

JAHRESBERICHT 2014

Beobachtungsstelle für Asyl- und
Ausländerrecht Ostschweiz (BAAO)
Fidesstrasse 1
9000 St. Gallen

071 244 68 09
ostschweiz@beobachtungsstelle.ch
www.beobachtungsstelle-rds.ch

PC 85-777388-0

RÜCKBLICK

Diverse Konflikte und Krisenherde und die damit einhergehenden Meldungen über steigende Flüchtlingszahlen, Horrormeldungen von Bootsunglücken und Tausenden von ertrunkenen Menschen im Mittelmeer haben die öffentliche Migrationsdebatte im Jahr 2014 bestimmt. Mit über 51 Millionen Menschen, die sich per Ende 2013 auf der Flucht befanden, vermeldete das UNHCR einen traurigen Rekord. Diese Entwicklungen machten sich auch in der Schweiz in einer leichten Zunahme der Asylgesuche gegenüber dem Vorjahr bemerkbar. Bezeichnenderweise hat aber auch die sogenannte Schutzgewährung 2014 bei erstinstanzlichen Entscheiden mit rund 60% gegenüber dem Vorjahr (30%) markant zugenommen. Jedoch wurde nur bei 26% der Entscheide Asyl gewährt, d.h. die Flüchtlingseigenschaft anerkannt. Bei den übrigen Fällen wurden vorläufige Aufnahmen verfügt. Die weit verbreitete Verfügung von vorläufigen Aufnahmen für syrische und eritreische Flüchtlinge wird von der Beobachtungsstelle als problematisch betrachtet und kritisch beobachtet. So handelt es sich nach Auffassung des UNHCR bei der Mehrheit der SyrerInnen um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sie sollten demnach Asyl erhalten. Die vorläufige Aufnahme ist nicht nur in Bezug auf die mit dem Status verbundene Unsicherheit problematisch, sondern bringt im Vergleich zur Asylgewährung auch eine beträchtliche Benachteiligung hinsichtlich der damit einhergehenden Rechte mit sich. Eine weitere bedenkliche Entwicklung ist die Zunahme von Gesuchen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA). Im Vergleich zum Vorjahr (2013: 346) stellten 2014 fast doppelt so viele unbegleitete Kinder ein Asylgesuch in der Schweiz. Nicht nur dass die Unterbringungs- und Betreuungsbedingungen dieser Kinder in den Kantonen höchst unterschiedlich sind, auch werden diese leider in erster Linie immer noch zuerst als Asylsuchende und nicht als Kinder mit

spezifischen Rechten und Bedürfnissen behandelt.

Die politische Forderung nach einer Beschleunigung der Asylverfahren zeigte 2014 Wirkung: so erledigte das BFM (Bundesamt für Migration, neu: SEM, Staatssekretariat für Migration) im Vergleich zum Vorjahr 11.5% mehr Asylgesuche erstinstanzlich. Zudem werden seit dem 6. Januar 2014 im Testzentrum in Zürich die neuen beschleunigten Asylverfahren getestet. Die Testphase dauert noch bis September 2015. Die Neustrukturierung des Asylbereichs soll fairere und effizientere Verfahren bringen. Die Beobachtungsstelle begrüsst die beabsichtigte Beschleunigung der Verfahren grundsätzlich, ist jedoch hinsichtlich der Umsetzung kritisch. Das BFM verfolgte in den letzten Jahren eine Behandlungsstrategie, nach der die aussichtslosen Gesuche in erster Priorität behandelt wurden und jene Gesuche mit voraussichtlichem Schutzbedarf hinten angestellt wurden. Auch die Neustrukturierung des Asylbereichs sieht für komplexe Gesuche, bei denen weitere Abklärungen notwendig sind, das sogenannte erweiterte Verfahren vor. Die Befürchtung, dass eine Beschleunigung nur bei der Behandlung von aussichtslosen Gesuchen zur Anwendung kommt und aussichtsreiche Gesuche weiterhin hinausgezögert werden, bleibt. Um auch bei verkürzten Verfahrensfristen die Rechtsstaatlichkeit und Rechtsicherheit zu gewährleisten, sieht die Neustrukturierung eine unentgeltliche Rechtsvertretung während des ordentlichen (beschleunigten) Verfahrens. Die Beobachtungsstelle ist jedoch der Meinung, dass die unentgeltliche Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren, und somit bei den komplexeren Fällen zur Verfügung gestellt werden sollte.

