

Das Dolmetschen in der Beratung und Rechtsvertretung im neuen Asylverfahren

Überlegungen aus der Sicht von INTERPRET

Ausgangslage

Volk sagt Ja zum neuen Asylverfahren

Am 5. Juni 2016 stimmte die Schweizer Bevölkerung der Änderung des Asylgesetzes zu. Kernstück der Revision, die per 1.1.2019 in Kraft tritt, ist die Beschleunigung der Asylverfahren. Diese wird dadurch erreicht, dass alle Verfahrensschritte unter einem Dach stattfinden: Asylsuchende bleiben für die Dauer ihres Verfahrens in diesen Zentren und werden nur noch für erweiterte Verfahren an die Kantone überwiesen. In den neuen Zentren in den sechs Verfahrensregionen sind neben den Unterkünften für die Asylsuchende auch die Büros für die BefragterInnen, für Dolmetschende, für DokumentenprüferInnen sowie eben auch für die Beratung und die Rechtsvertretung untergebracht. Zur Beschleunigung tragen weiter eine enge Taktung der Verfahren sowie verkürzte Fristen bei. Die unabhängige und unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung, welche den Asylsuchenden von Beginn weg zur Verfügung steht, garantiert trotz verkürzter Fristen die rechtsstaatlich korrekte Durchführung der Asylverfahren.


Das beschleunigte Asylverfahren wird seit Anfang 2014 im Verfahrenszentrum in Zürich getestet. Die Evaluation des Testbetriebs¹ zeigt, dass die Verfahren nicht nur kürzer und effizienter geworden sind, sondern dass dank dem ausgebauten Rechtsschutz auch die Qualität, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Verfahren gesteigert werden konnte.

Der Rechtsschutz im neuen Asylverfahren

Personen, deren Asylgesuch im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren behandelt wird, haben Anspruch auf eine kostenlose Beratung über das Asylverfahren sowie eine kostenlose Rechtsvertretung. Die Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter werden den Asylsuchenden bereits unmittelbar nach dem Eintritt in ein Zentrum des Bundes zugeteilt, also schon in der sogenannten Vorbereitungsphase. Die Rechtsvertretung ist an allen wichtigen Schritten im Asylverfahren beteiligt (z.B. Teilnahme an der Erstbefragung in der Vorbereitungsphase und an der Anhörung zu den Asylgründen, Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren) und stellt so einen umfassenden Rechtsschutz sicher. Auch Asylsuchende, deren Gesuch später in einem erweiterten Verfahren behandelt wird, haben zu Beginn des Verfahrens Anspruch auf eine kostenlose Beratung über das Asylverfahren sowie eine kostenlose Rechtsvertretung. Die Beratung über das Asylverfahren in den Zentren des Bundes steht für das gesamte Asylverfahren einschliesslich des Beschwerdeverfahrens zur Verfügung. Sie beschränkt sich inhaltlich auf Fragen in Bezug auf das eigentliche Asylverfahren.

