



beobachtungsstelle

für asyl- und ausländerrecht

Jahresbericht 2017

**www.beobachtungsstelle-rds.ch
ostschweiz@beobachtungsstelle.ch
Fidesstrasse 1
CH-9000 St.Gallen
Tel: +41 71 244 68 09
PC: 85-777388-0**

I. Tätigkeitsbericht

a) Die Auseinandersetzung mit der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP)

Die Auseinandersetzung mit der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) hat uns im vergangenen Geschäftsjahr in mehreren Verfahren beschäftigt:

Bereits im Jahr 2015 hatten Vertreter der VSGP gegen die Beobachtungsstelle Klage wegen Ehrverletzung erhoben. Im Visier stand ein Schreiben an Regierungsrat Stefan Kölliker, in dem die Beobachtungsstelle die Schule in der Gruppenunterkunft für abgewiesene Asylsuchende Seeben kritisiert und den Vorwurf erhoben hatte, sie verstosse bezüglich Unterrichtsstoff, Anzahl der Unterrichtsstunden und Auswahl des Lehrpersonals gegen die Anforderungen des Volksschulgesetzes. Die Staatsanwaltschaft stellte fest, dass der Tatbestand der Ehrverletzung nicht erfüllt sei und verfügte die Einstellung des Verfahrens. Die VSGP gelangte mit Rekurs an die Anklagekammer und, nachdem diese den Entscheid der Vorinstanz bestätigt hatte, mit Beschwerde an das Bundesgericht. Im Frühjahr 2017 hat das Bundesgericht nun seinen Entscheid gefällt; es ist auf die Beschwerde nicht eingetreten. Damit ist die Verfahrenseinstellung rechtskräftig.

Einen erfreulichen Entscheid erhielten wir im Sommer in einem Verfahren nach dem Öffentlichkeitsgesetz, das wir einleiten mussten, weil uns die VSGP einen vertieften Einblick in ihre Geschäftsrechnungen und in das von ihrem ehemaligen Geschäftsführer Roger Hochreutener verfasste und in den Gemeinden als Grundlage benutzte „Praxishandbuch für das Asyl- und Flücht-

lingswesen“ verweigert hatte. Das Sicherheits- und Justizdepartement kam im Entscheid vom Sommer 2017 zum Schluss, dass die verlangte Einsicht zu gewähren sei. Der Entscheid wurde von der VSGP allerdings an das Verwaltungsgericht weitergezogen. Die Beschwerde ist derzeit noch hängig.

Im Herbst ersuchten wir die VSGP unter anderem um Einsicht in den Untersuchungsbericht der Pädagogischen Hochschule St. Gallen zur Internatsschule Marienburg und um Vorlegung einer Zwischenrechnung für diese Institution. Zu unserem Erstaunen lud uns der neue Präsident der VSGP zu einem Gespräch, an dem auch der Präsident des TISG (Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen) und der neue Geschäftsführer der VSGP teilnahmen. Anlässlich dieses Gesprächs wurde unseren Begehren weitgehend entsprochen. Ausserdem wurde uns das umstrittene Praxishandbuch anstandslos überlassen.

Wie wir erfreut feststellen können, hat also ein Stilwechsel von der Konfrontation zum Meinungsaustausch stattgefunden. Es ist zu wünschen, dass sich der neue Stil auch in zukünftigen Diskussionen bewähren wird.

b) Betreuung der unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)

In unserer eigentlichen Beobachtungstätigkeit haben wir uns im vergangenen Geschäftsjahr insbesondere den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) zugewandt. Bekanntlich hatte der Kanton diese in ihrer Mehrheit durch Kriegserlebnisse, Trennung und Flucht traumatisierten Kinder und Jugendlichen ursprünglich im „Thurhof“ in Oberbüren geschult und betreut. Als ihre Zahl im Jahr 2015 anstieg, platzte die Institution aus allen Nähten. Der Kanton plante deshalb eine neue Unterkunft mit einer intensiven psychiatrischen und psychologisch-therapeutischen Betreu-

ung. Diesen Plänen stellte sich jedoch die Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) entgegen. Sie rügte die bisherigen Leistungen des Kantons und bezeichnete sich selber aufgrund ihrer Erfahrung für die Aufgabe besser geeignet.