Leider hat sich das politische und gesellschaftliche Klima in der Schweiz gegenüber MigrantInnen und Flüchtlingen auch 2014 weiter verschärft. Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative

im Februar 2014 hat sich die Schweizer Stimmbevölkerung für eine Beschränkung der Zuwanderung ausgesprochen und dadurch dem Gespenst einer angeblichen Überfremdung Ausdruck verliehen. Die Festlegung von Höchstzahlen widerspricht jedoch klar der humanitären Tradition der Schweiz und verletzt völkerrechtliche Zulassungsverpflichtungen wie die Flüchtlingskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kinderrechtskonvention.

In vorseilendem Gehorsam und wohl aus wahltaktischen Gründen, um eine mögliche Abstimmung über die SVP-Durchsetzungsinitiative vor den Wahlen 2015 zu vermeiden, schwenkte die grosse Mehrheit des Nationalrates im März 2014 auf die harte Linie der SVP ein und votierte für eine wortgetreue Umsetzung der Ausschaffungsinitiative. Der Nationalrat sprach sich damit bewusst für die Ausschaltung des rechtsstaatlichen Verhältnismässigkeitsprinzips aus und für eine verfassungs- und menschenrechtswidrige Bestimmung im Gesetz. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) erklärte die Durchsetzungsinitiative daraufhin für teilweise ungültig, setzte sich für einen „Mittelweg“ ein und rückte von einem deliktbezogenen Automatismus einer Ausschaffung ab. Der Ständerat folgte im Dezember 2014 den Anträgen der SPK-S und auch der Nationalrat sollte sich im März 2015 letztendlich für eine gemässigtere Umsetzung aussprechen.

Die rechtsstaatlichen, menschenrechtlichen und humanitären Errungenschaften gegenüber den politischen Hardlinern zu verteidigen und deren Einhaltung auch im asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren einzufordern, wird der Arbeit und den Bemühungen der Beobachtungsstelle auch in Zukunft zu Grunde liegen.

TÄTIGKEITSBERICHT

Beobachtungsstelle Ostschweiz BAAO

Die erste Jahreshälfte war geprägt von der Mitarbeit am **Fachbericht** «*Asile à deux vitesses*»: *Rechtliche Herausforderungen und Konsequenzen für die betroffenen Menschen aufgrund exzessiver Verzögerungen bei der Behandlung von Asylgesuchen*. Der unter Federführung der Beobachtungsstelle in Genf verfasste Bericht wurde am 20. Mai 2014 anlässlich einer Pressekonferenz in Bern der Öffentlichkeit präsentiert. Der thematische Fachbericht, der sich einerseits mit den teilweise exzessiven Verzögerungen und andererseits mit der problematischen Priorisierungsstrategie bei der Behandlung von Asylgesuchen auseinandersetzt, fand ein breites mediales Echo. Im Rahmen der, von der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen organisierten Horizonte Weiterbildung im Testzentrum in Zürich wurden die Beobachtungsstellen eingeladen, anhand des jüngsten Fachberichtes «*Asile à deux vitesses*» eine kritische Sicht auf die Neustrukturierung des Asylbereichs zu präsentieren. Am Sozial- und Umweltforum (SUFO) in St. Gallen hat die BAAO den Fachbericht in einem **Workshop** vorgestellt und mit einem interessierten Publikum über die aktuelle Asylgesetzrevision, die die Beschleunigung der Asylverfahren zum Ziel hat, diskutiert. Von der BAAO dokumentierte Fälle ermöglichten einen kritischen Blick auf die zu erwartenden Konsequenzen für die Praxis.

Anlässlich der HV am 5. Juni organisierte die BAAO eine **Filmvorführung** im Frauenpavillon im Stadtpark in St. Gallen. Die Projektion des Dokumentarfilms *Fremd* von Miriam Fassbender war eingebettet in die Veranstaltungsreihe *Nachtasyl*, die im Zeichen der *Charta von Lampedusa* stand. Mit der Dokumentation des von der Not diktierten Aufbruchs eines jungen Maliers, und der Hetze und der Hoffnung, der Flucht und des Stillstands an Europas Aussengrenzen lässt sich der Film *Fremd* in die grundsätzliche Kritik

an der „Festung Europa“ einbetten. Auf die Filmvorführung folgte eine angeregte Diskussion rund um Fragen nach der grundsätzlichen Bewegungsfreiheit und dem europäischen (Asyl-) Abwehrsystem.

