

Wenn Menschenrechte und Menschenwürde in einer Gesellschaft antastbar werden

Jahresbericht 2009

Zweiter Jahresbericht
Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Region Deutsche Schweiz

Einleitung

Die revidierten Gesetze im Asyl- und Ausländerrecht sind erst seit zwei bzw. drei Jahren in Kraft. Die Beobachtungsstellen in der Schweiz haben in über 100 Einzelfalldokumentationen gezeigt, dass die Umsetzung und die Auswirkungen dieser beiden Gesetze die betroffenen Menschen hart treffen und die Anwendung und Umsetzung die Menschenrechte sowie die Menschenwürde verletzen. Doch bereits jetzt stehen weitere Abstimmungs- und Gesetzesvorlagen bereit. Im Ausländerrecht wird noch dieses Jahr über die SVP-Ausschaffungsinitiative und den Gegenvorschlag des Parlaments abgestimmt werden. Auch im Asylrecht stehen Verschärfungen an. Vorgesehen sind: die Aufhebung der Möglichkeit, im Ausland ein Asylgesuch zu stellen; der Ausschluss von Wehrdienstverweigerern und Deserteuren von der Flüchtlingseigenschaft; die Einschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit für Asylsuchende; die Ausdehnung der Nothilfe und weitere Einschränkungen, insbesondere bei sogenannten Mehrfachgesuchen der Abbau von Verfahrensrechten; die Nachweispflicht der Asylsuchenden über die Unzumutbarkeit der Wegweisung.

Im Ausländergesetz soll ein Vorbereitungs- und Ausschaffungstatbestand bei Dublin-Verfahren eingeführt werden, vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, sollen neu einem Wohnort oder einer Unterkunft im Kanton zugewiesen werden können. Ausländer und Ausländerinnen, die für ein Vergehen ein Jahr und darüber ins Gefängnis müssen, müssen die Schweiz verlassen.

Wenn Menschenrechte und Menschenwürde in einer Gesellschaft antastbar geworden sind, sind dem Einfallsreichtum der Parteien für Verschärfungen keine Grenzen mehr gesetzt. Nicht nur auf der Gesetzesebene wird die Spirale vorangetrieben, auch bei den täglichen Umsetzungen auf Gemeindeebene geschieht dies. So haben beispielsweise drei Gemeinden im Thurgau in diesem Jahr begonnen, was im Kanton St. Gallen einige Gemeinden den Nothilfebezügern zumuten, auch Asylsuchenden zuzumuten. So werden knapp ein Dutzend asylsuchende Tamilen aus Sri Lanka während dem ganzen Asylverfahren in einer unterirdischen Zivilschutzanlage untergebracht.

Die Beobachtungsstelle versucht mit dokumentierten Einzelfällen, Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying zu einer die Vernunft, die Verhältnismässigkeit, die Grund- und die Menschenrechte wie auch die Menschenwürde einbeziehenden Diskussion im Ausländer- und Asylbereich beizutragen.

Asylrecht

Dublin-II-Verfahren, Nichteintretensentscheide und das Konzept vom sicheren Drittstaat

Die Asylpolitik der Schweiz ist seit November 2008 mit der Teilnahme am Dublin II-Verfahren Teil der Asylpolitik der Europäischen Union geworden und damit auch mitbeteiligt an dem, was in den EU-Ländern an den EU-Aussengrenzen mit Asylsuchenden geschieht. Es stellen sich auch für uns, für die Schweiz neue Fragen der Mitverantwortung in der EU-Asylpolitik. Bereits vor dem Dublin II-Verfahren schaffte die Schweiz Flüchtlinge in sogenannten sichere Drittländer zurück.

