

## Der Vollzug des Asylrechts im Kanton St.Gallen

Bericht der Regierung vom 22. März 2005

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung.....	2
1. Aufträge des Kantonsrates .....	5
2. Grundlagen und Zuständigkeiten im Asylbereich.....	5
2.1. Humanitäre Tradition der Schweiz .....	5
2.2. Rechtsgrundlagen .....	6
2.3. Aufgaben und Zuständigkeiten während des Asylverfahrens.....	6
2.3.1. Behörden des Bundes.....	6
2.3.2. Kantonale Departemente und Ämter .....	7
2.3.3. Gemeinden .....	8
2.4. Aufgaben und Zuständigkeiten nach Abschluss des Asylverfahrens.....	8
2.4.1. Gutheissung des Asylgesuchs oder vorläufige Aufnahme .....	8
2.4.2. Vollzugsaufgaben.....	8
2.4.3. Unterbringung und Betreuung .....	9
2.5. Graphische Übersicht über die Zuständigkeiten.....	9
2.6. Kostentragung .....	10
3. Aktuelle Entwicklungen im Asylbereich.....	10
3.1. Entwicklung der Asylgesuchszahlen .....	10
3.2. Schliessung von Asylzentren .....	11
3.3. Revision des Asyl- und Ausländerrechts.....	11
4. Betreuung der Asylsuchenden in Kanton und Gemeinden.....	12
4.1. Zweiphasensystem der Betreuung.....	12
4.2. Die Aufgaben der Zentren für Asylsuchende .....	13
4.2.1. Betreuungsauftrag.....	13
4.2.2. Grundleistungen.....	13
4.2.3. Betreuung unbegleiteter minderjähriger Jugendlicher.....	15
4.3. Schnittstelle Zentren / Gemeinden.....	16
4.4. Rückkehrberatung .....	16
5. Aktuelle Problemstellungen des Asylbereichs.....	16
5.1. Grenzen der Betreuung in den Zentren für Asylsuchende.....	16
5.1.1. Beschränkte Sanktionsmöglichkeiten bei dissozialen und renitenten Asylsuchenden.....	16
5.1.2. Vollzugsproblematik und psychosomatische Folgeerscheinungen bei Langzeitaufenthaltern.....	17
5.1.3. Personen mit schweren gesundheitlichen Problemen .....	17
5.2. Wegweisungsvollzug .....	17
5.2.1. Problemstellung .....	17
5.2.2. Rückkehraktionen des Ausländeramtes .....	18
5.3. Kriminalität.....	19
5.3.1. Allgemeine Feststellungen .....	19
5.3.2. Massnahmen.....	19
5.4. Notwendigkeit der Zusammenarbeit .....	20
6. Repressive und präventive Massnahmen nach geltendem Recht.....	20
6.1. Unterbringung, Betreuung und Sozialhilfe.....	20

6.2. Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts .....	21
6.2.1. Einleitung .....	21
6.2.2. Vorbereitungshaft .....	21
6.2.3. Ausschaffungshaft und Ausschaffung .....	21
6.2.4. Ein- und Ausgrenzung .....	22
6.2.5. Durchsuchung .....	23
6.3. Strafrechtliche Sanktionen .....	24
6.4. Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheiden .....	25
6.4.1. Rechtsgrundlage .....	25
6.4.2. Umsetzung im Kanton St.Gallen.....	25
6.4.3. Auswirkungen und Monitoring .....	27
7. Handlungsbedarf und Ausblick .....	29
7.1. Rechtsgrundlagen auf Bundesebene .....	29
7.1.1. Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts .....	29
7.1.2. Ausdehnung des Sozialhilfestopps .....	30
7.1.3. Assoziierung der Schweiz an das Abkommen von Dublin .....	30
7.2. Angemessenes Betreuungskonzept in den Zentren .....	31
7.3. Kein «Sicherheitszentrum» für straffällige, renitente und dissoziale Asylsuchende ....	32
7.4. Intensivierung der Vollzugsbemühungen .....	33
7.5. Departementale Zuständigkeit im Asylbereich .....	34
8. Kostenfolgen .....	34
9. Antrag .....	35
Beilagen:	
1. Standorte der Zentren für Asylsuchende im Kanton St.Gallen .....	36
2. Hausordnung der Zentren für Asylsuchende .....	37
3. Liste der Beschäftigungsprojekte 2003.....	41
4. Übersicht über die Zwangsmassnahmen im Kanton St.Gallen .....	45

