

JAHRESBERICHT 2015

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

Das Jahr 2015 war bestimmt von der internationalen Migrations- und Flüchtlingsdebatte. Nach Angaben des UNHCR waren im Jahr 2015 über 60 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen. Mehr als die Hälfte davon sind Kinder und rund zwei Drittel aller Vertriebenen sind Flüchtlinge im eigenen Land. Der Konflikt und die humanitäre Krise in Syrien ist die Hauptursache der grössten Flüchtlingskrise seit einem Vierteljahrhundert. Jahrzehntelange Instabilität und Konflikte in Afghanistan, Somalia und Eritrea sind weitere Ursachen, warum sich so viele Menschen auf der Flucht befinden. Diese Krisenländer tragen massiv zur globalen Flüchtlingssituation bei, dabei ist zu bedenken, dass ein Grossteil der Flüchtlinge entweder Binnenvertriebene sind oder Schutz suchen in den Nachbarländern ihres Heimatlandes. Vergleichsweise sind Europa und die Schweiz wenig betroffen, so leben laut UNHCR rund 86 % der Flüchtlinge in Ländern, die als wirtschaftlich wenig entwickelt gelten.

Im Jahr 2015 schien es, als sei die internationale Gemeinschaft unfähig zur Zusammenarbeit, um Kriege zu beenden, Frieden zu schaffen und den Schutz und die dringend benötigte humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge zu gewährleisten. Die Flüchtlingssituation in Europa hat auch die europäischen Staaten unter Druck gesetzt und es kam zu unkoordinierten Reaktionen seitens der europäischen Staaten, die zusätzliches Leiden für die Flüchtlinge verursachten. Erst nach zahlreichen Todesopfern im Mittelmeer beriefen die Staats- und Regierungschefs einen Sondergipfel ein. Daraus folgte ein Zehn-Punkte-Plan, der die Flüchtlinge besser auf die EU-Staaten ver-

teilen, aber auch die am stärksten beanspruchten Länder entlasten sollte. Erschwerend kam hinzu, dass es in vielen europäischen Staaten im Zuge der Flüchtlingskrise zur Erstarkung rechtspopulistischer Parteien kam, was sich nach den Ereignissen der Silvesternacht in Köln noch intensivierte.

Die Schweiz ist kein primäres Ziel von Menschen, die über die Balkan-Route nach Europa kommen. So wurden in der Schweiz rund 40'000 Asylgesuche im Jahr 2015 eingereicht, was 3 % sämtlicher in Europa (1,4 Millionen) gestellten Gesuche entspricht. Seit Ausbruch des Bürgerkriegs haben 9'000 Syrer Schutz in der Schweiz gesucht – von über 4 Millionen, die seither ihre Heimat verlassen haben. Zwar hat der Bundesrat zugesagt, sich an der humanitären Hilfe in Syrien zu beteiligen und 3'000 syrische Flüchtlinge direkt aus den Flüchtlingslagern aufzunehmen und weiteren 1'000 Schutzbedürftigen ein humanitäres Visum zu erteilen. Dennoch wäre eine Erhöhung der Kontingente für Kriegsflüchtlinge zu befürworten und eine höhere Beteiligung der Schweiz bei den gesamteuropäischen Bemühungen, die Asylsituation zu bewältigen, zu begrüßen. Ferner ist es wichtig, die Dublin-Rückschaffungen in EU-Grenzstaaten auszusetzen. Täglich werden an den Grenzübergängen der Europäischen Union schwere Menschenrechtsverletzungen dokumentiert. Mit den Dublin-Rückschaffungen z.B. nach Ungarn verstösst die Schweiz gegen die Aufforderung der Europäischen Union, mehr Solidarität innerhalb Europas zu zeigen.

