht näher untersucht. Die oben aufgezeigten Schwierigkeiten im Zugang zu einem geeigneten Rechtsmittel lassen jedoch den gegenteiligen Schluss zu - nämlich dass die tiefe Beschwerdequote begründet ist durch die schlechte Information der Asylsuchenden, kurze Beschwerdefristen und einen erschwerten Zugang zu unabhängigen Beratungsstellen. Termine und andere Benachrichtigungen an Asylsuchende sollten deshalb – wie das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit empfiehlt – nur mit personalisierten Briefen erfolgen, deren Erhalt quittiert werden muss.⁵⁹ Entscheideröffnungen sollten zudem erst bei effektiver Zustellung an die asylsuchende Person rechtswirksam werden. Andernfalls kann es wiederholt zu solchen Situationen kommen:

Date: 09/05/2023, 16:10

To: "i";

Liebe

Ich habe gerade diesem Herrn geholfen, sich mit euch zu vernetzen. Er hat am 3. Mai einen NEE erhalten, jedoch fand keine Entscheideröffnung statt (er wurde nie über die Termine informiert) und die Akten hat er auch erst heute zugestellt bekommen (war unklar in welchem Camp er untergebracht ist)... Da lief ziemlich viel schief! Beschwerdefrist ist morgen, soweit ich das sehe. ;

Die gesetzlichen Vorschriften sehen zudem vor, dass gem. Art. 52e AsylV 1 die Asylsuchenden bei Mandatsniederlegung über weitere Möglichkeiten der Beratung und Rechtsvertretung informiert werden müssen.⁶⁰ Dies zeigt, dass das Asylsystem das Vorhandensein weiterer Beratungsstellen voraussetzt, an welche sich die Asylsuchenden wenden können, sofern die mandatierte Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum das Mandat niederlegt.

Hier ist zunächst darauf hinzuweisen, dass keine staatlichen Mittel für solche Stellen zur Verfügung gestellt werden, obwohl die Rechtsvertretungen gesetzlich verpflichtet sind, die Asylsuchenden über weitere Möglichkeiten der Rechtsvertretung zu informieren und auf gerade diese Beratungsstellen verweisen. Besonders bedenklich ist hierbei der Umstand, dass entweder gar keine Stellen bestehen, an die verwiesen werden könnte oder

wiederum an Stellen verwiesen wird, die keine weitere Beratung oder Vertretung anbieten.

In der Nordwestschweiz zum Beispiel wurde bis Herbst 2023 auch an kantonale Beratungsstellen verwiesen, die durch HEKS betrieben werden und die Chanceneinschätzung der Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum übernehmen; eine Zweiteinschätzung bleibt somit aus. Gleichzeitig werden Fahrtkosten zu unabhängigen Beratungsstellen in der Nordwestschweiz nicht bezahlt mit dem Verweis darauf, die Asylsuchenden könnten sich an die HEKS-Beratungsstellen wenden. Diese absurde Argumentation führt dazu, dass viele Personen an entlegenen Orten keine Möglichkeit haben, eine Zweiteinschätzung zu ihrem negativen Entscheid zu erhalten.

Damit macht sich das System die Arbeit von Freiwilligen und kleinen NGOs zu Nutze bzw. stützt sich darauf, dass diese Arbeit durch die Zivilgesellschaft geleistet wird.

⁵⁸SEM, Bericht Monitoring Asylsystem 2022, Bern 14. September 2023, S. 6.

⁵⁹Empfehlungen des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich im Hinblick auf die Neuausschreibung des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren vom Januar 2024, https://pikett-asyl.ch/wp-content/uploads/2024/03/Empfehlungen-zur-Neuausschreibung-des-Rechtsschutzes-in-den-BAZ_Januar-2024.pdf.