## Zusammenfassung

*Die schweizerische Asylpolitik ist durch einen Dualismus gekennzeichnet: Inhaltlich wird sie durch den Bund geprägt und gestaltet, vollzogen wird sie im Wesentlichen durch die Kantone. Die gesetzliche Umschreibung der Asylgründe, die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Einzelfall, die Regelung von Zwangsmassnahmen bei Missbräuchen usw. liegen in der alleinigen Kompetenz des Bundes. Demgegenüber ist es Aufgabe der Kantone, die zugewiesenen Asylsuchenden während der Verfahrensdauer zu betreuen und sie im Fall von negativ ausgegangenen Asylverfahren wegzuweisen. Dem Kanton St.Gallen werden, entsprechend seinem Anteil an der schweizerischen Wohnbevölkerung, sechs Prozent aller Asylsuchenden zugewiesen. Die Betreuung während des Asylverfahrens erfolgt nach einem Zweiphasenkonzept: In einer ersten Phase werden sie in kantonale geführten Kollektivunterkünften untergebracht, wo sie mit den Grundzügen der schweizerischen Lebensverhältnisse vertraut gemacht und auf eine selbständige Lebensführung in einer Gemeinde oder auf ihre allfällige Rückkehr vorbereitet werden. In der zweiten Phase wohnen die Asylsuchenden in den Gemeinden und werden von diesen betreut. Bei negativem Ausgang des Asylverfahrens obliegt den kantonalen Behörden die Vorbereitung und Organisation der Rückkehr, wobei nur ein kleiner Teil der Asylsuchenden, welche die Schweiz verlassen müssen, freiwillig ausreist. In zunehmendem Mass muss die Rückschaffung zwangsweise vorbereitet oder durchgeführt werden.*

*Dieses Zweiphasenkonzept hat sich in verschiedener Hinsicht bewährt. Es unterstützt einerseits den Vollzug und entlastet die Gemeinden und war andererseits in der Lage, sämtliche Zugangsschwankungen aufzufangen und den Asylsuchenden eine geregelte und völkerrechtskonforme Aufnahme zu gewährleisten. Die Betreuung in den Asylzentren orientiert sich an der*

*überwiegenden Mehrheit der Asylsuchenden, die sich korrekt verhält, die Hausordnung respektiert und sich am Alltag in den Zentren beteiligt.*

Trotz eines deutlichen Rückgangs der Zahl der Asylgesuche sehen sich die Kantone mit wachsenden Schwierigkeiten im Vollzug des Asylrechts konfrontiert. Rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende werden den Gemeinden in der Regel nicht zugeteilt. Mit sinkender Gesamtzahl der Asylsuchenden nimmt der Anteil dieser Personen, die oft an psychosomatischen Folgeerscheinungen des Langzeitaufenthalts leiden, in den Zentren prozentual zu und erschwert das ordnungsgemässe Führen der Kollektivunterkünfte. Sodann ist im Bereich des Wegweisungsvollzugs festzustellen, dass in zunehmendem Ausmass Identität und Herkunft der auszuschiebenden Personen nicht bekannt sind, dass sie über keine Papiere verfügen oder dass sie falsche Identitäts- und Herkunftsangaben machen, so dass die kantonalen Vollzugsbehörden für sie auch kaum Reisepapiere beschaffen können. Auch die Zahl der Staaten, die eine Zusammenarbeit mit den schweizerischen Behörden verweigern und für ihre Staatsangehörigen gegen deren Willen die Ausstellung von Reisepapieren ablehnen, ist im Steigen begriffen. Hinzu kommt, dass unter den ermittelten Tätern im Bereich der Betäubungsmitteldelikte ein wachsender Anteil von illegal anwesenden Personen aus dem Asylbereich festzustellen ist.

Während die Sanktionsmöglichkeiten in den Asylzentren beschränkt sind (Minimalisierung des Leistungsniveaus, Verwarnung, Versetzung, Verfahrensbeschleunigung), können mit den bundesrechtlichen Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts – insbesondere Ein- und Ausgrenzung, Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft – repressive Anordnungen getroffen werden, die geeignet sind, gegen missbräuchliches Verhalten zu intervenieren und teilweise auch den Wegweisungsvollzug zu erleichtern. Einen Systemwechsel brachte der am 1. April 2004 eingeführte Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheiden. Der vom Bundesamt für Migration erstellte erste Monitoringbericht über die Auswirkungen dieses neuen Instruments zeigt, dass nur ein kleiner Anteil betroffener Asylsuchender Nothilfe in Anspruch nimmt und dass die neue Massnahme keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Kriminalität hat.

Mit den vorhandenen Strukturen und dem vorhandenen Instrumentarium kann rechtswidriges, renitentes und straffälliges Verhalten von Asylsuchenden in der Regel ausreichend sanktioniert werden. Ein besonderes «Sicherheitszentrum» erweist sich als nicht erforderlich, zumal mit der Ausschaffungshaft, aber auch im Rahmen des Strafvollzugs den Sicherheitsbedürfnissen der Öffentlichkeit entsprochen werden kann. Hingegen erscheint es angezeigt, zur Erleichterung des Wegweisungsvollzugs die Rückschaffungsbemühungen bereits während des Aufenthalts im Asylzentrum zu intensivieren. Im Sinn eines Stufenkonzepts ist beabsichtigt, dass bei Personen, deren Asylgesuch erstinstanzlich negativ beurteilt wurde, die Abklärungen zur Feststellung von Identität und Herkunft als Vorbereitung einer Wegweisung direkt in einem der bestehenden Asylzentren vorgenommen werden können. Vor dem Hintergrund der anstehenden Departementsreform beschloss die Regierung sodann, die Zusammenlegung des gesamten Asylbereichs in der Zuständigkeit des Justiz- und Polizeidepartementes vorzuziehen. Sie trägt damit der Tatsache Rechnung, dass nicht mehr der Zustrom der Asylsuchenden, sondern die Schwierigkeiten im Wegweisungsvollzug den Asylbereich prägen. Von erheblichem Einfluss auf die weitere Entwicklung des Asylrechtsvollzugs ist schliesslich auch die Änderung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene: Insbesondere ist die neue Ausgestaltung der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen (Ein- und Ausgrenzung, Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft), aber auch die Frage einer «Durchsetzungshaft» zur Förderung der Kooperation bei Identitäts- und Herkunftsabklärungen für die Vollzugspraxis der Kantone von grosser Bedeutung.