Mit einem **Artikel** (30/2014) im Mitteilungsorgan des Solidaritätsnetzes Ostschweiz, über die Webseite und den elektronischen **Newsletter** hat die BAAO ihre Arbeit und aktuellen Falldokumentationen einer breiteren Öffentlichkeit präsentiert. Ebenfalls an die Öffentlichkeit trat die BAAO 2014 mit Leserbriefen, in denen Stellung genommen wurde zur **Asylpraxis im Kanton St. Gallen**. Diese wird dominiert von der Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) und der Koordinationsstelle für Migrationsfragen (KOMI) und deren Geschäftsleiter. Die undurchsichtigen Strukturen und Geldflüsse, die prekäre Situation v.a. von Kindern in der Nothilfeunterkunft Seeben, die vom ebenfalls zur VSGP gehörenden Trägerverein Integrationsprojekte (TISG) betrieben wird, sowie die teilweise sehr problematischen Zuteilungen an die Gemeinden wurden von der BAAO in Zusammenarbeit mit dem Solidaritätsnetz und weiteren im Asylbereich engagierten Personen scharf beobachtet und kritisiert. Durch diverse Anfragen und Einsichtsbegehren konnte erreicht werden, dass die VSGP Ende 2014 ihre Rechnung erstmals öffentlich zugänglich machte. Leider hat diese bislang nicht dazu beigetragen, die Strukturen etwas klarer erscheinen zu lassen.

Die BAAO konnte auch 2014 erneut auf die tatkräftige Mitarbeit von zwei sehr engagierten **Praktikantinnen** zählen. Selen Sari und Melanie Imhof unterstützten die BAAO in der Falldokumentation und in administrativen und organisatorischen Aufgaben.

Falldokumentation

2014 konnten insgesamt sechs Fälle dokumentiert werden. Wie auch schon im Vorjahr betrafen einige Dokumentationen

erneut **Dublin**-Entscheide. Diese Häufung zeugt von der Aktualität des sich als immer problematischer offenbarenden Dublin-Systems. In allen drei von der BAAO dokumentierten Fällen wird auf das Asylgesuch erst gar nicht eingetreten, da gemäss dem Dublin-Abkommen Italien für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig wäre. Obwohl in den dokumentierten Fällen besonders verletzte Personen betroffen sind, wird deren Wegweisung nach Italien von den Schweizer Behörden als zumutbar erachtet, ohne die besonderen Umstände im Einzelfall abzuklären und trotz den bekanntlich vorherrschenden Missständen im italienischen Asylwesen. Dabei sieht die Dublin Verordnung explizit die Möglichkeit des Selbsteintrittsrechts vor, welches insbesondere dann zur Anwendung kommen soll, wenn der eigentlich zuständige Staat seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen kann und humanitäre Gründe vorliegen. In den beiden Fällen «Veronique» (Fall 248) und «Nihal» (Fall 238) - beides alleinstehenden Frauen mit Neugeborenen, die eine spezifische medizinische Versorgung benötigen - anerkennt das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) das Vorhandensein humanitärer Gründe und fordert das BFM auf, den Selbsteintritt auszuüben und somit das Asylverfahren in der Schweiz durchzuführen. Im Fall von «Daniel» (Fall 243), der an einer schweren Nervenkrankheit leidet und fast blind ist, lehnt das BVGer die Beschwerde hingegen ab. Der Zugang zu medizinischer Versorgung in Italien sei gegeben, urteilt das BVGer. Dies, obwohl das Gericht gleichzeitig die Schwachstellen im italienischen Asylwesen anerkennt.

Im November 2014 urteilte dann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Fall Tarakhel gegen die Schweiz und anerkannte die schlechten Unterbringungsbedingungen in Italien indirekt an. Insbesondere die Aufnahmebedingungen für Familien und Minderjährige seien menschenunwürdig. Die Schweiz und alle anderen Dublin-Staaten müssen fortan sorgfältiger

überprüfen, ob eine Rückführung im konkreten Einzelfall menschenrechtskonform ist.

Aus dem Kanton Graubünden dokumentierte die BAAO den Fall eines jungen Asylsuchenden (Fall 269), der nach 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz die Möglichkeit gehabt hätte, eine Lehrstelle anzutreten. Da sich «Nimal» zu diesem Zeitpunkt immer noch im Asylverfahren befand und somit kein gefestigtes Aufenthaltsrecht hatte, lehnte der Kanton zunächst die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ab und behandelte darauf auch das eingereichte Härtefallgesuch nicht. «Nimal» hatte schlicht und einfach das Pech, dass er dem Kanton Graubünden zugeteilt ist, - bekannt für seine restriktive Asyl- und Ausländerpraxis - denn sowohl die Möglichkeit eines Lehrstellenantritts, als auch die Erteilung von Härtefallbewilligungen, liegen im Ermessen des jeweiligen Kantons und werden dementsprechend unterschiedlich gehandhabt.

Im Fall von «Nikolai» (267) gelangte das BFM aufgrund unzureichender Abklärung der medizinischen Situation zum Schluss, dass der Vollzug der Wegweisung zumutbar sei. Dies obwohl bereits zu Beginn des ordentlichen Verfahrens klar war, dass «Nikolai» auf ein Medikament angewiesen ist, welches in seinem Heimatland weder erhältlich, noch zugelassen ist. Erst 6 Jahre nach Einreichung des Asylgesuchs und etliche Verfahrensschritte später, wird die Unzumutbarkeit der Wegweisung von «Nikolai» endlich anerkannt.