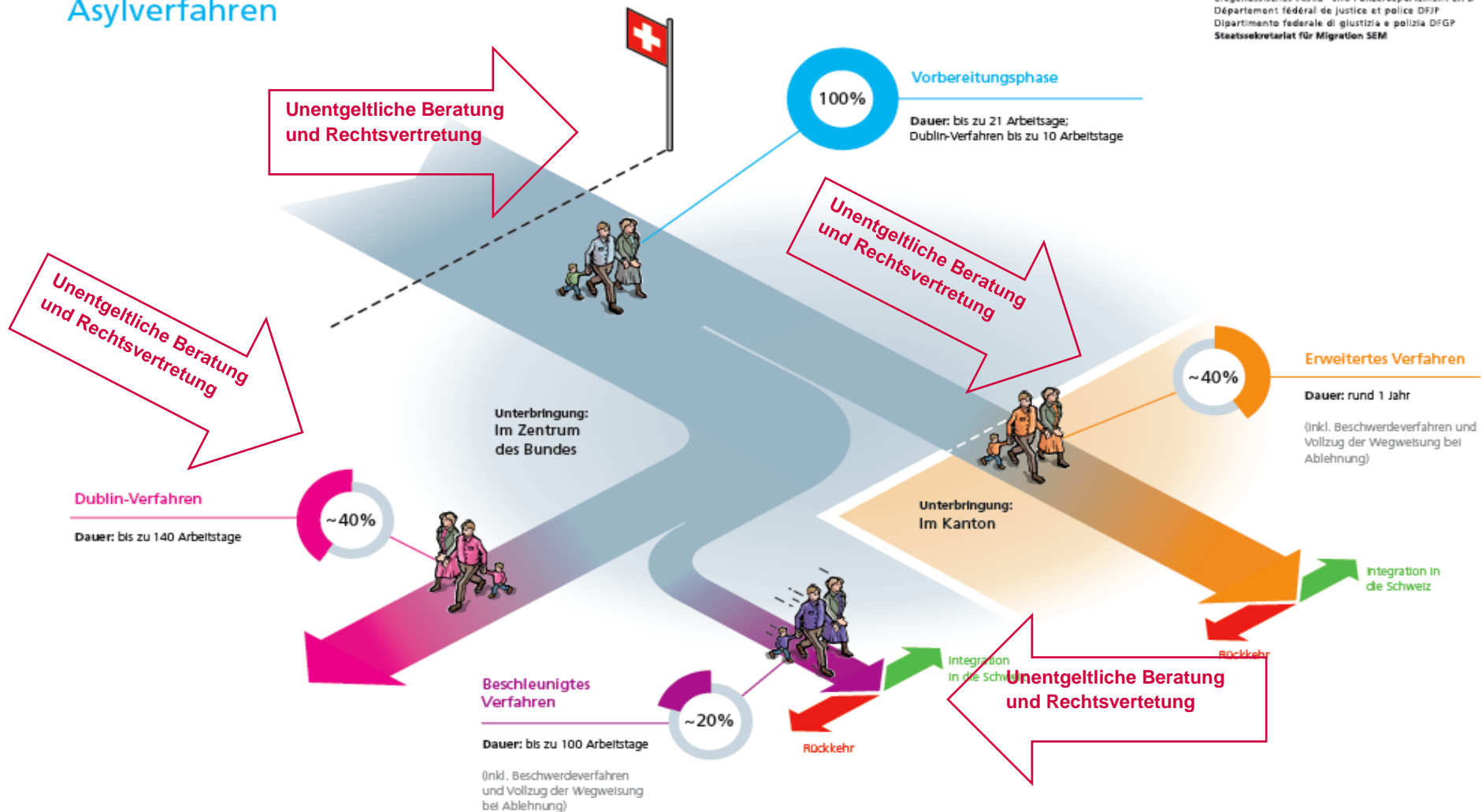
Die Grafik auf der nächsten Seite zeigt, an welchen Stellen im zukünftigen Asylverfahren die Beratung und Rechtsvertretung zum Einsatz kommt.

¹ Das SEM liess den Testbetrieb in Zürich vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015 evaluieren:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/2016-03-14.html>

 Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
 Département fédéral de justice et police DFJP
 Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
 Staatssekretariat für Migration SEM

Behandlung eines Asylgesuchs mit dem Gesetz für beschleunigte Asylverfahren



Dolmetschen im Asylverfahren

Der umfassenden und erfolgreichen Verständigung kommt im gesamten Asylverfahren eine Schlüsselrolle zu – in Bezug auf die Anhörung und den Rechtsschutz, aber auch im Hinblick auf die Qualität der gefällten Entscheide. Durch eine professionelle Verdolmetschung wird sichergestellt, dass die Aussagen von Asylsuchenden als zentrales Mittel zur Informationsgewinnung und zur Beurteilung der Glaubhaftigkeit der vorgebrachten Fluchtgründe verwendet werden können.

Dolmetschende sind in einer machtvollen Position, sind sie in der Regel doch die einzigen, die alle Aussagen von allen Beteiligten verstehen. Aus verfahrenstechnischen Überlegungen respektive im Hinblick auf Fairness und Rechtsstaatlichkeit der Verfahren muss sichergestellt werden können, dass Dolmetschende, welche im Rahmen der konkreten Verfahrensschritte für eine asylsuchende Person dolmetschen, nicht auch für die Beratung und/oder Rechtsvertretung der gleichen Person zum Einsatz kommen. Dies bedingt entweder eine sorgfältige Dossierführung, aus welcher ersichtlich ist, welche Dolmetschenden an welcher Stelle übersetzt haben, oder es kann mittels einer Trennung der Dolmetscherpools erreicht werden.