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dem vorliegenden Bericht eine Übersicht über die Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der verschiedenen Behörden im Asylbereich, über die wesentlichen Aspekte der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden sowie über die aktuellen Vollzugsprobleme bei negativen Asylentscheiden.

## 1. Aufträge des Kantonsrates

Unmittelbarer Anlass des vorliegenden Berichts bilden verschiedene Postulatsaufträge des Kantonsrates, die sich mit der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden befassen. Die Regierung benützt jedoch die Gelegenheit, im Rahmen der Berichterstattung die sich stellenden Fragen aus einer umfassenderen Perspektive zu beantworten.

In der Februarsession 2003 hiess der Kantonsrat die beiden Postulate 43.02.16 «Schaffung von Zentren für straffällige Asylbewerber» und 43.02.18 «Sicherheitszentrum für straffällige Asylbewerber» mit geändertem gleichlautenden Titel und Wortlaut gut:

«Schaffung einer besonderen Unterbringungsmöglichkeit für renitente, dissoziale und straffällige Asylsuchende: Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht über die Rechtsstellung und die Unterbringung von Asylsuchenden im Kanton St.Gallen zu erstatten. Dabei ist insbesondere die Frage von besonderen Unterbringungsstrukturen für Asylsuchende zu prüfen, die sich dissozial oder renitent verhalten oder die straffällig geworden sind. Abzuklären ist namentlich auch, ob ein besonderes Zentrum für abgewiesene Asylbewerber, die ihrer Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung nicht nachkommen, den Vollzug erleichtern würde. Im Weiteren sind die präventiven und repressiven behördlichen Massnahmen aufzuzeigen».

Sodann hiess der Kantonsrat in der Junisession 2004 das Postulat 43.04.07 «Liegt es an der Führung der Asylzentren und an der Betreuung der Asylanter?» gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht über die aktuelle Führung und Betreuung in den Asylzentren und allfällige neue Konzepte zu erstatten».

## 2. Grundlagen und Zuständigkeiten im Asylbereich

### 2.1. Humanitäre Tradition der Schweiz

Die Schweiz hat eine reiche humanitäre Tradition, bietet sie doch seit Jahrhunderten aus politischen und religiösen Gründen verfolgten Menschen Schutz und wurde vielen von ihnen zur neuen Heimat. Die folgenden Prinzipien der Asylpolitik sind Kernpunkte ihres humanitären Verständnisses<sup>1</sup>:

- Wer in seinem Heimatstaat nach den völkerrechtlich anerkannten Kriterien bedroht oder verfolgt wird, erhält in der Schweiz Asyl.
- Für notleidende Menschen in Kriegs- oder Katastrophengebieten bemüht sich die Schweiz vor Ort, rasch Hilfe zu leisten. Sie beteiligt sich an internationalen Gemeinschaftsaktionen, die zum Schutz und zur Unterstützung von notleidenden Bevölkerungsgruppen organisiert werden.
- Wenn Hilfsmassnahmen in der betroffenen Region aufgrund der akuten Gefährdung unmöglich sind, nimmt die Schweiz betroffene Personengruppen vorübergehend innerhalb der eigenen Grenzen auf.
- Parallel dazu bemüht sich der Bundesrat in internationaler Zusammenarbeit um nachhaltig wirksame Massnahmen zur Eindämmung der Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Migration.

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30; Genfer Flüchtlingskonvention) wurde von der Schweiz im Jahr 1955 ratifiziert. Es definiert im Kern, wer als Flüchtling gilt und deshalb den Schutz der Unterzeichnerstaaten in Anspruch nehmen darf. Sie ist aus der Betroffenheit über die Verfolgung von Minderheiten während des Zweiten Weltkriegs entstanden und soll Einzelpersonen und ethnische Gruppen gegen politische

---

<sup>1</sup> Vgl. Asyl Schweiz. Ein Überblick über den Asylbereich, herausgegeben vom Bundesamt für Flüchtlinge, 1998/1999, S. 17.

Unterdrückung, Gewalt und Rassismus schützen. Die Genfer Flüchtlingskonvention bedarf der Umsetzung im Landesrecht.

Mit dem eidgenössischen Asylgesetz (SR 142.31; abgekürzt AsylG) vom 5. Oktober 1979 wurden die Grundsätze der Asylgewährung und die Rechtsstellung der anerkannten Flüchtlinge in der Schweiz geregelt. Sein Flüchtlingsbegriff (Art. 3 AsylG) lehnt sich an die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention an und gilt bis heute unverändert. Er legt fest, unter welchen Voraussetzungen eine Ausländerin oder ein Ausländer als Flüchtling anerkannt wird:

«Flüchtlinge sind Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen».