Auch in der Schweiz schien es im Jahr 2015 anfänglich so, als komme es zu einer Erstarkung der rechtskonservativen SVP,

die mit ihrer Durchsetzungsinitiative medial viel Aufmerksamkeit erhielt und wusste, die „Flüchtlingskrise“ für sich zu nutzen, um Ängste in der Schweizer Bevölkerung zu schüren. Mit der Volksinitiative „zur Ausschaffung krimineller Ausländer“ wollte die SVP bewirken, dass Ausländer auch bei geringfügigen Vergehen automatisch abgeschoben werden müssen, ohne eine Prüfung des Einzelfalls und ohne Ermessensspielraum des Richters. Damit verstösst diese Volksinitiative klar gegen die Schweizer Bundesverfassung und vernachlässigt die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Die Ablehnung der Volksinitiative im Februar 2016 mit 58,9 % war ein klarer Sieg der liberalen Kräfte in der Schweiz und hat gezeigt, dass die wählerstärkste Partei in Volksabstimmungen nicht unbezwingbar ist.

Diese Erfahrung hat auch Relevanz für zukünftige Abstimmungen, denn schon im September 2015 ergriff die SVP als Reaktion auf die geplante Asylgesetzrevision das „Referendum gegen Gratisanwälte für alle Asylbewerber“. Ob die Schweiz ihre liberalen Kräfte auch in der kommenden Zeit mobilisieren kann, um dem Streben der SVP auf Deutungshoheit und politische Wirkungsmacht etwas entgegenzusetzen, wird sich in naher Zukunft zeigen.

TÄTIGKEITSBERICHT

Im Jahr 2015 widmeten sich die drei nationalen Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht der Erstellung und Veröffentlichung von drei thematischen **Fachberichten**, die auf Falldokumentationen basieren.

Der erste Fachbericht wurde vom ODAE romand (Westschweizer Beobachtungsstelle in Genf) in Kooperation mit der Groupe SIDA Genève im Mai 2015 veröffentlicht. Der Fachbericht „Wegweisung und Zugang zu medizinischer Versorgung“ befasst sich mit den juristischen Herausforderungen und menschlichen Konsequenzen bei der Wegweisung von Migrantinnen und Migranten mit gesundheitlichen Problemen und beleuchtet kritisch, wie gesundheitliche Risiken einer Wegweisung ins Herkunftsland überprüft werden, wenn in der Schweiz wohnhafte Ausländer ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus oder mit einem unsicheren administrativen Status schwer erkrankt sind.

Der zweite Fachbericht im Jahr 2015 wurde von der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) in Bern zum Thema „Besonders verletzte Personen im Dublin-System: das Beispiel Italien“ veröffentlicht und anlässlich einer Pressekonferenz im Dezember 2015 der Öffentlichkeit präsentiert. Der Fachbericht zeigt auf, dass die Rechte von besonders verletzlichen Personen im Dublin-Verfahren oft missachtet, meist ungenügend umgesetzt und deren Bedürfnisse hinter eine restriktive Migrationspolitik zurückgestellt werden. Der Bericht trägt dazu bei, eine vertiefte Diskussion über die Anwendung des Dublin-Verfahrens im Interesse der Betroffenen anzuregen.

Beobachtungsstelle Ostschweiz BAAO

Der dritte Fachbericht wird von der Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz (BAAO) verfasst und be-

fasst sich thematisch mit der Härtefallpraxis in der Schweiz. Er will auf die spezifische Situation von langjährig anwesenden und gut integrierten Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus, die die formalen Kriterien für eine Härtefallbewilligung erfüllen, aufmerksam machen und aufzeigen, welche Schwierigkeiten und Herausforderungen sich für Gesuchstellende und ihre Rechtsvertreter aus der Härtefallpraxis ergeben. Der Fachbericht wird voraussichtlich im September 2016 veröffentlicht werden.