In diesem Stadium der Auseinandersetzung wurde die Einholung eines Gutachtens beschlossen. Dieses sollte die Frage klären, ob der Kanton oder die Gemeinden für die Betreuung der UMA zuständig seien. Das Gutachten kam zum Schluss, dass das kantonale Sozialhilfegesetz die Betreuungszuständigkeit den Gemeinden zuweise. Es befand überdies, in der Ausübung dieser Befugnis seien die Gemeinden autonom; dem Kanton sei die Aufsicht entzogen.

Die Beobachtungsstelle hat sich mit diesem Gutachten befasst und kam zu einem anderen Schluss. Nach ihrer Rechtsauffassung ist auf die minderjährigen Asylsuchenden nicht das kantonale Sozialhilfegesetz, sondern das übergeordnete Asylgesetz anwendbar. Gemäss diesem Gesetz weist der Bund Asylsuchende mit einer formellen Verfügung den Kantonen zu. Diese können sie entweder mit einer Verfügung an die Gemeinden weiterverweisen oder in ihrer Obhut behalten. Da das Asylgesetz in diesem Punkt nicht zwischen erwachsenen und minderjährigen Flüchtlingen unterscheidet, gilt die Regelung auch für die UMA.

Zwar gibt das Asylgesetz dem Kanton das Recht, die Betreuung von Asylsuchenden an private Dritte zu delegieren. Dabei dürfte der Gesetzgeber vor allem an Hilfswerke gedacht haben, welche sich aufgrund ihres spezifischen Engagements für die Aufgabe empfehlen. Demgegenüber ist die VSGP, die gemäss ihren Statuten primär den Interessen der Gemeinden zu dienen hat, dafür nicht geeignet.

Hinweise aus der Praxis haben uns in dieser Auffassung bestätigt. Gerügt wurde dabei insbesondere, dass in der Marienburg anstelle eines therapeutischen ein repressives Klima vorherrsche, und dass die Weiterbildungschancen der Jugendlichen durch Sparbestrebungen eingeschränkt würden.

Die Beobachtungsstelle will sich ein eigenes Bild der Verhältnisse machen und hat sich zum Besuch in der Marienburg angemeldet.

c) Politischer Vorstoss zur Sprachförderung

Im Juni bereiteten wir einen politischen Vorstoss zur Sprachförderung für Migranten und Migrantinnen vor, der in der Folge von der Kantonsrätin Bettina Surber in Form einer Interpellation eingereicht und im Rat vertreten wurde. Zu diesem Schritt sahen wir uns veranlasst, nachdem die VSGP die ursprüngliche Vereinbarung mit dem Kanton, welche gemeinsame Beiträge an die Kosten professionell erteilter Sprachkurse vorsah, praktisch von einem Tag auf den andern aufgekündigt hatte. Während der Kanton die Unterstützung der Sprachkurse an professionellen Schulen - wenn auch mit massiv verkürzten Leistungen - aufrechterhielt, gründete die VSGP Quartierschulen, in denen sie ohne jede Koordination mit dem Kanton ein eigenes Programm verfolgt und freiwillige Lehrpersonen für ein Butterbrot arbeiten lässt.

In der Interpellation hatten wir uns auf die Aufsichtspflicht des Kantons berufen und unter anderem Fragen nach der rechtlichen Legitimation der Gemeinden für eine solche Schultätigkeit gestellt. In seiner Antwort erklärte der Regierungsrat, die Gemeinden seien in der Sprachförderung autonom; sie könnten sie also gestalten, wie sie wollten. Dem Kanton sei die Aufsicht entzogen.

Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass die Sprachförderung im Ausländergesetz als eine wichtige öffentliche Aufgabe dargestellt ist, zu deren Erfüllung Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam verpflichtet sind. Daraus lässt sich nach unserer Auffassung auch eine Aufsichtspflicht des Kantons ableiten.

d) Neuer Fachbericht

Wo immer wir die Tätigkeit der VSGP im Asylbereich beobachten, zeigt sich uns ein gleiches Bild; die VSGP eignet sich öffentliche Aufgaben an und erfüllt sie nach ihren eigenen Vorstellungen. Der Kanton verneint unter Hinweis auf die Gemeindeautonomie seine Aufsichtspflicht und lässt die VSGP gewähren.