Mit dem Dublin-II Verfahren kann es sich die Schweiz noch leichter machen. Sie nutzt vollumfänglich die Möglichkeit, Asylsuchende, die in einem EU-Land registriert worden sind, sofern dieses einverstanden ist, dorthin zurück zu schaffen. Sie fällt dabei Nichteintretensentscheide NEE, obwohl die Schweiz ein Selbsteintrittrecht für ein Asylverfahren hat. Italien, Griechenland, Spanien und die östlichen EU-Länder sind mit ihren EU-Aussengrenzen mit viel mehr Flüchtlingen konfrontiert als die Schweiz und der Westen und Norden der EU. Dementsprechend sind die Verhältnisse, die Asylsuchende in diesen Ländern vorfinden, katastrophal. Die Wegweisung wird den Asylsuchenden erst am Ausschaffungstag eröffnet. Durch die sofortige Ausschaffung gerät die 5-tägige Rekursfrist zur Farce.

Im neuen Gesetzesvorschlag sollen zwar die Nichteintretensentscheide aufgehoben werden, aber im Gegenzug soll die Rekursfrist auf 15 Tage verkürzt werden.

Rekursfristen von 5 Tagen aber auch von 15 Tagen wie im neuen Gesetzesentwurf vorgesehen ist, sind viel zu kurz, um Recherchen zu den Lebens- und Fluchtumständen der Herkunftsländer der Flüchtlinge machen zu können. Vergleiche die Fälle 60, 61, 68, 97 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Wieso nimmt die Schweiz die Möglichkeit des Selbsteintrittsrechts nicht, wie es nach dem Dublin II Verfahren möglich ist, um besondere Härten zu vermeiden? Ist es nicht auch Aufgabe der Schweiz, Asylgesuche und/oder humanitäre Aufenthalte besonders verletzlicher Personen, die aus Drittstaaten wie Italien, Griechenland oder Polen in die Schweiz kommen zu prüfen?

Nothilfe

Menschen mit einem Nichteintretensentscheid erhalten seit 2004, abgewiesene Asylsuchende erhalten seit 2008 nur noch Nothilfe. Die Ausgestaltung der Nothilfe ist Sache der Kantone, dementsprechend gibt es unterschiedliche kantonale Lösungen: Im Kanton St. Gallen sind die einzelnen Gemeinden dafür zuständig. Die betroffenen Personen erhalten nur das Allernötigste zum Überleben, einen Beitrag, der weit unter dem Existenzminimum liegt. Sie werden in Kollektivunterkünften, in Wohnungen oder in unterirdischen Zivilschutzanlagen untergebracht. Familien mit Kindern und Kranke sind davon betroffen wie auch alleinstehende Frauen und Männer. Die Nothilfe, ursprünglich vom Gesetzgeber für eine kurze Überbrückung bis zum Verlassen des Landes gedacht, ist für viele zum Alltag geworden. Sie hat nicht dazu geführt, dass die Menschen das Land verlassen. Sondern die Nothilfe führt dazu, dass Familien mit Kindern, Kranke wie auch alleinstehende Frauen und Männer hier in der Schweiz in extremster Armut mit all ihren Folgen leben müssen.

Nothilfe führt zu Mangelernährung, zu Bettelexistenz und zu Isolierung. Nothilfe verletzt die Kinderrechte, das Recht auf Hilfe in Notlagen und die Menschenwürde. Besonders stossend und unverständlich ist, dass laut Gesetz auch abgewiesene Asylsuchende von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden, obwohl sie ein Recht auf ein ausserordentliches Verfahren wie eine Revision oder ein Wiedererwägungsgesuch oder ein Härtefallgesuch haben. Es besteht die Möglichkeit und das ist auch oft der Fall, dass sie nach einem positiven Ausgang des Verfahrens eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Der Verweis in die Nothilfe schafft hier eine unnötige Beschwerneis. Vergleiche die Fälle 32, 37, 44, 75, 89 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Menschen, die in Nothilfe leben müssen, sollen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, und falls sie keine Arbeit finden können, sollen sie in die Sozialhilfe aufgenommen werden.

