

# Jahresbericht 2008

## Einleitung

Das ist der erste Jahresbericht der Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz, die im Januar 2008 ihre Arbeit aufgenommen hat. Im Zentrum des Jahres 2008 stand der Aufbau der Beobachtungsstelle.

Die Anfänge der Beobachtungsstelle führen ins Jahr 2004 zurück. Damals hat die CaBi-Anlaufstelle gegen Rassismus, besorgt über die zunehmend harte Praxis des Ausländeramtes im Kanton St.Gallen, Betroffene, AnwälInnen und VertreterInnen von Beratungsstellen und Institutionen zu einem Runden Tisch eingeladen, mit dem Ziel, diese Praxis und Politik zu thematisieren. Daraus bildete sich eine Arbeitsgruppe aus AnwälInnen, VertreterInnen von Beratungsstellen und der CaBi-Anlaufstelle gegen Rassismus, mit dem Ziel eine Dokumentation zur harten Praxis des Ausländeramtes zu erarbeiten, um diese mit den beiden Landeskirchen und der jüdischen Gemeinde zu diskutieren, auch wie das Thema öffentlich aufgegriffen werden könnte. Auch seitens der Landeskirchen wurde ein Handlungsbedarf anerkannt. Zuerst stand die Realisierung einer gemeinsamen öffentlichen Veranstaltung im Vordergrund. Beim gemeinsamen Treffen nach der Abstimmung vom September 2006, bei der das revidierte Asyl- und das neue Ausländergesetz angenommen worden war, wurde die Idee einer Beobachtungsstelle in der Ostschweiz aufgenommen. Die Beobachtungsstelle sollte mit der Aufgabe betraut werden, die Auswirkungen und die Umsetzungen der Gesetze bezüglich der Respektierung der Menschenrechte und der rechts-staatlichen Prinzipien, sowie der Beachtung der von der Schweiz unterzeichneten internationalen Konventionen und der Bundesverfassung zu beobachten.

Im 2007 wurde ein Projekt erarbeitet und das Fundraising dazu an die Hand genommen. Im Oktober zeichnete sich dafür eine finanzielle Unterstützung ab, sodass am 6. November 2007 der Verein Beobachtungsstelle Ostschweiz für Asyl- und Ausländerrecht gegründet werden konnte, um eine Stelle einzurichten. Diese konnte bereits anfangs 2008 die Arbeit aufnehmen mit dem Ziel durch Beschreibung von Einzelfällen und anhand thematischer Notizen die Anwendung und Umsetzung des revidierten Asyl- und neuen Ausländerrecht zu beobachten sowie auf regionaler Ebene Lobbying zu betreiben und Öffentlichkeit herzustellen.

## Aufbau der Beobachtungsstelle

Ein Arbeitsplatz in einer Bürogemeinschaft konnte günstig gemietet und das Büro aufgebaut werden. Dank der zusätzlichen finanziellen Unterstützung der Schweiz. Beobachtungsstelle konnten 60-Stellenprozente eingerichtet werden. Während dem ganzen Jahr sind Kontakte zu AnwälInnen, Beratungsstellen und Basisgruppen aufgebaut und gepflegt worden mit dem Ziel, dass Fälle der Beobachtungsstelle gemeldet werden. Während drei Monaten in der zweiten Jahreshälfte arbeitete eine Praktikantin Teilzeit mit. Die Arbeit der Beobachtungsstelle wurde vom Ausschuss begleitet, der sich in der Regel 14-täglich traf.

Das Observatoire in Genf liess ein Logo erarbeiten, das wir, die Schweiz. Beobachtungsstelle und das Osservatorio im Tessin im Laufe des Jahres übernehmen konnten. Die Beobachtungsstelle war im 2008 im schweizerischen Vorstand vertreten und traf sich zum Austausch mit der schweizerischen und den anderen regionalen

Beobachtungsstellen.

Auch das Fundraising, um die Beobachtungsstelle längerfristig zu sichern, gehörte zu den Aufgaben der Stelle, die von einzelnen Mitgliedern des Vorstandes kräftig unterstützt worden ist. Das Ziel ist zum einen die Mitgliederzahl zu erhöhen sowohl von natürlichen als auch juristischen Personen, als auch von kirchlichen und anderen Institutionen Beiträge zu erhalten.