## **2.2. Rechtsgrundlagen**

Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) weist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl dem Bund zu. Die massgeblichen Rechtserlasse des Bundes sind einerseits das AsylG, das insbesondere Voraussetzungen und Verfahren der Asylgewährung regelt, andererseits das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20; abgekürzt ANAG), das namentlich die Erteilung und den Entzug von Anwesenheitsbewilligungen in der Schweiz ordnet sowie Zwangsmassnahmen bei illegalem Aufenthalt vorsieht. Das Asylgesetz wird insbesondere durch die eidgenössische Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (SR 142.311; abgekürzt AsylV1) und durch die eidgenössische Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (SR 142.312; abgekürzt AsylV2) näher ausgeführt.

Mit der bundesverfassungsrechtlichen Zuweisung der Gesetzgebung im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts an den Bund und mit der umfassenden Regelung dieser Bereiche durch Bundesrecht verbleibt den Kantonen kein eigenständiger Rechtsetzungsspielraum. Die Kantone verfügen im Asyl- und Ausländerrecht über keine originären Kompetenzen. Ihnen obliegt nach Massgabe des Bundesrechts im Wesentlichen der Vollzug der bundesrechtlichen Aufgaben. Innerhalb dieser Vollzugskompetenz steht es den Kantonen frei, Ausführungsbestimmungen zu erlassen; ausserdem kommt das kantonale Recht, soweit keine bundesrechtliche Regelung gilt, subsidiär und ergänzend zur Anwendung. In diesem Sinn entfaltet beispielsweise das Sozialhilfegesetz des Kantons St.Gallen (sGS 381.1; abgekürzt SHG) im Rahmen der persönlichen Sozialhilfe auch im Asylbereich eine wichtige Bedeutung. Sodann erliess die Regierung als ausführende Regelung die Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12; abgekürzt VAA). Diese bestimmt, nach welchem Verteilschlüssel die Gemeinden die Betreuung von Asylsuchenden übernehmen müssen, und sie hält fest, dass die Asylsuchenden in einer ersten Phase durch den Kanton in Zentren für Asylsuchende aufgenommen werden.

## **2.3. Aufgaben und Zuständigkeiten während des Asylverfahrens**

### *2.3.1. Behörden des Bundes*

Das Asylverfahren beginnt mit der Registrierung in einer Empfangsstelle des Bundes. Unabhängig von Ort oder Art der Einreise müssen sich alle Asylsuchenden bei einer der vier Empfangsstellen melden, die durch das Bundesamt für Migration (BFM; ehemals Bundesamt für Flüchtlinge BFF) in Chiasso, Genf, Basel und Kreuzlingen geführt werden. Beim Eintritt in die Empfangsstelle werden die Personalien der Asylsuchenden registriert, und sie werden aufgefordert, allenfalls vorhandene heimatliche Ausweispapiere abzugeben. Damit Asylsuchende jederzeit zweifelsfrei identifiziert werden können, müssen sie sich fotografieren lassen und ihre

Fingerabdrücke auf einem Registraturformular hinterlassen. In einer anschliessenden ersten Befragung haben sie ihre persönlichen und familiären Verhältnisse sowie ihre Asylgründe kurz darzulegen (Art. 26 Abs. 2 AsylG). Anschliessend entscheidet das BFM nach Art. 27 Abs. 3 AsylG, welchem Kanton die Asylsuchenden während der Dauer ihres Asylverfahrens zugeteilt werden. Die Zuteilung erfolgt nach einem im Voraus festgelegten, bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel, wobei der Kanton St.Gallen sechs Prozent der zugewiesenen Asylsuchenden zu übernehmen hat. Das Verfahren in der Empfangsstelle dauert in der Regel fünf bis zehn Tage. Während dieser Zeit sind die Asylsuchenden in der Empfangsstelle untergebracht.

Zentraler Akteur des Asylverfahrens ist nach Art. 25 AsylG das BFM. Es entscheidet aufgrund einer eigenen Befragung oder einer Befragung durch den Kanton, ob einem Asylgesuch stattgegeben wird oder nicht. Jedes Gesuch wird einzeln geprüft und danach mit einem formellen Asylentscheid gutgeheissen oder abgelehnt. In Fällen, in denen bestimmte, in Art. 32 ff. AsylG umschriebene Rechtsmissbrauchstatbestände vorliegen, trifft das BFM einen Nichteintretensentscheid. Asylentscheide können, sofern sie für den Asylsuchenden negativ ausfallen, bei der Eidgenössischen Asylrekurskommission angefochten werden, die endgültig entscheidet (Art. 105 AsylG). Wird ein Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt, was seit langem bei mehr als 90 Prozent aller Gesuche der Fall ist, verfügt das BFM die Wegweisung nach Art. 44 Abs. 1 AsylG. Dabei hat es zu prüfen, ob die Wegweisung der betroffenen Person in ihr Heimatland aus juristischen und sachlichen Gründen möglich ist.

