

Jahresbericht 2016

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

Einleitung

Nach 2015, dem Jahr einer vor allem im Westen verbreiteten Willkommenskultur, war 2016 das Jahr einer erneuten Abschottung: Die Balkanroute wurde geschlossen und auch die Vereinbarung der EU mit der Türkei hatte einen verschärften Grenzschutz zur Folge. Der zweite Teil dieses Abkommens, nämlich die Aufnahme von 72'000 syrischen Flüchtlingen durch die Staaten der europäischen Union, scheiterte hingegen an der ungenügenden Bereitschaft im Westen und an der grundsätzlichen Verweigerung im Osten.

Während die Flüchtlingsströme auf der Ostroute erfolgreich abgewehrt wurden, wuchsen sie auf der Westroute, der gefährlichsten Fluchtroute der Welt. Für 4'900 Flüchtlinge endete diese Flucht im Jahr 2016 tödlich. Fast 180'000 Personen schafften es hingegen bis nach Italien. Das Land ist durch diesen Zustrom organisatorisch und finanziell total überfordert.

Von den Mitgliedern der EU erhält es wenig praktische Hilfe: Flüchtlinge, denen die Weiterreise nach Norden gelingt, werden konsequent nach Italien zurückgeschickt, obwohl das Schengen-Dublin-Abkommen eine Aufnahme zuliesse. Auch von der Schweiz, die dieses Abkommen ratifiziert hat, wurden 2016 bei insgesamt 27'207 neuen Asylgesuchen 15'203 Personen als sogenannte Dublin-Fälle in das Land, in dem sie erstmals europäischen Boden betreten haben, also vorwiegend nach Italien zurückgewiesen.

Europa ist offensichtlich nicht in der Lage, sich über die Eröffnung legaler Fluchtwege und über eine proportionale Aufnahme von geflüchteten Menschen zu einigen. Gemeinsamkeit ist jedoch dringend erforderlich, wenn eine humanitäre Lösung gelingen soll. „Wenn wir Finanzkrisen auf europäischen Sondergipfeln am Tag und in der Nacht lösen können, dann muss dies auch möglich sein, wenn es um das Schicksal so vieler Menschen geht. Denn die Frage nach einer gemeinsamen Lösung der Flüchtlingsproblematik ist auch eine Frage nach den Werten und der Zukunft Europas (Erklärung der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft).“

1. Tätigkeitsbericht

a) Aufgabenbereiche

Spannungen zwischen Willkommenskultur und Abschreckung waren in unserem Kanton kaum zu spüren. Vorherrschend war vielmehr ein gleichbleibendes Misstrauen gegenüber Flüchtlingen und der Flüchtlingspolitik. Dass solche Stimmungen politisch beeinflusst sind, ist allgemein bekannt. Welche Auswirkungen sie auf die Lebensbedingungen der Betroffenen haben, bleibt hingegen weitgehend verborgen oder wird ignoriert. Die Beobachtungsstelle ist demgegenüber täglich mit dieser Realität konfrontiert. Wir haben uns deshalb entschlossen, Gegenposition zu beziehen und die politische Tätigkeit zu verstärken.

Daneben hat die Beobachtungsstelle auch im Berichtsjahr ihre Kernaufgabe verfolgt. Die Gesetzgebung und die Praxis zum Härtefallrecht standen dabei im Zentrum. In Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Beobachtungsstelle wurde ein Fachbericht verfasst, der im Verlauf des Monats Mai 2017 erscheinen soll und den wir auf unserer Webseite aufschalten werden. Mitgliedern und Interessierten stellen wir eine Druckfassung zu.

Hie und da ist die Beobachtungsstelle aber auch Ansprechpartnerin für rechtliche und praktische Probleme von Einzelpersonen. Solchen Gesuchen wollen wir uns nicht verschließen, obwohl unsere Statuten die Direkthilfe nicht vorsehen. Für uns ist sie jedoch eine wichtige und notwendige Ergänzung zur eher abgehobenen theoretisch-juristischen Tätigkeit.