⁶⁰Vgl. Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha., Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h Rn. 10.

c. Information bei Mandatsniederlegung

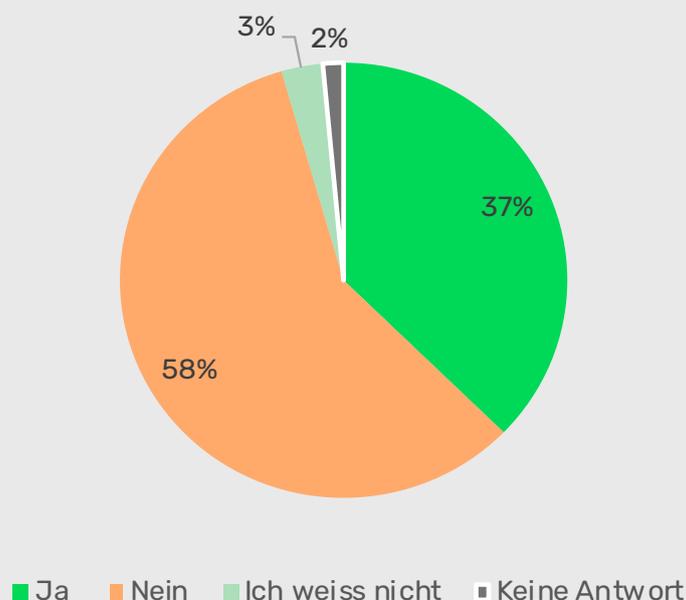
Teil der gesetzlich geregelten Aufgaben des Rechtsschutzes ist die Information und Beratung der Asylsuchenden (Art. 102k Abs. 1a AsylG). Insgesamt stellte Pikett Asyl diesbezüglich erhebliche Schwächen bei den mandatierten Rechtsvertretungen fest. In den seltensten Fällen sind Asylsuchende, die an Pikett Asyl gelangen, mit ihrer rechtlichen Situation und den Handlungsmöglichkeiten, die ihnen nach einem Dublin-Nichteintretensentscheid bleiben, vertraut. Regelfall ist es, dass bei Pikett Asyl ein ausführliches Beratungsgespräch stattfindet, in dem die Asylsuchenden über Dublin-Überstellungsfristen und das weitere Verfahren aufgeklärt werden, da dies von den Leistungserbringern nicht (eingehend) erklärt wurde. Diese Aufgabe darf nicht an externe, zivilgesellschaftliche Organisationen –

welche oftmals nur über beschränkte Kapazitäten verfügen – verlagert werden. Eine umfassende Information der Asylsuchenden müsste durch den Rechtsschutz in den Bundesasylzentren erfolgen.

Andererseits kam es auch vor, dass Menschen nach ihrem negativen Entscheid zwar bestimmte Informationen erhielten, diese jedoch falsch waren. So wurden einer Person, die einen sicheren Drittstaatsentscheid für Griechenland erhielt, die Dublin-Überstellungsfristen erklärt und ein entsprechendes Datum sogar in ihrem Entscheid vermerkt, obwohl diese Fristen bei dieser Art von Entscheiden gar nicht zur Anwendung kommen. Bei einer anderen Person stellte sich in der Befragung folgendes heraus:

„Bei Mandatsniederlegung wurde mir gesagt, die [sechsmonatige Überstellungs-]Frist würde nun anfangen zu laufen, obwohl bereits 5 Monate abgelaufen waren.“

Hat dir deine RV den Entscheid und die nächsten Schritte verständlich erklärt?



⁶⁰Vgl. Constantin Hruschka, 8. Kapitel Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche 1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes, in: Migrationsrecht Kommentar, Hrsg.: Spescha, Zürich 2019, 5. Überarbeitete Auflage, Art. 102 h Rn. 10.

Zu dieser Frage gab es auch diverse Kommentare und Anmerkungen der Betroffenen, unter anderem:

„Negativer Entscheid wurde mir von der Beratungsperson erklärt, nicht von Anwältin.“

„Nichts erklärt, nur Dokument gegeben und gesagt ich solle mich bei Pikett Asyl melden.“

„Rechtsvertretung hat nicht einmal meine Fragen beantwortet und nur gesagt: "I don't have time, I have another appointment".“

„Mir wurde nur gesagt, dass HEKS nichts mehr tun kann und ich zu Pikett Asyl /Freiplatzaktion Basel kommen solle. Keine Erläuterung des Dublin-Systems.“

„Keine Information über Dublin-Fristen und weitere Verfahren. Ich hatte keine Möglichkeit mit dem Anwalt zu sprechen nach dem negativen Entscheid. Ich bin extra ins Büro gegangen. Niemand hat mir den Entscheid erklärt.“