Anlässlich der jährlichen Hauptversammlung veranstaltete die BAAO eine **Filmvorführung** im INTEGRA-Schulhaus in St. Gallen. Es wurde der Dokumentarfilm „Terra di Transito: A Land of Transit“ des Regisseurs Paolo Martino gezeigt, der sich mit der Flucht des jungen Irakers Rahell beschäftigt, dessen Geschichte stellvertretend für tausend andere Flüchtlinge, die nach Südeuropa kommen und in einem „Durchreise-Land“ gefangen sind, ohne Mittel ein angemessenes Leben zu beginnen. Am Anschluss an die Filmvorführung fand eine rege Diskussion statt, in deren Verlauf die dringende Reform der europäischen und schweizerischen Asyl- und Einwanderungsgesetze im Vordergrund stand.

Die Tätigkeiten der BAAO im Jahr 2015 waren auch geprägt von den Vorbereitungen und der Planung des Benefizanlasses, den die BAAO im Januar 2016 in der Kirche St. Laurenzen in St. Gallen veranstalten möchte. Ziel des Benefizanlasses ist es, die Schwierigkeiten, mit denen traumatisierte Menschen im Asylverfahren konfrontiert sind, aufzuzeigen und das Publikum für die Problematik der Anerkennung von Traumata im Asylverfahren zu sensibilisieren.

Die dramatischen Lebensgeschichten werden von der Schauspielerin Diana Dengler inszeniert und vom Pianisten Xoán Castiñeira musikalisch untermalt werden.

Fast drei Jahre war Ann-Seline Fankhauser als **Geschäftsstellenleiterin** der Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz tätig. Zuletzt war sie als Projektmitarbeiterin angestellt und für die Fertigstellung des Härtefallberichts verantwortlich. Im August 2015 wurde die Geschäftsleitung von Katri Hoch übernommen. Mit Katri Hoch konnte die BAAO eine Juristin mit den Schwerpunkten humanitäres Völkerrecht und Flüchtlingsrecht gewinnen. Des Weiteren arbeitet Nicole Wagner, Ethnologin und Religionswissenschaftlerin, seit August 2015 bei der BAAO mit.

Falldokumentation

Im Jahr 2015 konnte die BAAO insgesamt 5 Fälle dokumentieren, die sich wie die Fachberichte thematisch mit **Trauma im Asyl- und Wegweisungsverfahren** und der **kantonalen Härtefallpraxis** befassen.

Die von der BAAO dokumentierten Fälle 287 «Rosie», 285 «Mehret» und 276 «Yelena» zeigen klar auf, mit welchen Hürden und Schwierigkeiten insbesondere schwer traumatisierte Frauen im Asylverfahren konfrontiert sind.

Alle drei Fälle machen deutlich, dass die Unstimmigkeiten und Lücken in den Aussagen der Frauen während der Befragung durch das BFM (bzw. SEM) nicht als Folge ihrer schweren Traumatisierung und Symptome ihrer prekären psychischen Verfassung gewertet, sondern als bewusste Täuschungsversuche gegenüber den

entscheidenden Behörden gesehen werden, woraufhin es in allen drei Fällen zu negativen Asylentscheiden und langwierigen Asylverfahren kommt. Hierbei wird deutlich, dass insbesondere die lange Verfahrensdauer in den meisten Fällen zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Betroffenen beiträgt.

Erforderlich wären in allen drei Fällen ein Setting und eine Befragungstechnik seitens des BFM bzw. SEM, das an die Tatsache der Traumatisierung angepasst ist. Traumatisierte Flüchtlinge haben es oft schwer, den Sachverhalt kohärent und detailliert zu schildern, da sie die traumatisierenden Erlebnisse verdrängen und über das Erlittene nur bruchstückhaft berichten können. Bei der Anhörung von traumatisierten Flüchtlingen kann es deshalb zu Widersprüchlichkeiten kommen, die seitens der Behörden zu Unrecht als bewusste Täuschungsversuche interpretiert werden.

In allen drei Fällen zeigt sich, dass sich die Betroffenen während der Befragungen des BFM in keiner vertrauensfördernden Situation befanden; vielmehr wurden sie während der Befragung immer wieder mit den Widersprüchen ihrer früheren Aussagen konfrontiert – ohne zu beachten, dass eine autoritär geführte und auf die Offenlegung von Widersprüchen angelegte Befragung eine Retraumatisierung auslösen kann.