Ausländergesetz und ausländerrechtliche Regelungen

Härtefall

Zwei Härtefallregelungen fallen unter das Ausländergesetz AuG, eine unter das Asylgesetz AsylG. Das sind die Härtefallregelungen nach Art. 85/5 AuG – Härtefall für die Umwandlung von F-Bewilligungen in B-Bewilligungen –, Härtefall nach Art. 14/2 AsylG – für Asylsuchende und abgewiesene AsylbewerberInnen, die über 5 Jahre in der Schweiz leben – und Härtefall nach Art. 30/1b AuG – für Sans Papiers.

Während Härtefallgesuche nach Art. 85/5 AuG oft gewährt werden, zeigt sich eine andere Situation in den beiden anderen Regelungen. In den von uns beobachteten Fällen wird, obwohl die Voraussetzungen nach Gesetz da sind, dieses entweder nicht oder sehr restriktiv angewandt. Auch der Ermessensspielraum wird nicht oder eng oder gar missbräuchlich angewandt. In den Entscheiden kann eine abwehrende Taktik festgestellt werden. Mit Argumentationen wie die des Ausländeramtes St. Gallen, dass wegen illegalem Aufenthalt «straffällig» Gewordene, keinen humanitären Aufenthalt erhalten, wird das Gesetz ad absurdum geführt.

Die Härtefallregelung ist im neuen Gesetz festgehalten worden, aufgrund des Bedürfnisses, lang in der Schweiz lebenden Menschen eine geregelte Aufenthaltsbewilligung zu ermöglichen. Dies betrifft Asylsuchende, die Jahre lang auf den Asylentscheid warten müssen und Sans Papiers. Die

Härtefallregelung gerät zur Farce, wenn deren Auslegung so eng gefasst wird, dass positive Entscheide kaum zustande kommen.

Diese Haltung der Schweizer Behörden berücksichtigt nicht, dass im Fall der Sans Papiers nichtregularisierte Migration Tatsache ist und sie nimmt in Kauf, dass Menschen, die hier Arbeit finden, so in Abhängigkeiten und Rechtlosigkeit gehalten werden. Vergleiche Fälle 37, 57, 62, 71, 75, 79, 80 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Rekursmöglichkeiten an unabhängige kantonale Härtefallkommissionen sollten möglich werden.

Sans Papiers müssen sich mittels Härtefallgesuchen regularisieren lassen können. Eine kollektive Regularisierung hat die Schweiz immer wieder abgelehnt und eine individuelle Härtefallregelung eingeführt. Mit der heutigen Rechtssprechung mit den Regularisierungen tut die Schweiz wenig um das Los der Sans Papiers zu verbessern. Der Europarat, dem die Schweiz angehört und den sie zur Zeit präsidiert, ruft die Mitgliedstaaten regelmässig auf, kollektive Regularisierungen vorzunehmen. Die Schweiz weigert sich seit Jahren, kollektive Regularisierungen durchzuführen, wie Italien, Spanien und Frankreich das periodisch machen. Der individuelle Weg in der Schweiz ist gescheitert. Damit ein grosser Teil der 90'000 bis 300'000 Sans Papiers in der Schweiz ein würdiges Leben haben kann, braucht es eine kollektive Lösung.

Durchsetzungshaft und Ausschaffung

Schweizer Behörden üben schamlos Druck auf verletzte Menschen wie Psychischkranke aus. Einem psychisch Kranken wird Durchsetzungshaft zugemutet. Diese muss er die meiste Zeit im Bezirksgefängnis verbringen, obwohl dieses für Administrativhaften nicht eingerichtet ist. Der Aufenthaltsraum wird mit Kameras überwacht, spazieren kann er nur in einem Raum mit offenen Fenstern. Vergleich Fall 75 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Das Ausländeramt St.Gallen lässt Menschen, über seine Absichten im Unklaren und nimmt Personen bei erscheinen auf dem Ausländeramt in Ausschaffungshaft, obwohl gegenüber Betreuer versichert wird, es gehe um Papiere. Einmal in Ausschaffungshaft wird wiederum dem Betreuer mitgeteilt das dauere um die 10 Tage. Bereits nach vier Tagen findet die Ausschaffung statt. Der Betreuer hat nicht einmal die Möglichkeit die persönlichen Sachen mitzugeben. Das Ausländeramt verstösst damit gegen Treu und Glauben. Die Kantonsverwaltung hat transparent zu kommunizieren. Vergleiche 70 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Familiennachzug, Recht auf Ehe, Recht auf Bildung