Für die Organisation des Dolmetscherwesens in den einzelnen Verfahrensschritten ist die Sektion Anhörungsmanagement des SEM zuständig. Für die Verdolmetschung im Rechtsschutz hingegen ist ein externer Leistungserbringer vorgesehen. Eine entsprechende Ausschreibung wird voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2017 eröffnet. Im Rahmen des Testbetriebs Zürich kommen Dolmetschende des Telefondolmetschdienstes telducto zum Einsatz. Diese stammen grösstenteils aus dem Pool der interkulturell Dolmetschenden der Vermittlungsstelle DERMAN des SAH Schaffhausen.

Wie aus obenstehender Grafik ersichtlich ist, ist der unentgeltliche Rechtsschutz in allen Verfahrensarten und Verfahrensschritten vorgesehen. Die RechtsvertreterInnen werden den Asylsuchenden bereits unmittelbar nach dem Eintritt ins Bundeszentrum zugeteilt, die Beratung über das Asylverfahren steht den Asylsuchenden für das gesamte Asylverfahren einschliesslich des Beschwerdeverfahrens zur Verfügung.

Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Implementierung des beschleunigten Asylverfahrens ein beachtliches Beratungsvolumen generiert, welches zu einem grossen Teil nur mit Hilfe von Dolmetschenden wird stattfinden können. Diese Dolmetschleistungen wurden bisher nicht im gleichen Umfang benötigt, der unentgeltliche Rechtsschutz generiert also einen neuen Bedarf an Dolmetschleistungen. Welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, wird im Folgenden näher betrachtet.

Konsequenzen des neuen Asylverfahrens für das Dolmetscherwesen

Aufgrund der Erfahrungen aus dem Testbetrieb in Zürich kann davon ausgegangen werden, dass für bis zu 80% der Fälle in der Beratung und Rechtsvertretung eine Verdolmetschung notwendig ist und dass die durchschnittliche Dauer der Dolmetscheinsätze rund 40 Minuten beträgt. Damit wird deutlich, dass mit der Einführung des unentgeltlichen Rechtsschutzes der Bedarf an Dolmetschleistungen massiv zunehmen wird. Dieser zusätzliche Bedarf wird mit den aktuell vorhandenen Ressourcen nicht abgedeckt werden können. Es ist anzunehmen, dass die der Sektion Anhörungsmanagement des SEM zur Verfügung stehenden Dolmetschenden den Bedarf für die einzelnen Verfahrensschritte abzudecken vermögen, nicht aber die Einsätze im neuen unentgeltlichen Rechtsschutz. Berücksichtigt man zudem die Notwendigkeit einer sauberen Trennung zwischen Verfahren und Rechtsschutz in Bezug auf die dolmetschende Person, wird deutlich, dass der frühzeitige Aufbau entsprechender Ressourcen unabdingbar ist.

Grundanforderungen an das Dolmetscherwesen im Rechtsschutz

Personelle Ressourcen

Aus dem vorherigen Kapitel wird deutlich, dass in erster Linie die Anzahl qualifizierter Dolmetschender erhöht werden muss.

Eine mögliche Lösung besteht im Aufbau eines neuen Dolmetscherpools bzw. in der Rekrutierung und Ausbildung neuer Dolmetschender. Gerade für Sprachen mit erhöhtem Bedarf dürften die in Frage kommenden Personen aber kaum in ausreichender Anzahl vorhanden sein, und die Rekrutierung und Ausbildung ist zeitaufwändig und teuer.

Als Zweites bietet sich deshalb die Lösung an, die bereits im Rahmen des Testzentrums zum Tragen kommt: Für das Dolmetschen in der Beratung und Rechtsvertretung wird auf interkulturell Dolmetschende zurückgegriffen. Das interkulturelle Dolmetschen hat sich schweizweit für die Bereiche Bildung, Gesundheit und Soziales etabliert und mit 250'000 Einsatzstunden (2015) ein beachtliches Volumen erreicht. Auch wenn die Mehrheit der interkulturell Dolmetschenden nicht vollberuflich als Dolmetschende tätig ist, so handelt es sich beim interkulturellen Dolmetschen doch um ein professionelles Angebot mit einem klaren Kompetenzprofil, einem standardisierten, zweistufigen Qualifizierungssystem und verbindlichen berufsethischen Grundlagen (Berufskodex). Ende 2016 verfügten gegen 1'150 interkulturell Dolmetschende über ein Zertifikat INTERPRET, rund 115 sind zusätzlich im Besitz eines eidgenössischen Fachausweises. Im Zentrum des interkulturellen Dolmetschens steht die neutrale, sinngenaue und vollständige Verdolmetschung. Interkulturell Dolmetschende sind also, eine entsprechende Einführung in Bezug auf Kontext, Vokabular, Rolle und Einbettung im Verfahren vorausgesetzt, durchaus für das Dolmetschen im Rahmen des Rechtsschutzes qualifiziert.