Die Arbeit der Beobachtungsstelle umfasst also folgende drei Bereiche: die juristisch-kritische Beobachtung der ausländerrechtlichen Praxis, die politischen Auseinandersetzungen in Problemsituationen sowie die praktische und rechtliche Hilfe im Einzelfall.

b) Juristische Tätigkeit: Härtefallbericht

Das Härtefallrecht erlaubt es den Behörden, eine Aufenthaltsbewilligung in Fällen zu erteilen, in denen weder die arbeitsmarktlichen Bedingungen erfüllt sind, noch die Flüchtlingseigenschaft nachgewiesen werden konnte. In den Genuss dieses Privilegs können Personen kommen, die ihre Aufenthaltsbewilligung verloren, oder, wie die Sans-Papiers, nie eine besessen haben. Dies unter der Bedingung, dass sie sich bereits seit langer Zeit in der Schweiz aufhalten, beruflich und sozial überdurchschnittlich gut integriert sind und von einer Rückkehr in die Heimat schwer betroffen wären.

Diese Kriterien werden in der kantonalen Praxis sehr unterschiedlich angewendet; je nachdem ob man im Härtefallrecht eine Chance oder ein zusätzliches Einfalltor für Überfremdung sieht, werden die Schrauben gelockert oder angezogen. So hat beispielsweise der Kanton Genf 2016 den Härtefall in 477 Fällen anerkannt und die Gesuche dem Staatssekretariat für Migration zur Genehmigung weitergeleitet. Aus der gesamten Innerschweiz schafften dies hingegen lediglich 145 Gesuche. Der Wohnort bestimmt also, ob das Härtefallgesuch eine Chance hat. Ihren Wohnort können jedoch die meisten Betroffenen nicht frei wählen. Das heisst, ihr Schicksal hängt von einer rein organisatorisch motivierten Zuweisung ab. Von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe wurde dieser Zustand zu Recht als „Härtefalllotterie“ bezeichnet.

Leider ist dies nicht die einzige Diskriminierung, der Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen im Härtefallverfahren ausgesetzt sind. So haben beispielsweise Asylsuchende - im Gegensatz zu den Sans-Papiers und den vorläufig aufgenommenen Personen - im kantonalen Härtefallverfahren keine Parteistellung, d.h., sie können keine Beweisanträge einbringen und haben keinen Anspruch auf rechtliches Gehör. Insbesondere können sie einen Negativentscheid nicht auf dem Rechtsweg weiterziehen. Die Kantone St. Gallen und Luzern sind in dieser Hinsicht eine rühmliche Ausnahme; sie haben trotz der bundesrechtlichen Verweigerung des Rechtsmittelwegs auch für Asylsuchende einen innerkantonalen Instanzenzug eröffnet.

In unserem Bericht werden sowohl die unterschiedlichen kantonalen Anforderungen an den Härtefall als auch die unterschiedliche Behandlung von Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen im Verfahrensrecht des Bundes kritisiert. Es wird ausserdem eine vereinheitlichende Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht gefordert. Dies mit dem Ziel, die ausländerrechtliche Praxis vorhersehbarer zu machen und ihr dadurch eine grössere Akzeptanz zu verschaffen.

c) Politische Tätigkeit: Auseinandersetzung mit der VSGP

Die Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidenten und Gemeindepräsidentinnen ist eine private juristische Person, die ursprünglich als Interessengemeinschaft gegen den überstarken Kanton gegründet wurde. Inzwischen scheinen die Machtverhältnisse zuweilen umgekehrt; die VSGP hat sich insbesondere im Asylbereich eine Machtposition geschaffen, in der sie die gesetzlich zuständige öffentliche Verwaltung verdrängt:

Die VSGP verwaltet die Bundessubventionen, die der Kanton für die Betreuung von Flüchtlingen den Gemeinden zuspricht. Im Berichtsjahr waren es gut 38 Mio. Franken. Aus diesen Zuflüssen hat die VSGP inzwischen einen Reservefond von 7 Mio. Franken geschaffen.