Obwohl eigentlich das Zivilstandsamt für die Eheschliessung zuständig ist und allenfalls bei einem Verdacht auf eine sogenannte Scheinehe neu die Heirat verweigern darf, verweigern Migrationsbehörden bei Verdacht auf Scheinehe bereits die Einreise für die Heirat in die Schweiz. Wenn dann im Ausland geheiratet wird, wird der Familiennachzug in die Schweiz verweigert. Nicht nur wird hier das Recht auf Ehe verletzt, sondern SchweizerbürgerInnen werden hohe Kosten verursacht, um ihr Recht durchzusetzen. Vergleiche Fall 92 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Aber auch den Zivilstandsbeamten wird mit dem neuen Gesetz viel Macht über einzelne Personen übertragen. Diese Macht kann missbraucht werden wie das Fallbeispiel 57 zeigt, indem der Zivilstandsbeamte den Bräutigam verleumdet hat. Schon eine falsche Aussage oder Verleumdung kann verheerende Auswirkungen haben, geschweige denn eine tatsächliche Heiratsverweigerung. Diese Macht muss den Zivilstandsbeamten mittels Gesetzesänderung wieder entzogen werden.

Zwei Instanzen verweigern einer Frau den Familiennachzug, obwohl die Rechtslage klar ist, weil sie mit gut 3900 Franken netto zuwenig verdiene eine Familie zu ernähren und der Arbeitsvertrag des Mannes nicht anerkannt wird. Die interne Richtlinien für den Familiennachzug hier für den Kanton SG führen zu einer geschlechtsspezifischen Diskriminierung, weil Frauen im Durchschnitt 20-30% weniger verdienen als Männer, und sie diskriminieren generell Wenigverdienende. Das Recht auf

Familie wird hier verletzt. Vergleiche Fall 87 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Auf Initiative von Toni Brunner soll in der Schweiz Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung, die Heirat verweigert werden. Faktisch wird dies bereits heute gemacht, wie das Fallbeispiel 28 zeigt, indem Personen trotz eindeutigem Heiratswillen und gegen die Interessen der Schweizer Partnerinnen oder Partner ausgeschafft werden. Eine Wegweisung aus der Schweiz wird hier materiell höher bewertet als das Grundrecht auf Ehe. Vergleiche Fall 28 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Die Ausschaffung von Vätern von in der Schweiz lebenden Kindern verletzt das Recht auf Privat- und Familienleben, wie es in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehalten ist. Der Schweizer Staat greift durch die Ausschaffung und Wegweisung aus der Schweiz massiv in die Privatsphäre und in die Vater-Kind-Beziehung ein. Allein das Interesse des Staates an einer Beschränkung der ausländischen Bevölkerung rechtfertigt nicht dieses harte Vorgehen. Wegweisungen von ausländischen Elternteilen machen Eltern-Kind Beziehungen faktisch unmöglich, dies ist gemäss dem Europäischen Gerichtshof eine Verletzung von Art. 8 EMRK. Die Schweizer Behörden nehmen EMRG-Urteile nicht zur Kenntnis. Vergleiche Fälle 41, 86 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Mit dem Generalverdacht, dass eine 13 Jahre ältere Frau nur zum Schein geheiratet wird, werden Frauen geschlechtsspezifisch diskriminiert. Eine erleichterte Einbürgerung kommt nicht zustande, weil bei grossen Altersunterschied a priori eine Scheinehe unterstellt wird. Wie rechtfertigt der Schweizer Staat diese Diskriminierung? Durch die Observierung und die Nachforschungen wird die Privatsphäre von Ehepaaren massiv verletzt, wie ist das zu rechtfertigen? Vergleiche Fall 42 www.beobachtungsstelle-rds.ch