Die Engpässe für gewisse Sprachen, mit denen das SEM für die Dolmetschleistungen im aktuellen Asylverfahren konfrontiert ist, manifestieren sich aber auch im interkulturellen Dolmetschen. In einzelnen Sprachen ist es auch da schwierig, ausreichend qualifizierte Dolmetschende zur Verfügung zu haben. Um dem erwarteten Bedarf gerade für besonders gefragte Sprachen gerecht werden zu können, sind also in jedem Fall gezielte Investitionen zur Erweiterung des bestehenden Dolmetscherpools notwendig.

Qualitätssicherung

Dolmetschen ist grundsätzlich eine anspruchsvolle Tätigkeit, für die es weit mehr als Kenntnisse in zwei Sprachen braucht. Es ist ein „Handwerk“, das gelernt und regelmässig reflektiert und weiterentwickelt werden muss. Professionelle Dolmetschende verfügen einerseits über eine solide Basis bezüglich des Dolmetschens im Allgemeinen (Sprachkenntnisse, Kommunikation, Dolmetschtechniken, Rollenverständnis etc.) und andererseits über gezielte Kenntnisse (Fach- und Verfahrenkenntnisse, Fachwortschatz). Idealerweise wird dies alles im Rahmen eines etablierten Aus- und Weiterbildungsangebots erworben.

Ein solches steht mit dem standardisierten zweistufigen Qualifizierungssystem von INTERPRET für das interkulturelle Dolmetschen zur Verfügung. Seit kurzem umfasst das Aus- und Weiterbildungsangebot auch ein Modul zum Dolmetschen bei Behörden und Gerichten sowie im Asylbereich. Interkulturell Dolmetschende, insbesondere InhaberInnen des eidgenössischen Fachausweises für interkulturell Dolmetschende und Vermittelnde, sind also zunehmend auch für Einsätze in anspruchsvollen amtlichen Verfahren ausgezeichnet qualifiziert.

Für das Dolmetschen in der Beratung und Rechtsvertretung sind ganz spezifische Kompetenzen erforderlich. Dolmetschende müssen über ein solides Basiswissen in Bezug auf Asylverfahren und Asylrecht verfügen, um ihren Einsatz richtig verorten zu können, und sie müssen vertraut sein mit der Fachterminologie. Sie benötigen aber auch ein klares Verständnis der Aufgaben und Grenzen der Beratung und Rechtsvertretung wie auch der diesen inhärenten Methoden und Prozessen. Und sie müssen über einen guten Umgang mit Nähe und Distanz respektive über gute Abgrenzungsstrategien verfügen. Ungeachtet ihrer dolmetschbezogenen Grundbildung werden alle Dolmetschenden, welche zukünftig im Rahmen des Rechtsschutzes zum Einsatz kommen sollen, im Rahmen eines spezifischen Weiterbildungsmoduls auf ihre Aufgabe vorbereitet werden müssen. Dieses Weiterbildungsangebot muss erst noch entwickelt und aufgebaut werden, und eine ausreichende Anzahl Dolmetschender muss frühzeitig zur Teilnahme an dieser gezielten Weiterbildung bewegt oder verpflichtet werden.

Damit ist es aber nicht getan. Die Dolmetschenden müssen betreut und begleitet werden, sie brauchen eine Ansprechstelle für schwierige Situationen, und es muss ihnen ein regelmässiges Angebot der Inter- und Supervision zur Verfügung stehen. Ausserdem sollten sie Zugang zu einem kontinuierlichen Weiterbildungsangebot haben. Auch diese qualitätssichernden Angebote müssen, in Übereinstimmung mit den Strukturen, frühzeitig aufgebaut und deren Finanzierung von Beginn weg bedacht werden.