### *2.3.2. Kantonale Departemente und Ämter*

Die Unterbringung und Betreuung der vom BFM zugewiesenen Asylsuchenden erfolgt im Kanton St.Gallen seit Ende der Achtzigerjahre in einem Zweiphasensystem (Art. 2 und 3 VAA; siehe Ziff. 4 dieses Berichts). In einer ersten Phase nach der Zuweisung werden die Asylsuchenden in kantonalen Kollektivunterkünften betreut. Hier werden sie mit den Grundzügen der schweizerischen Lebensverhältnisse vertraut gemacht und auf eine selbständige Lebensführung in der politischen Gemeinde oder auf eine allfällige Rückkehr in ihr Herkunftsland vorbereitet. Das Amt für Soziales des Departementes des Innern stellt die Aufnahme und Betreuung der Asylsuchenden sicher. Es vertritt in diesem Bereich die Interessen des Kantons St.Gallen gegenüber dem Bund und anderen Kantonen, bereitet Informationen des Bundes und anderer Kantone auf und stellt diese den anderen Dienststellen und Kooperationspartnern zur Verfügung. In Zusammenarbeit mit weiteren Beteiligten bearbeitet das Amt für Soziales aktuelle Themen der Betreuung und schlägt entsprechende Lösungen vor. Das Amt für Soziales führt die Zentren für Asylsuchende in personeller, organisatorischer und fachlicher Hinsicht. In Zusammenarbeit mit den von der Caritas St.Gallen geführten fünf Kontaktstellen für Asylbewerberfragen organisiert und koordiniert das Amt auch die Zuteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden und berät und begleitet die Gemeinden in Konfliktfällen. Es ist zudem verantwortlich für die Regelung des Finanzflusses zwischen dem BFM, dem Kanton und den Gemeinden (Art. 4 AsylV2) und führt die kantonale Rückkehrberatung (Art. 67 Abs. 2 AsylV2). Die kantonale Aufnahme- und Betreuungsstruktur wird laufend überprüft, ausgewertet und neue Erkenntnisse werden in die Gesamtstrategieplanung miteinbezogen. Wesentliche Faktoren, die es dabei zu berücksichtigen gilt, sind markante Schwankungen des Zugangs, wie sie insbesondere während des Krieges im Kosovo zu bewältigen waren, oder Anpassungen aufgrund von Gesetzesrevisionen.

Gleichzeitig mit der Zuweisung durch das BFM werden die Asylsuchenden im Kanton registriert. Das beim Justiz- und Polizeidepartement angesiedelte Ausländeramt stellt einen Ausländerausweis für Asylsuchende aus und weist den dem Kanton zugeteilten Personen in Absprache mit dem Amt für Soziales den Aufenthaltsort zu. Nach der Erstbefragung durch die Bundesbehörden in der Empfangsstelle erfolgt innert zwanzig Tagen eine ausführliche Befragung zu den Asylgründen durch die kantonale Behörde, soweit nicht das BFM selbst diese Befragung vornimmt (Art. 29 AsylG). Diese Aufgabe übernehmen geschulte Befragerinnen und Befrager des Ausländeramtes in Anwesenheit einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers sowie einer Vertretung der Hilfswerke.

Asylsuchenden wird grundsätzlich gestattet, während des ordentlichen Asylverfahrens einer Arbeit nachzugehen. Während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuchs dürfen sie jedoch nach Art. 43 Abs. 1 AsylG keine Erwerbstätigkeit ausüben. Ergeht innert dieser Frist erstinstanzlich ein negativer Entscheid, so kann die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit für weitere drei Monate verweigert werden. Die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erlischt gemäss Art. 43 Abs. 2 AsylG nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen Ausgang des Asylverfahrens festgesetzten Ausreisefrist. Die Erteilung einer Arbeitsbewilligung an Asylsuchende erfolgt durch das Ausländeramt in Zusammenarbeit mit dem beim Volkswirtschaftsdepartement angesiedelten Amt für Wirtschaft. Massgebend für den Entscheid sind der Stand des Verfahrens und die aktuelle Arbeitsmarktsituation. Ende Oktober 2004 standen 251 Personen des Asylbereichs (192 Asylsuchende und 159 vorläufig Aufgenommene) in einem ordentlichen Arbeitsverhältnis.

Das Erziehungsdepartement mit dem Amt für Volksschule ist Ansprechpartner für die Beschulung der Kinder. Schulpflichtige Kinder von Asylsuchenden werden in den Zentren auf die Einschulung vorbereitet. Sobald ein Kind über die notwendigen Kenntnisse verfügt, wird es in der öffentlichen Volksschule eingeschult.

Zur Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung, die den Asylsuchenden nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10) zusteht, arbeitet das Amt für Soziales eng mit dem Kantonsarzt zusammen und trifft die nötigen Absprachen. Jeder Kollektivunterkunft steht ein vom Kantonsarzt zugewiesener Zentrumsarzt zur Verfügung.

### *2.3.3. Gemeinden*

Nach der ersten Aufenthaltsphase in den Kollektivunterkünften werden die Asylsuchenden gemäss den Bestimmungen der VAA den Gemeinden zugeteilt. Die politische Gemeinde betreut die zugewiesenen Asylsuchenden, gewährt ihnen die erforderliche persönliche Sozialhilfe und stellt ihre Unterbringung in individuellen oder Kollektivunterkünften sicher. Massgebend sind dabei im Wesentlichen die Bestimmungen des SHG. Die Gemeinden können die ihnen übertragenen Aufgaben gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden erfüllen oder mittels Leistungsvereinbarung Dritten übertragen.