Einem Mädchen, das noch keine Aufenthaltserlaubnis hat, deren Mutter aber mit einem Schweizer verheiratet ist verweigert eine Schulgemeinde die Einschulung. Laut UNO-Kinderrechtskonvention steht jedem Kind das Recht auf Bildung zu. Die Schweiz hat sich 1997 verpflichtet, die Rechte des Kindes einzuhalten. Mit welcher Berechtigung stellen sich einzelne Gemeinden eigenmächtig gegen den verfassungsmässigen Anspruch auf Bildung bzw. Schulbesuch für alle in der Schweiz wohnhaften Kinder? Vergleiche Fall 95 auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Fairness im Verfahren

In vielen Fallbeschreibungen kann der Mangel an Fairness im Verfahren festgestellt werden, hier einige Beispiele.

Wo bleibt die Fairness im Verfahren:

- wenn wenige Tage, bevor ein Härtefallgesuch gestellt werden kann, Mutter und Tochter ausgeschafft werden sollen. Vergleiche Fall 102
- wenn einer 6-köpfigen Familie die Ausweisung nicht angekündigt wird und ihr vor der Ausschaffung gerade 40 Minuten Zeit gelassen wird, ihre Sachen für das Verlassen des Landes zu packen.
- wenn Behörden der gleichen Familie zusichern, in Frankreich in Empfang genommen zu werden, und dies nicht zutrifft. Vergleiche Fall 97
- wenn eine Familie in die Nothilfe verwiesen wird, obwohl der Vater herzkrank und die Mutter in der Psychiatrie ist und sie in einem ausserordentlichen Verfahren stecken. Vergleiche Fall 89
- wenn das Ausländeramt sagt, es gehe nur um persönliche Papiere bei der Vorladung, die Person jedoch in Ausschaffungshaft genommen wird und nach 4 Tagen ausgeschafft wird, obwohl den Behörden mitgeteilt wird, dass ein Wiedererwägungsgesuch eingereicht wird. Vergleiche Fall 70
- wenn ein Migrationsamt systematisch Integrationsbemühungen nicht würdigt, und eine Beschwerde

nach der anderen geschrieben werden muss. Vergleiche Fall 62

- wenn zum Verlassen des Landes einem gerade 2 Wochen Zeit gelassen wird und allein schon die Kündungsfristen der Wohnung drei Monate betragen. Vergleiche Fall 37

- wenn es zu einer widerrechtlichen Festnahme kommt, ein junges Paar darum getrennt wird und der Asylsuchende erst nach Monaten seine kranke Frau wiederfindet. Vergleiche Fall 68

Alle Fälle auf www.beobachtungsstelle-rds.ch

Tätigkeit der Beobachtungsstelle

Stelle

Das zweite Jahr der Beobachtungsstelle ist gekennzeichnet durch eine grosse Spannweite der Stellenprozentage aufgrund mangelnder Finanzen. Das Jahr haben wir mit einer 30% Stelle begonnen, im Frühling erhöhten wir auf 40 Stellenprozentage. Erst ab September konnte dank der zusätzlichen finanziellen Unterstützung der anderen beiden Beobachtungsstellen für ein halbes Jahr eine zweite 40%-Stelle eingerichtet werden. Nach wie vor besteht die Hauptaufgabe darin, Einzelfälle zu beschreiben und Öffentlichkeitsarbeit sowie Lobbying zu betreiben.

Falldokumentationen

Auch dieses Jahr konnten trotz dem Auf und Ab der Stellenprozentage Fallbeschreibungen aufgeschaltet werden. Die Beobachtungsstelle hält regelmässig Kontakt mit Beratungsstellen, AnwältInnen, und Solidaritätsgruppen in der deutschen Schweiz. Sie nimmt regelmässig an den Sitzungen der Beratungsgruppe des Solidaritätsnetzes teil.