Nicht zuletzt sind aber auch die Arbeits- und Anstellungsbedingungen der Dolmetschenden von grosser Bedeutung. Unterschiede, wie sie aktuell beispielsweise zwischen den Rahmenbedingungen der beim SEM unter Vertrag stehenden Dolmetschenden und denjenigen von telducto für die Dolmetschenden im Rechtsschutz des Testzentrums feststellbar sind, sind fachlich nicht gerechtfertigt. Sie bergen ausserdem das Risiko, dass gute, engagierte Dolmetschende mit einem professionellen Selbstverständnis nicht für Einsätze im Rechtsschutz zur Verfügung stehen, was deutliche Auswirkungen auf die Qualität der Dolmetschleistungen in der Beratung und Rechtsvertretung haben würde. Eine Angleichung der Rahmenbedingungen ist also unbedingt anzustreben.

Strukturen und Formate

Zu klären ist auch, in welchen Strukturen bzw. über welche Kanäle die Dolmetschleistungen im zukünftigen Rechtsschutz erbracht werden sollen. Die Erfahrungen des Testbetriebs mit der telefonischen Verdolmetschung sind zufriedenstellend, zeigen aber auch, dass Optimierungspotential besteht. Mit einer durchschnittlichen Dauer von rund 30 Minuten sind die Einsätze relativ lang und für die Dolmetschenden sehr anspruchsvoll.

Für die schweizweite Organisation des Dolmetschens für die Beratung und Rechtsvertretung sind alle drei Optionen sorgfältig zu evaluieren:

- Dolmetschen vor Ort: Für bestimmte Sprachen mit einem hohen und mittelfristig gesicherten Bedarf ist die Präsenz von Dolmetschenden vor Ort zu prüfen. Dies ist mit fixen Personalkosten verbunden und bedingt, dass den Dolmetschenden ein separater Aufenthalts- und Warteraum eingerichtet werden kann. Bei einer guten Auslastung der Dolmetschenden dürften die Kosten aber tiefer ausfallen als bei einer hohen Anzahl an Einzelaufträgen. Die Arbeitsbedingungen für die Dolmetschenden sind gut, sämtliche Kommunikationselemente (auch schriftliche Unterlagen sowie die gesamte nonverbale Kommunikation) können berücksichtigt werden, und die Dolmetschqualität ist sichergestellt.
- Telefondolmetschen: Die kurzfristigen Einsätze insbesondere für die Beratung verlangen nach einer unmittelbar verfügbaren Lösung. Diese ist, vor allem in den weniger nachgefragten Sprachen, in Form des Telefondolmetschens zu finden. Um die Qualität der Dolmetschleistungen sicherzustellen, bedingt dies eine gezielte Ausbildung der Dolmetschenden in der Arbeit mit diesem Medium sowie das Einhalten bestimmter Grundregeln. Dolmetschende müssen sicherstellen, dass sie Dolmetscheinsätze nur in einer dafür geeigneten Umgebung ausführen. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die Dolmetschqualität, sondern auch aus Überlegungen des Datenschutzes unabdingbar. Dies wiederum bedingt eine entsprechende Entschädigung der Dolmetschenden für allfällige Pikettzeiten.
- Videodolmetschen: Das Dolmetschen via Video ist in der Schweiz noch wenig verbreitet, es ist aber davon auszugehen, dass es sich in Zukunft grosser Beliebtheit erfreuen wird. Es vereinigt die Vorteile des Telefondolmetschens (unmittelbare Verfügbarkeit, keine Reisekosten und Wartezeiten) mit den positiven Aspekten des Dolmetschens vor Ort (Nonverbales, Augenkontakt, Mimik etc.). Die Anforderungen an die technischen Einrichtungen sind hoch, um den Datenschutz und eine einwandfreie Verständigung sicherzustellen. Die bereits beim Telefondolmetschen skizzierten Grundregeln bezüglich Umgebungsgestaltung kommen beim Videodolmetschen noch viel stärker zum Tragen, was eine Entschädigung der Dolmetschenden für Bereitschaftszeiten absolut unabdingbar macht.

Wichtig ist, dass bei der Wahl des Formats alle Aspekte (Kosten, Qualität, Verfügbarkeit, Arbeitsbedingungen etc.) berücksichtigt werden.