## **2.4. Aufgaben und Zuständigkeiten nach Abschluss des Asylverfahrens**

### *2.4.1. Gutheissung des Asylgesuchs oder vorläufige Aufnahme*

Heisst das BFM ein Asylgesuch gut und gewährt es Asyl, so erhält die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft, hat Anspruch auf eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung (B- oder C-Bewilligung) und kann eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (Art. 58 ff. AsylG). Lehnt das BFM ein Gesuch ab, erachtet es aber den Vollzug einer Wegweisung als nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, so ordnet es die vorläufige Aufnahme an (Art. 44 Abs. 2 AsylG). Diese richtet sich nach Art. 14a ff. ANAG. Auf die Rechtsstellung der anerkannten sowie der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge geht der vorliegende Bericht nicht näher ein.

### *2.4.2. Vollzugsaufgaben*

Bei negativem Ausgang des Asylverfahrens, sei es infolge Abweisung des Gesuchs oder sei es durch Nichteintretensentscheid, verfügt das BFM die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an (Art. 44 AsylG). Es obliegt den Kantonen, die Rückführungsverpflichtungen zu vollziehen (Art. 46 Abs. 1 AsylG). Mit Ablauf der angesetzten Ausreisefrist verlieren die betroffenen Personen, sofern sie ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen, grundsätzlich die Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz und unterstehen ab diesem Zeitpunkt dem ANAG. Sofern die Ausreise nicht freiwillig erfolgt, müssen die Kantone allfällige Zwangsmassnahmen – insbesondere die Ausschaffungshaft – gestützt auf Art. 13a ff. ANAG anordnen.

Steht die Identität einer Person nicht fest, kann eine Wegweisung nicht vollzogen werden. Identitätsabklärungen bilden heutzutage den Schwerpunkt der Tätigkeit des Ausländeramtes im Vollzugsbereich (vgl. dazu Ziff. 5.2 dieses Berichts). Um eine gewisse Vereinheitlichung im Wegweisungsvollzug der Kantone sicherzustellen, erhalten die Kantone hierbei bundesstaatliche, also zentrale Unterstützung durch die Abteilung Vollzugsunterstützung des BFM. Diese unterstützt die Kantone u.a. bei der Papierbeschaffung in problematischen Fällen. Neben der Abteilung Vollzugsunterstützung ist die Abteilung Aufenthalt und Rückkehr beim BFM, im speziellen die Sektion Rückkehrunterstützung, mit der Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Rückführung von weggewiesenen Asylsuchenden befasst. Darüber hinaus bietet die Unterabteilung SwissREPAT den Kantonen zusätzliche bundesstaatliche Unterstützung bei der Lösung von logistisch-organisatorischen Problemen des Vollzugs von Rückführungsmassnahmen.

Gewisse Aufgaben können nur in enger Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei bewältigt werden. Die Kantonspolizei tätigt für das Ausländeramt Interpolabklärungen bei straffällig gewordenen Asylsuchenden. Im Auftrag des Ausländeramtes kann die Kantonspolizei während eines Weg- oder Ausweisungsverfahrens einen Ausländer oder eine Ausländerin sowie Sachen, die mitgeführt werden, durchsuchen (vgl. Art. 9 AsylG). Auch der Transport von Auszuschaffenden zwecks Befragung bei deren heimatlichen Botschaften erfolgt in der Regel durch die Kantonspolizei. Kann die Ausschaffung durch das Ausländeramt in die Wege geleitet werden, transportiert die Polizei auszuschaffende Personen zum Flughafen oder begleitet diese auf dem Flug ins Heimatland.