## **Tätigkeit**

### **Thematische Notizen**

In den ersten Januar-Wochen 2008 setzte der Kanton St.Gallen das Asylgesetz betreffend der Nothilfe um. Dem Ausländeramt wurde die Aufgabe übertragen, die um Nothilfe ersuchenden Personen nach einem Schlüssel auf die Gemeinden zu verteilen, da im Kanton St.Gallen die Gemeinden für die Nothilfe zuständig sind. Mit der Aktion fliegendes Büro, organisiert von der Beobachtungsstelle und dem Solidaritätsnetz Ostschweiz mit zahlreichen Freiwilligen, wurde es möglich, die Menschen in die ihnen zugewiesenen Gemeinden zu begleiten und zugleich die Bedingungen, die die Gemeinden als Nothilfe anboten zu beobachten. Ein erster Bericht, eine themenspezifische Notiz zur Anwendung und Umsetzung der Nothilfe im Kanton St.Gallen konnte bereits im Februar 2008 veröffentlicht werden. Vgl. Thematische Notiz 3

### **Falldokumentationen**

Für die Falldokumentationen konnte die Beobachtungsstelle methodisch an die Vorarbeiten des Observatoire in Genf anknüpfen. Die Beobachtungsstelle hat das Raster für die Fallbeispiele übernommen.

Zur Arbeitsweise: Zum Teil sind Fälle nur anhand der Akten, in anderen Fällen jedoch auf der Grundlage von Akten und ein und/oder zweimaligen Gesprächen dokumentiert worden. Im Laufe des Jahres sind uns von Rechtsberatungsstellen, RechtsanwältInnen/RechtsvertreterInnen, SansPapier Anlaufstellen, Solidaritätsnetz Ostschweiz und Basel, CaBi-Anlaufstelle gegen Rassismus Fälle aus folgenden Regionen gemeldet worden: TG, SG, BS, LU, BE VS, SH, AG und ZH.

### **Öffentlichkeitsarbeit**

Die Beobachtungsstelle ist im Frühling 2008 mit einem Pressecommuniqué an die Öffentlichkeit getreten und hat zusammen mit dem Solidaritätsnetz Ostschweiz an Pressekonferenzen zu Themen wie Nothilfe und zu einzelnen Fällen teilgenommen. Fallbeschreibungen der Beobachtungsstelle konnten für eine Petition und für die Information einer unterstützenden Adhoc-Gruppe gebraucht werden.

### **Lobbying**

Die Beobachtungsstelle hat sich mit St.galler Kantonsrätinnen getroffen, um mögliche Vorstösse im kantonalen Parlament zu diskutieren.

Die Beobachtungsstelle hat sich zusammen mit dem Solidaritätsnetz mit Stadtrat Nino Cozzio zu einem Gespräch bezüglich Nothilfe getroffen. Es konnten minimale Verbesserungen erreicht werden.

Die Beobachtungsstelle hat einen Brief an die Vereinigung der GemeindepräsidentInnen des Kantons St.Gallen betreffend Krankenkassenversicherung von NothilfebezüglerInnen geschickt und auf die Mängel hingewiesen.

Die beiden Landeskirchen haben die Beobachtungsstelle und VertreterInnen des Solidaritätsnetzes, der Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende, Flüchtlingsberatungsstellen zu einem Runden Tisch eingeladen. Die Kirchen möchten informiert werden und es sollen Strategien, die die Kirche bezüglich Lobbying zur Verbesserung der Situation von Flüchtlingen an die Hand nehmen könnte, zusammen diskutiert werden.

## Perspektiven

Die Homepage soll im Laufe des 2009 ausgebaut werden, sodass auch kleinere Meldungen aufgeschaltet werden können. Die Beobachtungsstelle möchte das regionale Lobbying mit den Kirchen, Parlamentarierinnen und bei Behörden intensivieren. In Zusammenarbeit mit den anderen regionalen und der schweizerischen Beobachtungsstelle soll auf nationaler Ebene mehr Öffentlichkeit hergestellt werden.