Öffentlichkeitsarbeit

Im Januar hat die Beobachtungsstelle zusammen mit dem Solidaritätsnetz zu einer Pressekonferenz bezüglich Nothilfe, Härtefallpraxis im Kanton St. Gallen und zur Durchsetzungshaft eingeladen.

Anfangs Jahr vermittelte die Beobachtungsstelle eine Begleitperson und Kontakte im Bereich der Nothilfe für das Fernsehen der Romandie.

Im Frühling 2009 haben wir endlich unsere Homepage eingerichtet, auf der die Einzelfallbeschreibungen und eine Rubrik «kurz und bündig» aufgeschaltet werden. Vorher waren wir nur rudimentär über die Homepage des Solidaritätsnetzes öffentlich.

Eine erste Bilanz über die ersten anderthalb Jahre haben wir im letzten November an einer gut besuchten Pressekonferenz gezogen.

Im Kulturmagazin Saiten konnte die Beobachtungsstelle einen Artikel über die Schwierigkeiten von Bi-nationalen Ehepaaren in der Schweiz zusammenleben zu können, weil der Familiennachzug verweigert wird, veröffentlichen.

Lobbying

Die Beobachtungsstelle pflegt einen regelmässigen Austausch mit KantonsrätInnen. Im 2009 sind daraus Vorstösse zu Nothilfe, Härtefallkommission, Ausschaffungshaft entstanden.

Im Frühling wurden bezüglich der Umsetzung der Nothilfe und Integrationsbemühungen für anerkannte Flüchtlinge mit der Leitung des Sozialamtes der Stadt St. Gallen Gespräche geführt. Kleinere Verbesserungen konnten erreicht werden.

Was bereits im 2008 begonnen worden ist konnte im 2009 realisiert werden. Die kath. und die evang.-ref. Kantonalkirchen haben beschlossen eine ökumenische Kommission für Asyl- und Flüchtlingsfragen als Fachgremium einzurichten. Die Beobachtungsstelle nimmt daran teil.

Fundraising, neuer Name

Das Fundraising wurde im 2009 wichtiger, da wir keine regelmässigen finanziellen Beiträge der schweizerische Beobachtungsstelle erhalten und darum weitgehend allein für die Finanzen aufkommen müssen. Aus der Beobachtungsstelle Ostschweiz ist die Beobachtungsstelle Region Deutsche Schweiz entstanden, damit nicht nur in der Ostschweiz sondern auch in anderen Deutschschweizer Kantonen nach finanzielle Unterstützung angefragt werden kann.

Vernetzung unter den Beobachtungsstellen

Anfangs Jahr trafen sich die regionalen Beobachtungsstellen um über die gemeinsame Arbeit zu diskutieren und um die Zukunft der Beobachtungsstellen zu sichern. Leider musste die Beobachtungsstelle im Tessin im Frühling 2009 ihre Arbeit mangels Finanzen aufgeben. Im Frühling und Frühsommer trafen sich die regionalen mit der schweizerischen Beobachtungsstelle, um zusammen Bilanz der ersten drei Jahre zu ziehen. Der Bericht sollte im Herbst gemeinsam veröffentlicht werden. Doch aufgrund von Strukturdiskussionen veröffentlichte die schweizerische Beobachtungsstelle den Bericht. Unsere Beobachtungsstelle nahm an der Hauptversammlung der Beobachtungsstelle in der Romandie mit einem Bericht teil.

Perspektiven

Im 2010 steht eine Strukturdiskussion an, an der die beiden regionalen Beobachtungsstellen mit Sitz in Genf und St. Gallen und die schweizerische Beobachtungsstelle mit Sitz in Bern beteiligt sind. Die Absicht ist, sich über Ziele, Strategie, Aufgaben und die Weiterentwicklung der verschiedenen Beobachtungsstellen und den Einsatz der vorhandenen Finanzen der Beobachtungsstellen zu beraten und zu einigen. Unsere Beobachtungsstelle wird, damit sie überleben kann, im 2010 das Fundraising intensivieren müssen.