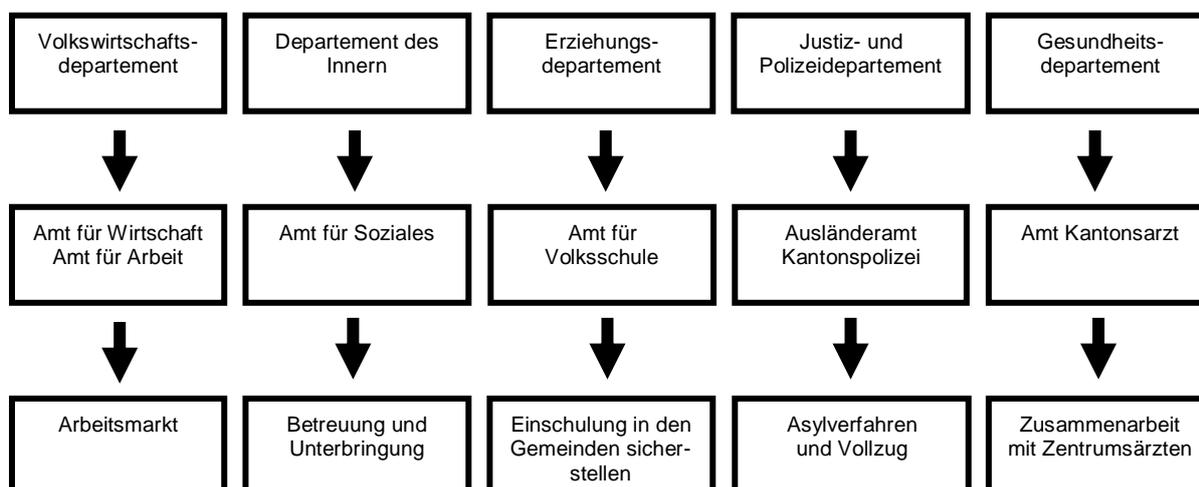
### 2.4.3. Unterbringung und Betreuung

Personen, die nach einem abweisenden Asylentscheid die Schweiz nicht verlassen, denen die vorläufige Aufnahme nicht gewährt wurde und die – insbesondere wegen unbekannter Identität oder Herkunft – nicht ausgeschafft werden können, verbleiben in der Regel in den bisherigen Strukturen. Sie wohnen daher weiterhin in einer kantonalen Kollektivunterkunft oder in einer von der zuständigen Gemeinde zugewiesenen Unterkunft und erhalten dort auch die erforderliche persönliche Sozialhilfe.

Für Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde, gilt seit 1. April 2004 eine neue Regelung: Diese Personen fallen aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs; sie haben ihre Unterkunft zu verlassen und können lediglich noch die verfassungsrechtlich gewährleistete Nothilfe beanspruchen (vgl. Ziff. 6.4 dieses Berichts).

## 2.5. Graphische Übersicht über die Zuständigkeiten

In die Aufgaben des Asylbereichs teilen sich im Kanton St.Gallen, wie in den vorstehenden Ausführungen aufgezeigt wurde, fünf Departemente. Ihr Zusammenspiel kann graphisch wie folgt dargestellt werden:



## 2.6. Kostentragung

Der Bund legt nicht nur die gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen fest, er kommt auch für die Kosten des Asylbereichs auf. Mit einem pauschalen Abgeltungssystem, das in Art. 88 und 89 AsylG geregelt ist, entschädigt der Bund den Kantonen die Aufwendungen für die Sozialhilfe. Auch die Gesundheitskosten werden pauschal, in besonderen Fällen in tatsächlicher Höhe ersetzt. Der Kostenersatz des Bundes dauert bis zum Tag, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist. Die Einzelheiten sind auf Verordnungsebene detailliert geregelt (Art. 20 ff. AsylV2). Im Kanton St.Gallen werden die Gemeinden an diesen Finanzmitteln nach Massgabe ihrer Aufwendungen beteiligt.

Die Sozialhilfekosten für Personen mit Nichteintretensentscheid werden seit 1. April 2004 nicht mehr nach diesem System entschädigt. Für diese Personen erhalten die für den Vollzug zuständigen Kantone eine feste Pauschale von Fr. 600.–, unabhängig davon, ob eine Person tatsächlich um Nothilfe ersucht oder nicht. Dieser Betrag wird vollumfänglich den Gemeinden zur Verfügung gestellt.

Die Abgeltungen des Bundes vermögen die direkten Kosten der Kantone und Gemeinden im Asylbereich in der Regel zu decken. Sehr viele Leistungen des Kantons – z.B. der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der departementalen Beratungsdienste – werden allerdings nicht spezifisch für den Asylbereich ausgeschieden und kostenmässig erfasst, so dass der Kanton einen nicht im Einzelnen quantifizierbaren Aufwand im Asylbereich aus allgemeinen Steuermitteln decken muss.

## 3. Aktuelle Entwicklungen im Asylbereich

### 3.1. Entwicklung der Asylgesuchszahlen

Die Asylstatistik des BFM<sup>2</sup> zeigt für das Jahr 2004 einen deutlichen Rückgang der neu eingegangenen Asylgesuche: Mit 14'248 neuen Gesuchen (Vorjahr: 21'037) liegt die Zahl der Neueingänge auf dem tiefsten Stand seit 1987. Das BFM führt den Rückgang um 32,3 Prozent auf verschiedene getroffene Massnahmen – Neuregelung der Sozialhilfe bei Nichteintretensentscheiden, Verfahrensbeschleunigungen, Vollzugspolitik – zurück. Auch in den anderen westeuropäischen Ländern ist ein Rückgang der Zahl der Asylgesuche festzustellen; er beträgt aber lediglich rund 20 Prozent. Der Rückgang der Asylgesuche führte zu einem Anstieg der Anerkennungsquote: Mit 9,2 Prozent (Vorjahr: 6,7 Prozent) liegt sie jedoch immer noch verhältnismässig tief, indem nach wie vor über 90 Prozent aller Gesuche abgewiesen (10'800 Gesuche), mit Nichteintretensentscheid erledigt (5'193), zurückgezogen oder abgeschrieben (2'329) werden. Dem Kanton St.Gallen wurden im Jahr 2004 die Gesuche von 824 Personen zugewiesen (Vorjahr: 1'255). Der wichtigste Herkunftsraum von Asylsuchenden ist, wie bereits in den Vorjahren und in den anderen westeuropäischen Zielländern, der südosteuropäische Raum. Stärker als im übrigen Westeuropa zurückgegangen sind in der Schweiz die Gesuche von Personen aus afrikanischen Staaten.