Da es sich um ein Grundmuster zu handeln scheint, haben wir uns entschlossen, unseren nächsten Fachbericht diesem Thema zu widmen und darin grundsätzliche staatsrechtliche Fragen zu stellen. Etwa die Frage, in welchen Aufgaben im Asylbereich die Gemeinden Autonomie beanspruchen können, und in welchen es sich um delegierte und damit der rechtlichen Aufsicht des Kantons unterstehende Verpflichtungen handelt. Auch die weitere Frage nach den Erfordernissen einer rechtmässigen Delegation von Staatsaufgaben und nach der rechtmässigen Struktur der mandatierten Organisation wird uns beschäftigen. Für diese Arbeit ist uns eine wissenschaftliche Begleitung zugesichert. Der Bericht wird im kommenden Jahr veröffentlicht.

f) Buchprojekt

Vorerst nur im Keim besteht das Projekt dem 2013 herausgegeben Buch „Das hier...ist mein ganzes Leben“ einen zweiten Band, der den UMA gewidmet ist, folgen zu lassen. Angedacht sind Berichte, in denen die jungen Flüchtlinge ihre Herkunft, ihre Flucht und das Fussfassen in der neuen Heimat schildern. Jedem

Bericht wird ein Portrait vorangestellt, das einen persönlichen Bezug zulässt. Ergänzend sind Ausführungen über das Heimatland der Flüchtlinge geplant. Ihre Erfahrungen sollen ausserdem in einem kurzen Exkurs an der Bundesverfassung und an der Kinderrechtskonvention gemessen werden.

f) Administration

In diesem Jahr wurden die administrativen Aktivitäten optimiert, und der Einsatz moderner Werkzeuge wurde ermöglicht.

Die internen Datenbanken wurden auf den aktuellen Stand gebracht und eine neue Kommunikationsstrategie entwickelt. Insbesondere wurde ein Augenmerk auf die digitalen Kommunikationskanäle gelegt. Daraus entstand ein überarbeiteter Newsletter, welcher nun auch per Email versendet wird. Auch haben wir uns intensiv mit unserer Website und Sozialen Plattformen auseinandergesetzt. Wir freuen uns, dieses Jahr damit noch mehr Publikum zu erreichen.

g) Kulturelle Veranstaltung

Am 1. Dezember fand unser zweites Benefizkonzert in der Offenen Kirche in St. Gallen statt. Wiederum durften wir auf die Mitwirkung des renommierten Pianisten Xoán Elías Castiñeira Varela zählen. Ausserdem hatten sich drei junge Flüchtlinge - Buudai, Avin und Erdal - bereit erklärt, aus ihrem Leben zu berichten.

Sie erzählten von der Gewalt, die in ihren Herkunftsländern herrscht, von der harten Entscheidung alles zu verlassen, von den Gefahren der Flucht und von der Herausforderung, welche die Integration für sie bedeutet.

Die Geschichten weckten Anteilnahme. Sie zeigten aber auch das enorme Potenzial, das diese jungen Menschen in sich tragen und ihre Bereitschaft, es zugunsten der neuen Heimat zu nutzen. Die

emotionalen Ausführungen wurden von Xoán Elías Castiñeira Varela mit grosser Sensibilität musikalisch begleitet und interpretiert.

II. Asylrechtlicher Ausblick

Am 5. Juni 2016 hat das Schweizer Stimmvolk einer Revision des Asylgesetzes zugestimmt, deren Kernanliegen einerseits die Verfahrensbeschleunigung und andererseits die Konzentration der Verfahren in Zentren des Bundes ist. Seither wurde an der praktischen und rechtlichen Umsetzung dieser Umstrukturierung gearbeitet. Unter anderem galt es, den Standort für die geplanten 20 Bundeszentren festzulegen und neue Bauten zu errichten oder bestehende Bauten den neuen Bedürfnissen anzupassen. Voraussichtlich zu Beginn 2019 werden die Vorbereitungen nun soweit gediehen sein, dass die Asylrechtsreform in Kraft gesetzt werden kann. Für uns ist dies Anlass, die wichtigsten Punkte der Reform in Erinnerung zu rufen und auf positive Entwicklungen und Schwachstellen hinzuweisen:

Alle Asylsuchenden werden zukünftig einem der Bundeszentren zugewiesen. Das Zentrum wird für sie der Ort sein, wo sie leben, wo gleichzeitig aber auch ihr Verfahren stattfindet. Die weiteren Verfahrensbeteiligten - das Staatssekretariat für Migration, die Rechtsvertreter und Rechtsvertreterinnen und die Beratungsstellen - arbeiten also Tür an Tür zum Wohnraum, in dem die Asylsuchenden ihre Tage verbringen und ihrer Entscheidung entgegengehen. Durch diese Konzentration kann zwar die Gefahr der Verzettelung gebannt, und können umständliche Erledigungswege ausgeschaltet werden. Die Privatsphäre der Asylsuchenden dürfte jedoch zusätzlich darunter leiden.

Der Aufenthalt in den Bundeszentren ist auf 140 Tagen befristet. Bis dahin sollen schätzungsweise 60% der Gesuche definitiv entschieden sein. Im Fall eines Negativentscheids ist das Bundeszentrum auch der Ort, an dem das Wegweisungsverfahren durchgeführt wird und von dem aus die Rückreise angetreten werden muss. Gesuchsteller mit einem positiven Entscheid werden demgegenüber den Kantonen zur weiteren Betreuung und zur Einleitung der Integration zugewiesen. Ebenso werden Personen, deren Gesuche nicht innert 140 Tagen erledigt werden konnten, für die Dauer des erweiterten Verfahrens den Kantonen zugeteilt.

In den Bundeszentren findet das neue beschleunigte Verfahren Anwendung. Das heisst, die Behandlung der Gesuche ist straff und mit kurzen Fristen getaktet. Für die Anhörung, die Ausarbeitung eines Entscheidentwurfs, das rechtliche Gehör des Betroffenen und die endgültige Fassung des Entscheids stehen beispielsweise lediglich acht Arbeitstage zur Verfügung.

Die Rechtsmittelfrist, welche im ordentlichen Verfahren dreissig Tage beträgt, ist im beschleunigten Verfahren auf sieben Tage gekürzt. Prof. Dr. Martina Caroni, die sich mit der Frage der Rechtmässigkeit dieser Kürzung befasst hat, führt dazu aus: Massgeblich sei die besondere Situation der Asylsuchenden. Es sei zu berücksichtigen, dass sie in der Regel mit der schweizerischen Rechtsordnung und mit der Sprache des Asyllandes nicht vertraut sind und in vielen Fällen psychisch und physisch an den Folgen von Kriegs- und Fluchterfahrung leiden. Viele von ihnen seien deshalb nach einem Negativentscheid nicht in der Lage, rasch und folgerichtig zu handeln. Unter diesem Aspekt müsse die Verkürzung der Beschwerdefrist als Verstoss gegen die Rechtsweggarantie nach Art. 29 a der Bundesverfassung beurteilt werden.

Der Gesetzgeber war sich bewusst, dass das rasante Verfahrenstempo rechtlich fragwürdig ist. Er hat deshalb den Asylsuchenden für das beschleunigte Verfahren einen unbedingten Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung eingeräumt und damit einen rechtstaatlich notwendigen Ausgleich geschaffen. Problematisch ist allerdings, dass die Rechtsvertreter und Rechtsvertreterinnen ihren Lohn vom Staatssekretariat für Migration erhalten und damit nicht die Unabhängigkeit aufweisen, wie sie das Anwaltsgesetz von berufsmässigen Rechtsvertretern verlangt.

Es besteht also Anlass, die Praxis zum revidierten Recht genau zu beobachten.

Dank

Abschliessend möchten wir uns bei Ihnen, die Sie uns diese Arbeit ermöglichen, herzlich bedanken. Wir können Sie versichern, dass wir sie mit Engagement weiterführen werden, und es würde uns freuen, wenn wir weiterhin auf Ihre Unterstützung zählen dürften.