„Ich wurde nur an Pikett Asyl verwiesen.“

„Ich habe einfach nur die Absage / Mandatsniederlegung erhalten, sonst nichts.“

„Mein erster Anwalt hat 2-mal den Termin zur Eröffnung des Entscheids abgesagt. Dann ist eine andere Person gekommen. Niemand kannte meine Akten: Man hat mir immer noch Fragen zu meinen Akten gestellt.“

Dies zeigt, dass die Pflicht zur Erklärung des Entscheides sowie zur weiteren Information der Asylsuchenden von den Rechtsvertretungen in den seltensten Fällen wahrgenommen wird; eine Auslagerung dieser Pflicht auf die Zivilgesellschaft und Freiwilligenorganisationen ist nicht akzeptabel. Es fragt sich, ob die Leistungserbringenden oder die Kantone hier nicht selbst ergänzende Beratungsstellen einrichten müssten. Jedenfalls muss die Entscheideröffnung durch die Rechtsvertretung mündlich und ausführlich erfolgen, was nach aktuellen Erkenntnissen nur in einer unzureichenden Anzahl von Fällen geschieht.

Die asylsuchenden Menschen befinden sich nach Erhalt eines negativen Asylentscheids in einer sehr schwierigen Lebenssituation. Es ist deshalb besonders wichtig, dass sie Ansprech-

personen haben, die ihnen die rechtliche – für Laien oft schwer verständliche – Situation erklären. Sie sollten die Möglichkeit haben, während des Vollzugsprozesses mehrmals vorsprechen zu können, da immer wieder neue Fragen auftreten. Die Beratung sollte über den rechtlichen Aspekt hinausgehen und auch soziale und medizinische Themen berücksichtigen. Das Nichtvorhandensein von Anlaufstellen, welche diese Themen abdecken, zeigt sich auch während der Beratungsgespräche von Pikett Asyl oder in der weiteren Betreuung. Nicht selten suchen Fachpersonen aus dem Gesundheitswesen den Kontakt mit Pikett Asyl, um Fragen bezüglich Ausschaffungsprozessen zu stellen. Derzeit füllen somit das Gesundheitswesen und zivilgesellschaftliche Organisationen diese Informationslücke.

VI. Zusammenfassung der Beobachtungen

Diese Beobachtungen zeigen eindeutig, dass es derzeit von Glück und Zufall abhängt, ob eine asylsuchende Person angemessenen Rechtsschutz in der Schweiz erhält und ob und wie sie begleitet wird.

Umfassende externe Evaluation nötig

Die Beobachtungen von Pikett Asyl sowie die Befragung der Asylsuchenden zeigen, dass eine umfassende externe Evaluation des Rechtsschutzes unter Einbezug der Betroffenen, des Dublin-Verfahrens und des erweiterten Verfahrens dringend nötig ist.

Geschwächtes Vertrauensverhältnis

Durch die starke Institutionalisierung des Rechtsschutzes fällt ein Teil der Anliegen der Betroffenen durch die Maschen. Die Rechtsvertretungen sind für die Asylsuchenden häufig nicht erreichbar und es findet keine ausreichende Information statt. Die häufigen Handwechsel, zu kurze Gespräche und fehlende Kommunikation führen zu einem erheblichen Vertrauensverlust gegenüber der Rechtsvertretung.

Falsche Chanceneinschätzung und zu strikte Mandatsniederlegungspraxis

Die zum Teil hohen Erfolgsquoten vor Gericht bei Beschwerden, die nicht durch die zugewiesene Rechtsvertretung eingereicht worden sind (bis zu 61%), weisen auf eine zu strikte Mandatsniederlegungspraxis hin. Angesichts dessen, dass die Beschwerdefristen extrem kurz sind und keine flächendeckende Struktur für die Einholung einer Zweitmeinung besteht, ist es für viele Asylsuchende nach Mandatsniederlegung nicht möglich, eine Beschwerde zu erheben.

Dass dennoch viele erfolgreiche Beschwerden durch unabhängige Rechtsvertretungen oder in Form von Laieneingaben erhoben wurden, ist daher sehr besorgniserregend und lässt befürchten, dass auch in weiteren Konstellationen Mandate zu Unrecht niedergelegt worden sind, diese jedoch nicht bis ans Gericht gelangten.