Damit die Beobachtungsstelle längerfristig gesichert werden kann, muss das Fundraising intensiviert werden. Ebenso müssen die Aufgabe und die Aufteilung des Fundraising zwischen den regionalen und der schweizerischen Beobachtungsstelle geklärt werden. Weil die Beobachtungsstelle Ostschweiz mehr finanzielle Ressourcen braucht, muss sie das Fundraising auf der regionalen Ebene ev. auf die deutsche Schweiz ausweiten.

## Problemfelder, die sich aus der Auswertung der Beobachtungen ergeben

Im Folgenden werden die Problemfelder, die sich aus der Auswertung der Einzelfall- und der thematischen Dokumentationen ergeben, thematisch aufgegriffen und Handlungsmöglichkeiten skizziert.

### Mängel bei Behörden bei der Umsetzung der Gesetze

Generell zeigt die Auswertung der unterschiedlichen Fallbeispiele das Auftreten von Fehlverhalten im Verfahren, materieller und formeller Härte wie auch Härte im Vollzug und nichtpraktikable Rechtsmittel bei Gemeinde-, bei Kantonal- und bei Bundesbehörden auf:

Die Beobachtungsstelle konnte unkorrekte Auslegungen der Gesetze wie auch unsorgfältige Behandlung von Gesuchen feststellen, die sich schikanös auswirken und eine Verletzung des Ermessensspielraums darstellen. Ebenfalls konnte beobachtet werden, dass falsche Aussagen gemacht wurden, die die betroffenen Personen in ihren Rechten schädigten.

Grundsätzlich sollten im Verkehr mit den Behörden BürgerInnen davon ausgehen können, dass ihnen bei Anfragen und Geschäften richtige Auskünfte erteilt werden. Das stellt einen Verstoss gegen Treu und Glauben seitens der Verwaltungsbehörden dar.

Der Ermessensspielraum wird generell eng ausgelegt, sowohl was das Asyl- als auch das Ausländergesetz betrifft. Diese enge Auslegung wirkt sich im besten Fall nur «schikanös» aus, in den meisten Fällen jedoch bewirkt dies, dass Personen nach langjährigem Aufenthalt in der Schweiz und/oder psychisch Kranke ausgewiesen werden sollen, statt diese z.B. als Härtefälle anzuerkennen.

Ein weiteres Beispiel ist eine widerrechtliche Festnahme, bei der die Rechte die festgenommene Personen haben, nicht gewährt wurden.

Bei schweizerischen Behörden namentlich beim BFM werden die Ausreisefristen bei langjährigem Aufenthalt in der Schweiz unzumutbar kurz angesetzt. Auch hier, ist es eine Sache des Ermessensspielraums, die die Betroffenen schikaniert.

### Nothilfe

Ein grosser Teil der Menschen, die im Januar 2008 in die Nothilfe gewiesen wurden, sind immer noch in der Nothilfe, obwohl diese als Druckmittel und als Überbrückung bis zur Ausreise konzipiert wurde. Das betrifft Alleinstehende, Familien mit Kindern aber auch vulnerable Personen mit psychischen Problemen.

Familien mit Kindern in der Nothilfe:

Kinder in Nothilfe können aufgrund der wenigen Franken, die die Eltern erhalten nicht ausreichend ernährt werden. Die Familien kommen in eine unwürdige Bettelsituation und können ohne zusätzliche fremde Hilfe nicht überleben. Kinder haben keinen Einfluss auf die Entscheidungen ihrer Eltern, trotzdem werden sie

zusammen mit ihren Eltern «bestraft», wenn sie der Nothilfe ausgesetzt sind. Dass sind Verstösse gegen die Bundesverfassung und gegen die Konvention über die Rechte der Kinder.

**Vulnerable Personen in Nothilfe:**

Es gibt Gemeinden, die psychisch Kranke, obwohl sie in Kenntnis dieser Tatsache sind, diese weiterhin in Zivilschutzanlagen unterbringen.

#### **Recht auf Ehe und Familie, Recht auf Erfüllung von Familienpflichten**

Durch verschiedene Massnahmen wird das Recht auf Ehe und Familie missachtet. Zum Beispiel werden von den kantonalen Ausländerbehörden keine Aufenthalte zur Vorbereitung der Eheschliessung gewährt, damit soll verhindert werden, dass Menschen die heiraten möchten, einen legalen Aufenthalt haben. Dadurch wird für Schweizer Bürgerinnen das Recht auf eine Eheschliessung missachtet, was eine geschlechtsspezifische Diskriminierung darstellt.