Je nach Art des Dolmetschens (wobei auch Kombinationen denkbar sind) ist weiter zu klären, wie die zugrundeliegenden Strukturen aussehen müssen, wobei diese voraussichtlich auch von der Organisation des Rechtsschutzes abhängig sind. Für die Vermittlungsstrukturen sind wiederum verschiedene Varianten und Kombinationen denkbar:

- Einrichtung einer zentralen Vermittlungsplattform: Der Pool der qualifizierten Dolmetschenden wird zentral geführt und verwaltet. Beratende und RechtsvertreterInnen beziehen ihre Dolmetschleistung direkt über die Plattform. Idealerweise können über diese sowohl Dolmetschende für Einsätze vor Ort bestellt als auch direkt Dolmetschleistungen via Telefon und/oder Video bezogen werden
- Einrichten von regionalen, den Strukturen der Verfahrenszentren entsprechenden Dolmetschdiensten mit jeweils eigenen Pools und Modalitäten, allenfalls auch eigenen Telefon- und Videodolmetschangeboten
- Abwicklung der Aufträge über die regionalen Vermittlungsstellen für interkulturelles Dolmetschen.

Bei der Einrichtung der Vermittlungsstrukturen ist darauf zu achten, dass Doppelspurigkeiten vermieden und ein grösstmögliches Mass an Effizienz und Nachhaltigkeit bei guten Arbeits- und Anstellungsbedingungen realisiert werden können.

Finanzielle Ressourcen

Die notwendigen finanziellen Ressourcen sind unter anderem abhängig von den gewählten Strukturen und Dolmetschformaten. Zu berücksichtigen sind die Kosten für den Aufbau und Betrieb geeigneter Strukturen, allfällige Kosten für technische Lösungen, die Kosten für die Qualifizierung der Dolmetschenden und die Qualitätssicherung sowie die Kosten für die effektiven Dolmetscheinsätze. Konkrete Angaben sind zum aktuellen Zeitpunkt eigentlich nur zum letzten Aspekt möglich. In Bezug auf die Löhne der Dolmetschenden existieren heute teils enorme Unterschiede zwischen den Einsatzbereichen. Wenn davon ausgegangen wird, dass das Dolmetschen im Rechtsschutz ähnlich komplex und herausfordernd ist wie das Dolmetschen im Rahmen des Verfahrens und von qualifizierten Dolmetschenden ausgeübt wird, dann sind diese Unterschiede möglichst aufzuheben. Als Berechnungsgrundlage für den finanziellen Aufwand für die Dolmetschleistungen müssen also die aktuellen Ansätze des SEM hinzugezogen werden.

Konkrete Forderungen zur Sicherstellung der Dolmetschqualität im unentgeltlichen Rechtsschutz

INTERPRET fordert das SEM auf, obenstehenden Überlegungen bei der Implementierung des beschleunigten Asylverfahrens Rechnung zu tragen respektive sie bereits in den Grundlagen des anstehenden Submissionsverfahrens zu berücksichtigen.

Namentlich sind folgende Elemente zu beachten:

- Festlegen des Qualifikationsprofils für Dolmetschende in der unentgeltlichen Beratung und Rechtsvertretung. Dieses sollte sich am Kompetenzprofil des Zertifikats INTERPRET orientieren und aufzeigen, in welchen spezifischen Bereichen darüber hinausgegangen werden muss.
- Schaffen bzw. unterstützen geeigneter Qualifizierungsangebote
- Bereitstellen der erforderlichen Mittel für die Rekrutierung und Qualifizierung neuer Dolmetschender, um sicherzustellen, dass der stark steigende Bedarf an Dolmetschleistungen gedeckt werden kann
- Definieren der Arbeits- und Anstellungsbedingungen für die Dolmetschenden in der Beratung und Rechtsvertretung
- Festlegen der Strukturen und Abläufe (Organisation des Dolmetschens), inkl. der Gefässe für die Qualitätssicherung

INTERPRET erwartet, dass diese Aspekte Teil der Ausschreibung sein werden, über die das Rechtsschutz-Mandat vergeben wird. INTERPRET steht für weitere Auskünfte und inhaltliche bzw. fachliche Unterstützung zur Verfügung. Im Zentrum dieses Engagements steht die Erkenntnis bezüglich der Bedeutung einer qualitativ hochstehenden Verdolmetschung für die Qualität des gesamten Asylverfahrens.

Das vorliegende Papier wurde vom Vorstand von INTERPRET anlässlich seiner Sitzung vom 23. März 2017 verabschiedet.