Keine umfassende Anlaufstelle vor und nach Mandatsniederlegung

Weiter beobachtet Pikett Asyl, dass viele Betroffene von fehlendem Zugang zu ihrer Rechtsvertretung berichten und wenig bis keine Möglichkeit haben, diese zu kontaktieren. Die Rechtsberatung ist zwar besser erreichbar für die Betroffenen, bietet jedoch bei vielen Themen keine ausreichende Unterstützung. So fühlen sich Asylsuchende bei Problemen mit der Gesundheitsversorgung, sozialen Fragen oder Komplikationen bei der Unterbringung häufig allein gelassen. Verschärft wird dies durch das unklare Rollenverständnis der Rechtsvertretung- und Beratung.

Nach der Mandatsniederlegung gibt es für die betroffenen Personen gar keine Anlaufstelle mehr und viele Fragen bezüglich des Vollzugs in den Heimat- oder Dublin-Staat bleiben unbeantwortet. Geht es um das Ausreisegespräch, stehen die asylsuchenden Personen meist allein da und haben keine Ansprechpersonen, die im Detail informieren. Es fehlen ihnen Auskünfte über eine eventuelle Rückkehrhilfe oder sie wissen nicht, wie und wann sie ihre Ausweisdokumente erhalten oder eingezogene Wertgegenstände zurückbekommen können. Für medizinische und soziale Fragen haben sie keinerlei Ansprechpersonen oder Unterstützung.

Auch vor der Einführung des neuen Asylverfahrens 2019 war es für die Betroffenen schwierig, für diese Art von Fragen eine Ansprechperson oder zuständige Beratungsstelle zu finden und die Fragen blieben oft unbeantwortet. Seit der Einführung des neuen Verfahrens sind die asylsuchenden Personen aber meist in grossen und abgelegenen BAZ untergebracht, zu denen die Zivilbevölkerung kaum Zugang hat, wodurch sich die Problematik weiter akzentuiert.

Zitat einer geflüchteten Person

“

There is a big problem in Switzerland with legal advisor offices like HEKS and other organizations. HEKS is not always reliable. Although my current lawyer from HEKS is good, and my previous one was as well, I know many people who don't even know who their lawyer is. They are unaware of the procedures, and if they receive a negative decision, they don't know how to manage or appeal it. They are not informed about their rights, and the HEKS office does not provide enough information on these matters.

During the first appointment, they ask general questions like how you came to Switzerland, whether it was legal or illegal, and if you have fingerprints on record. That's all. If the lawyer doesn't know the reason why you are seeking asylum, how can they defend you effectively? They don't explain the rules or the rights you have in Switzerland, so you don't understand the procedure well and can't make informed decisions about your case. They provide general information for just five or ten minutes, and that's it.

Before the interview, you can't even have an appointment with your lawyer. This is very important because most people don't know what to expect from the interview. They think it will be in a real court and become very stressed, which negatively affects their situation and interview performance. They don't know how to answer the questions. If people were informed about their rights and the rules in Switzerland, they could manage the asylum procedure better.

Sometimes people wait a long time for the result, and suddenly, one midnight, the police come and deport them. If their lawyer had explained their situation, they would be better prepared [...]. However, in the HEKS office, I've observed that they don't provide this information to other people. They never explain the situation and just tell clients to wait for a decision. During this process, clients experience a lot of stress and can't make a backup plan due to the lack of information. The relationship between a client and a lawyer shouldn't end with the decision; it should go further. After the decision, the lawyer can explain the rights the client has and the alternative ways they can try. Unfortunately, most of the time, clients don't even know who their lawyer is. They don't have any contact information for them, so if they have questions or problems, they can't ask or inform their lawyer.

Most of the time, clients meet their lawyers only at the interview, so they can't trust them. They don't know anything about the lawyer, the interview process, the questions that will be asked, or how to answer them.

”



Impressum

Herausgeberin	Pikett Asyl
Befragung	Johanna Fuchs, Tana Ibarra, Antonia Lüthi, Rita Lüthi, Laura Marioli, Anne-Sophie Rauchs, Romiel Sommer
Autorin	Lara Hoeft
Redaktion	Johanna Fuchs, Lara Hoeft, Tana Ibarra, Simon Noori, Corinne Reber, Dario Tancredi
Gestaltung	Julie Bernet, Myriam Grosse
Kontakt	Lara Hoeft (l.hoeft@pikett-asyl.ch)
Verein Pikett Asyl	Elsässerstrasse 7, 4056 Basel info@pikett-asyl.ch