Durch Ausweisung, nach einer Trennung oder Scheidung, wird ausländischen Vätern ihr Recht auf eine lebbare Eltern-Kind-Beziehung verunmöglicht.

**Übersiedlung:**

Rigide kantonale Vorschriften verbunden mit einer engen Auslegung des Vorschriften verhindern, dass Kinder ihre alten Eltern zu sich holen und für sie sorgen können.

#### **Nichteintretensentscheide an den Empfangsstellen**

Die kurzen Rekursfristen erlauben den Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende kaum materiell fundierte Rekurse zu schreiben, vor allem, wenn auf Grund des Dublin II Abkommens, die Situation in den Erstaufnahmeländer recherchiert werden muss.

#### **Geschlechtsspezifische Diskriminierung**

Ein grosser Altersunterschied unter Ehepartnern vor allem, wenn die Frau älter ist, ist einer der massgebenden Gründe für einen Verdacht auf Scheinehe, der behördliche Überprüfungen nach sich zieht. Das ist geschlechtsspezifische Diskriminierung.

#### **Das Konzept sicherer Drittstaat muss revidiert werden**

Generell gelten EU-Staaten als sichere Drittstaaten, das muss revidiert werden, da die Mittelmeerländer mit ihrem Zustrom an Flüchtlingen zum einen nicht in der Lage sind, diese menschenwürdig unterzubringen. Ebenso muss die Schweiz, die am 1. November 2008 dem Schengen/Dublin II Abkommen beigetreten ist, in solchen Fällen das Recht in Anspruch nehmen selber auf ein Asylgesuch einzutreten.

#### **Durchsetzungshaft**

Durchsetzungshaft ist eine Administrativhaft und demzufolge sind diese Häftlinge laut BGE 122 I 222, S. 229 anders zu behandeln als Verurteilte. Insbesondere müssen angeboten werden: Beschäftigungsprogramm, täglicher Spaziergang an der frischen Luft

Es konnte beobachtet werden, dass Menschen in Durchsetzungshaft nicht dementsprechend behandelt werden.

## **Handlungsbedarf**

Es gibt einen grossen Handlungsbedarf auf Gesetzes-, und Verordnungsebene sowie bei der Ausübung des Ermessensspielraums. In der Folge werden einige Handlungsmöglichkeiten aufgeführt.

### **Mängel bei Behörden**

Diesbezüglich Kontakt mit den Fachstellen Integration aufnehmen und Sachverhalt problematisieren. Schaffung von unabhängigen kantonalen Beschwerdestellen fordern und die Benutzung von diesen. In einigen Kantonen und Gemeinden gibt es bereits solche.

Öffentlichkeit zu den Problemfeldern herstellen

### **Nothilfe**

Nothilfe darf nur während kurzer Zeit angeordnet werden. Wenn die Menschen nicht das Land verlassen können, sollen sie eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung erhalten.

Familien mit Kindern dürfen grundsätzlich nicht in die Nothilfe verwiesen werden. Die Kantone bzw. Gemeinden im Kanton St.Gallen sollen in der Anwendung ihren Spielraum nutzen, da für die Ausrichtung der Nothilfe laut der Sozialdirektorenkonferenz kantonales Recht massgebend ist.

Kranke Menschen dürfen nicht in die Nothilfe verwiesen werden, sondern müssen wieder in die Sozialhilfe aufgenommen werden, ein humanitärer Aufenthalt soll gewährt werden.

### **Härtefälle**

Wenn Härtefälle hängig sind, sollen die Menschen, die Arbeitserlaubnis weiterhin haben, in der Sozialhilfe belassen oder in die Sozialhilfe aufgenommen werden. Rekursmöglichkeiten bei abgewiesenen Härtefallgesuchen müssen in allen Kantonen möglich sein. Der Rechtsweg muss angegeben werden. Der Kanton St.Gallen sieht vor, dass zuerst an den Regierungsrat und dann ans Verwaltungsgericht rekurriert werden kann.

Härtefallkommissionen sollen für eine grosszügige und einheitlichere schweizerische Praxis garantieren.

St.Gallen im März 2009