Auch die Führung der Gruppenunterkünfte für abgewiesene Asylsuchende liegt in der Hand der VSGP. Weitere Betreuungsaufgaben werden hingegen an die private, gewinnorientierte Firma ABS Betreuungsservice AG weitergereicht. Für schulpflichtige Kinder hat die VSGP in der Gruppenunterkunft Seeben ein sogenanntes Internat eingerichtet und mit einem pensionierten Lehrer besetzt, der neben dieser Aufgabe noch zwei Flüchtlingsheime zu leiten hat. Absenzen sind also unausweichlich.

Die VSGP machte dem Kanton überdies die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden abspenstig. Dies obwohl dafür bereits ein kantonales Konzept vorlag. Vorübergehend, nämlich bis zum Zeitpunkt, als die Finanzierung problematisch wurde, hatte sie sogar die Leitung der Traumaklinik „Gravita“ übernommen. Derzeit ist sie daran, „Quartierschulen“ zur Sprachförderung für Migranten und Migrantinnen zu errichten. Lehrpersonen sollen Freiwillige sein, die ausdrücklich

nicht über ein Lehrerpapent verfügen müssen. Die mit dem Kanton getroffene Vereinbarung zur professionellen Förderung der Sprachkompetenz hat sie hingegen, wiederum aus finanziellen Gründen, abrupt und einseitig aufgekündigt.

In allen Aufgabenbereichen, welche sich die VSGP im Lauf der Zeit angeeignet hat, ist eine Person von massgeblicher Bedeutung; ihr werden die Gestaltung und Leitung der verschiedenen Institutionen überlassen. Dabei haben ihre Anordnungen das Gewicht von hoheitlichen Verfügungen. Dies obwohl sie weder besondere lernpsychologisch- pädagogische noch medizinische Fachkenntnisse aufzuweisen hat. Von der VSGP wurde sie vielmehr in der Funktion eines Treuhänders, also vorrangig zur Wahrung der eigenen Interessen eingesetzt.

Wir wehrten uns verschiedentlich in Zeitungsberichten¹ und politischen Vorstössen² gegen diese Machtkumulation in der Hand einer Privatperson und gegen die zunehmende Privatisierung des Asylbereichs. Sie bedeutet nämlich, dass die Formen und Standards staatlichen Handelns, z.B. die Wahrung von Amtsgeheimnissen, das Handeln nach Treu und Glauben und die Orientierung am Gleichbehandlungsprinzip ungestraft missachtet werden können.

d) rechtliche und praktische Hilfe im Einzelfall

Derzeit unterstützen wir eine kurdische Familie im Kampf gegen ihre Ausweisung. Die Rückkehr in ihre Heimat würde für sie eine ausserordentliche Härte bedeuten, weil sie dort familiären, sozialen und möglicherweise auch politischen Repressalien ausgesetzt wäre. Das Staatssekretariat für Migration bleibt jedoch bei seiner Beurteilung; die Türkei sei auch für diese Familie ein sicheres Land, ihr Schicksal stelle also keinen Härtefall dar. Betroffen von diesem Entscheid sind sechs Kinder, die Schweizerdeutsch sprechen und hier seit Jahren zur Schule gehen.

Im Weiteren kümmern wir uns um eine junge, vorläufig in der Schweiz aufgenommene Frau, die seit ihrer Einreise im Oktober 2012 in Gruppenunterkünften lebte und gemäss ärztlichem Attest wegen dieser Wohnsituation erkrankt ist. Vor kurzem wurde ihr gestattet, zusammen mit einer ebenfalls vorläufig aufgenommenen Frau und deren Kind in einer Privatwohnung zu leben und endlich ein familienähnliches Leben zu führen. In dieser Situation hat sie sich so gut erholt, dass sie eine Lehre beginnen konnte. Dieser für sie optimale Zustand endete abrupt, als ihr eine Hilfsperson der Gemeinde mündlich mitteilte, dass sie ihre Sachen zusammenpacken und in eine Gruppenunterkunft umziehen müsse. Seither leidet sie erneut an Ess- und Schlafstörungen.