Im Fall von «Efret» (236), einem jungen Eritreer in militärdienstpflichtigem Alter verneint das BFM die Flüchtlingseigenschaft. Dies obwohl bekannt ist, dass Eritreer, die illegal aus dem Land ausreisen und sich so dem Militärdienst entziehen, aus Sicht der eritreischen Behörden Landesverräter sind und ihnen menschenunwürdige Strafen drohen. «Efret» wird zunächst sogar die Aufnahme ins Familienasyl seiner als Flüchtlingsfrau anerkannten Mutter verwehrt.

Obwohl eine Wegweisung nach Eritrea angesichts der brutalen Missachtung der Menschenrechte klar unzulässig ist, verfügt das BFM nicht einmal eine vorläufige Aufnahme. Erst auf die Beschwerde beim BVGer hin wird «Efret» letztendlich doch noch in die Flüchtlingseigenschaft der Mutter einbezogen.

Den Fällen ist gemeinsam, dass erhebliche Verzögerungen in der Behandlung der Asylgesuche auszumachen sind und dass jeweils erheblicher juristischer Aufwand betrieben werden muss, um erstinstanzliche Fehlentscheide umzustossen und den betroffenen Personen zu ihrem Recht zu verhelfen.

Gerade auch der Fall von «Efret» deutet eine besorgniserregende Entwicklung an, die seit Ende 2014 / Anfang 2015 zu beobachten ist, nämlich, dass aus der Sicht des BFM eine illegale Ausreise aus Eritrea im wehrdienstpflichtigen Alter per se nicht mehr genügt, um als Regimekritiker und somit als Flüchtling anerkannt zu werden. Diese Praxis, sollte sie sich denn als solche festigen, betrachtet die BAAO als höchst problematisch. Etliche junge Leute würden dadurch in die Sackgasse der Nothilfe manövriert und es würden ihnen jegliche Entwicklungs- und Integrationschancen verwehrt. Denn dass man diese Leute, obwohl man ihnen die Flüchtlingseigenschaft aberkennt, nicht nach Eritrea zurückschicken kann, ist wohl auch dem SEM klar.

AUSBLICK 2015

Die Arbeit an zwei Fachberichten wird die Tätigkeit der BAAO 2015 prägen. Einerseits entsteht unter Federführung der BAAO und in Zusammenarbeit mit den Beobachtungsstellen in Genf und Bern der dritte gemeinsame Fachbericht, der sich mit der Härtefallpraxis in den Kantonen befasst. Andererseits plant die BAAO Ende 2015 die Veröffentlichung eines Fachberichtes zu den Schwierigkeiten mit denen sich traumatisierte Personen im

schweizerischen Asyl- und Wegweisungsverfahren konfrontiert sehen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit der Beobachtungsstelle Ostschweiz 2015 wird auch weiterhin die kritische Beobachtung der Unterbringungs- und Betreuungssituation von Asylsuchenden und abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton St. Gallen, insbesondere der Arbeit der VSGP und der KOMI sein.

Mit einem Benefizkonzert in Kombination mit einer szenischen Lesung von Fällen versucht die BAAO 2015 neue Wege im Fundraising aber auch in der Öffentlichkeitsarbeit zu beschreiten.

Eine politische und gesellschaftliche Entspannung hinsichtlich der hitzig geführten Diskussionen rund um Migration und Zuwanderung wird auch das Jahr 2015 voraussichtlich nicht bringen. Vielmehr werden die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, die Neustrukturierung des Asylbereichs und die zu erwartende Zunahme von Flüchtlingen, die die Schweiz um Schutz ersuchen werden, für hitzige politische Diskussionen sorgen. Es ist zu befürchten, dass die MigrantInnen auch im Wahljahr 2015 als Sündenböcke und wahlstrategisches Kalkül erhalten müssen und somit konstruktive Diskussionen und pragmatische Lösungen verhindert werden. Die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten aller in der Schweiz lebenden Menschen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus und die Achtung von deren Menschenwürde, sowie die Aufdeckung von Missständen im Asylbereich bleibt auch 2015 das Hauptanliegen der BAAO.

diverse Kirchgemeinden, Pfarreien und Kantonalkirchen unsere Arbeit durch ihre Spenden erst möglich gemacht.

DANK

Wir bedanken uns bei unseren Mitgliedern für ihre Treue und bei all den grosszügigen Spendern für die wertvolle Unterstützung unserer Arbeit. Auch 2014 haben sowohl Einzelpersonen wie auch Organisationen und