Bei Anzeichen von Traumatisierungen ist es somit unabdingbar, dass das SEM externe Gutachten von Fachleuten einholt und sie im Anhörungsprozess berücksichtigt. Sie können diagnostische Informationen zur Unterstützung der Gesuche von traumatisierten Asylbewerbern einbrin-

gen. Zudem können sie evaluieren, inwieweit der soziokulturelle Hintergrund und das psychische Leiden des jeweiligen Asylsuchenden seine Aussagen beeinflussen. Momentan haben psychologische Berichte beim SEM leider noch zu wenig Gewicht.

Die Fälle 281 «Eba» und 280 «Panahanda» zeigen auf, wie lange Asylverfahren in der Schweiz dauern können und welchen Einfluss dieser Umstand auf das Leben der Betroffenen hat, die jahrelang in Ungewissheit leben und mit ungesichertem Aufenthaltsstatus in der Schweiz verbleiben. Bei «Eba» und «Panahanda» wird deutlich, dass im Zuge der Zeit die Schweiz ihre neue Heimat und ihr Lebensmittelpunkt geworden ist. Die Fälle dokumentieren, wie die schweizerische Rechtspraxis dem Integrationsgrad des Gesuchstellers sehr viel Gewicht zuspricht. Was es jedoch im Einzelfall heisst, gut integriert zu sein, bleibt oft schwammig und lässt wenig Spielraum für die persönlichen Bemühungen der Gesuchsteller. Gerade im Fall von Asylsuchenden, deren Asylverfahren lange dauern – ohne dass die Asylsuchenden dabei aktiv einwirken können – wie im Fall von «Eba» und «Panahanda», sollten stärker die Dauer des Aufenthalts ins Gewicht fallen und die übrigen Kriterien für ein Härtefallgesuch herabgesetzt werden.

AUSBLICK 2016

Die Arbeit sowohl an der Fertigstellung des Fachberichts über die Härtefallpraxis als auch die Erstellung eines zweiten Fachberichts, über traumatisierte Personen im Asyl- und Wegweisungsverfahren, werden die Tätigkeiten der BAAO im Jahr 2016 bestimmen.

Des Weiteren plant die BAAO zusätzlich zum bereits erwähnten Benefizanlass eine **Podiumsdiskussion im Mai 2016**. Thema der geplanten Podiumsdiskussion wird die Asylgesetzrevision sein, über die das Schweizer Stimmvolk im Juni 2016 abstimmen wird. Als Podiumsteilnehmer konnten bereits Balthasar Glättli (Fraktionspräsident der GRÜNEN), Tilla Jacomet (Leiterin der Rechtsberatungsstelle HEKS) sowie Kaspar Surber (WOZ) gewonnen werden. Mit den beiden Veranstaltungen möchte die BAAO ihre Präsenz in der Öffentlichkeit verstärken und neue Strategien im Bereich Fundraising verfolgen. Geplant sind zwei Veranstaltungen pro Jahr im Bereich Kultur und Politik.

Ab 2016 wird die Falldokumentation der BAAO ein **neues Format** haben. Der erste Teil der Falldokumentation widmet sich der Beschreibung des Falls und bietet detaillierte Hintergrundinformationen. Im zweiten Teil wird der Fall im Kontext menschenrechtlicher Rahmenbedingungen sowie der Schweizer Rechtsprechung und -praxis analysiert. Damit möchte die BAAO dem Leser fallübergreifende Informationen und vertiefende Kenntnisse über migrations- und asylrechtliche Themen bieten.

DANK

Die BAAO möchte sich ganz herzlich bei ihren Mitgliedern und Unterstützern bedanken. Ohne ihre Spenden und ihr Engagement wäre unsere Arbeit nicht möglich gewesen.