Da die Anordnung zum Umzug bedeutende rechtliche Mängel aufwies, empfahlen wir der Betroffenen, dagegen Einsprache zu erheben und berieten sie bei deren Ausführung.

e) Öffentliche Veranstaltungen

Am 30. Januar 2016 lud die Beobachtungsstelle zu einem musikalischen Anlass mit dem spanischen Pianisten Xoán Castineira ein. Zwischen seinen Vorträgen schilderte die Schauspielerin Diana Dengler Flüchtlingsschicksale, die wir unseren Dokumentationen entnommen hatten. Die Vorstellung war gut besucht und hat offensichtlich berührt und betroffen gemacht.

Vor der Abstimmung vom 05. Juni 2016 zum beschleunigten Asylverfahren organisierte die Beobachtungsstelle ein Podiumsgespräch zu dieser Vorlage. Gesprächspartnerin bzw. Gesprächspartner waren Tilla Jacomet, Leiterin der HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell, und der grüne Nationalrat Balthasar Glättli. Die Moderation wurde von Kaspar

¹ „Schwer betroffene Jugendliche werden einer erneuten Entwurzelung ausgesetzt“; in Zeitschrift der Konferenz der schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen vom Februar 2017 (Heilpädagoginnen und Heilpädagogen (<http://www.kshsgai.ch/images/kshsgai/Mitteilungsblatt/nr38januar2017.pdf>))

„Wer aber kontrolliert die ABS“; in Tagblatt vom 13. Juni 2016

„Eine öffentlich, keine private Aufgabe. Unhaltbare private Strukturen im Asylbereich“; in „Saiten“ vom 13. November 2015

² Mitwirkung beim politischen Vorstoss von Daniel Baumgartner „Aufsichtspflicht über Schulen in Gruppenunterkünften“ 7. Juni 2016

Mitwirkung beim politischen Vorstoss von Bettina Surber „Sprachförderung von Migranten und Migrantinnen“; wird nächsten eingereicht.

Surber, Journalist bei der Zeitschrift WOZ, übernommen. Die Diskussion war, dank der rechtlichen und politischen Versiertheit der beiden Gäste, angeregt und klärend.

f) Personelles/Organisation

Am 22. Juni 2016 starb unser Vorstandsmitglied Maja Wicki-Vogt. Maja war Philosophin, Psychoanalytikerin und Publizistin. Sie engagierte sich intensiv für ausgegrenzte und entwurzelte Menschen. Dabei waren ihr die Menschenrechte ein vordringliches Anliegen. 2010 wurde sie in unseren Vorstand gewählt. Ihre leidenschaftlichen Voten werden unvergessen bleiben.

Um unseren Vorstand wieder vollzählig zu machen und ihn überdies zu erweitern, suchten wir nach interessierten und engagierten Personen. Wir haben sie in Annina Policante, Manolito Steffen und Anja Bürkler gefunden. Sie werden sich an der kommenden Hauptversammlung zur Wahl stellen.

Annina Policante ist Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin. Sie ist Mitglied des Kirchenrates der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St.Gallen mit dem Ressort Erwachsenenbildung und Diakonie. Ausserdem wirkt sie als Koordinatorin der Offenen Kirche St. Gallen.

Manolito Steffen absolviert eine Lehre und ist angehender Chemie- und Pharmatechnologe. Er ist Co-Präsident der Jungen Grünen im Kanton St. Gallen und Vorstandsmitglied der Jungen Grünen Schweiz.

Anja Bürkler ist Sozialpädagogin. Sie engagiert sich im Vorstand der Jungen Grünen Kanton St. Gallen und vertritt ihre Partei ausserdem im St. Galler Stadtparlament.

Unsere bisherige Leiterin, Katri Hoch, hat die Arbeit an unserer Stelle per Ende November 2016 aufgegeben, um eine Stelle bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit anzutreten. Katris Einfluss haben wir insbesondere die öffentlichen kulturellen und politischen Anlässe und eine bessere Vernetzung, u.a. mit der Universität St. Gallen, zu verdanken.

Die neue Geschäftsleiterin, Ana Victoria Paredes, stammt aus Ecuador. In ihrer Heimat hat sie eine juristische Ausbildung abgeschlossen und anschliessend in einer Beratungsstelle für Flüchtlinge aus kriegsversehrten Nachbarstaaten gearbeitet. Sie ist also auf die Stelle in unserer Institution bestens vorbereitet. Ende Februar 2017 hat sie ihre Arbeit bei uns aufgenommen.

Die knapp dreimonatige Vakanz in der Geschäftsleitung benutzten wir, um die Organisation unserer Stelle, ihren Arbeitsbereich und ihre Ziele zu überdenken. Bezüglich der Organisation entschlossen wir uns, das Präsidentenamt im internen Bereich abzuschaffen. Die Sitzungen werden nun rotierend von den Vorständen und Vorständinnen vorbereitet und geleitet. Diese beteiligen sich ausserdem vermehrt an den anfallenden Geschäften, indem sie sich als Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen in Spezialbereichen (Fundraising, kulturelle Anlässe, Webseite) zur Verfügung stellen.

Dank

Zum Abschluss möchten wir uns bei allen Mitgliedern und Spendern herzlich für die Zuwendungen bedanken, die uns die Weiterführung unserer Arbeit erlauben und uns gleichzeitig ein Interesse bezeugen, dass uns anregt und in dieser Arbeit bestärkt.

Jahresrechnungen 2016

| Aktiven | 31.12.2016 | % |
|---------------------------|-------------------|----------|
| Postcheckkonto | 23,497.79 | 97.4% |
| Kasse | 62.25 | 0.3% |
| Verrechnungssteuer | 22.55 | 0.1% |
| Transitorische Aktiven | 535.15 | 2.2% |
| Totalsumme Aktiven | 24'117.74 | |

| Passiven | 31.12.2016 | % |
|----------------------------|-------------------|----------|
| Rückstellungen | 22'204.30 | 92.1% |
| Eigenkapital | 1'417.89 | 5.9% |
| Transitorische Passiven | 3'277.25 | 13.6% |
| Verlust | -2'781.70 | -11.5% |
| Totalsumme Passiven | 24'117.74 | |

Erfolgsrechnung 2016

| Aufwand | 2016 | % |
|---------------------------|------------------|----------|
| Löhne Geschäftsleiterin | 33'599.90 | 65.1% |
| Löhne Praktikantin | 5'120.15 | 9.9% |
| AHV/IV/EO | 5'571.40 | 10.8% |
| Pensionskasse | 1'529.95 | 3.0% |
| UVG/KTG | 324.20 | 0.6% |
| Spesen/Porti/Telefon/Büro | 2'065.10 | 4.0% |
| Büromiete | 3'440.70 | 6.7% |
| Totalsumme Aufwand | 51'651.40 | |

| Ertrag | 2016 | % |
|-----------------------------|------------------|--------------|
| Individuelle Spende | 9'150.00 | 18.7% |
| Kollektiv Mitglieder | 800.00 | 1.6% |
| Kirchgemeinden St. Gallen | 14'706.20 | 30.1% |
| Kirchgemeinden Thurgau | 300.00 | 0.6% |
| Kirchgemeinden AI und AR | 253.65 | 0.5% |
| Kirchgemeinden ZH | 1'500.00 | 3.1% |
| Evang. Kantonalkirche SG | 80.00 | 0.2% |
| Kath. Kantonalkirche TG | 2'000.00 | 4.1% |
| Div. Evang. Kantonalkirchen | 1'000.00 | 2.0% |
| Evang. Kantonalkirche GR | 1'000.00 | 2.0% |
| Mitgliederbeiträge | 13'600.00 | 27.8% |
| Fachbericht Trauma | 4'479.85 | 9.2% |
| Totalsumme Ertrag | 48'869.70 | |
| Totalsumme Aufwand | 51'651.40 | |
| Verlust | -2'781.70 | -5.7% |