Der Rückgang der Asylgesuchszahlen darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass nach wie vor erhebliche Probleme im *Vollzugsprozess* bestehen. Zwar ist auch ein Rückgang des Bestandes an Personen im Vollzugsprozess festzustellen; mit 14'231 Personen im Vollzugsprozess am Ende des Jahres 2004 (Vorjahr: 17'322) werden aber im Vollzugsbereich, für den die Kantone zuständig sind, nach wie vor erhebliche Ressourcen und Kräfte beansprucht. Dabei ortet auch die Asylstatistik des BFM das Hauptproblem insbesondere bei jenen Personen, für die Identitäts- und Reisepapiere beschafft werden müssen, da ohne Papiere eine Rückschaffung in die Herkunftsländer nicht möglich ist. Im Kanton St.Gallen stehen 569 Personen im Vollzugsprozess, für 398 von ihnen müssen Papiere beschafft werden (vgl. auch Ziff. 5.2 dieses Berichts).

<sup>2</sup> Quelle: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch): (Asylstatistik).

### 3.2. Schliessung von Asylzentren

Der Rückgang der Asylgesuchszahlen sowie der Paradigmenwechsel, wonach Personen mit Nichteintretensentscheid den Anspruch auf Sozialhilfe verlieren, haben die vom Kanton geführte kollektive Aufnahme- und Betreuungsphase bereits unmittelbar beeinflusst. Von ursprünglich neun Asylbewerberzentren wurden Ende Oktober 2004 das Zentrum «Fleuben» in Altstätten sowie das von der Stadt St.Gallen geführte Zentrum «Felsengarten» geschlossen. Damit wurde die Aufnahmekapazität von 802 Plätzen um 190 auf 612 Plätze reduziert. Da die Zuweisungen durch das BFM inzwischen auf knapp 40 Personen pro Monat gesunken sind und eine Umkehrung des Trends nicht wahrscheinlich ist, wurden Ende Februar auch die Zentren «Rüthihof» in Rüthi und «Soldanella» in Amden geschlossen und die Aufnahmekapazität damit auf 465 Plätze reduziert. Zur Zeit ist nicht abzuschätzen, ob weitere Schliessungen folgen müssen.

Im Zusammenhang mit den Zentrumsschliessungen haben die Gemeinden schriftlich erklärt, dass sie keinen Bedarf haben, eine der Einrichtungen zu übernehmen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Schwierigkeiten beim Bemessen und Erbringen von Nothilfe stellt sich möglicherweise erneut die Frage, ob die Gemeinden gemeinsam eine zentrale Nothilfeligung anbieten wollen. Das Angebot des Kantons, eines der bisherigen Zentren dafür zu nutzen, besteht weiter.

### 3.3. Revision des Asyl- und Ausländerrechts

Im März 2002 leitete der Bundesrat den Eidgenössischen Räten eine Totalrevision des aus dem Jahr 1931 stammenden ANAG zu, das durch ein neues Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer abgelöst werden soll<sup>3</sup>. Dieses Gesetz soll zum einen das Zulassungssystem erwerbstätiger Personen aus Nicht-EU-Staaten neu regeln, zum zweiten die Rechtsstellung und Integration der rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer verbessern und zum dritten griffige Instrumente für die Missbrauchsbekämpfung zur Verfügung stellen. Im September 2002 unterbreitete der Bundesrat sodann eine Vorlage zur Teilrevision des AsylG<sup>4</sup>, mit der unter anderem eine präzisierte Drittstaatenregelung geschaffen, das Asylverfahren beschleunigt und ein neues Finanzierungsmodell eingeführt werden soll. Der Nationalrat hat diese Vorlagen als Erstrat im Jahr 2004 behandelt; in den im vorliegenden Zusammenhang interessierenden Fragen bezüglich Asylrechtsvollzug ist er im Wesentlichen der Linie des Bundesrates gefolgt.

Überlappend zu diesen Revisionen haben die Eidgenössischen Räte im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (EP-03)<sup>5</sup>, das AsylG dahingehend geändert, dass Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde, keinen Anspruch auf Sozialhilfe mehr haben, sondern lediglich noch Nothilfe beanspruchen können<sup>6</sup>. Diese Regelung wird seit 1. April 2004 angewendet (vgl. Ziff. 6.4 dieses Berichts).

Ferner unterbreitete der Bundesrat im Rahmen der laufenden Revision des Asyl- und Ausländerrechts im August 2004 dem Ständerat als Zweitrat ergänzende Anträge. Diese betreffen insbesondere eine Verlängerung der Dauer der Ausschaffungshaft, eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Ein- und Ausgrenzung, eine Erweiterung der Nichteintretenstatbestände, weitere Massnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens sowie die Beschränkung auf Nothilfe (statt Sozialhilfe) für alle Personen mit negativem Asylentscheid. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat diesen Anträgen Anfang Februar 2005 zugestimmt. Darüber hinaus sieht sie eine «Durchsetzungshaft» vor, mit der ausländische Personen ohne Bleiberecht, die ihre Identität verheimlichen und deshalb nicht ausgeschafft werden können, zu einer Änderung ihres Verhaltens veranlasst werden sollen. Ferner soll die Nothilfe gekürzt oder

<sup>3</sup> BBl 2002, S. 3709 ff.

<sup>4</sup> BBl 2002, S. 6845 ff.

<sup>5</sup> Botschaft des Bundesrates: BBl 2003, S. 5615 ff.

<sup>6</sup> AS 2003, S. 8099 ff.

eingestellt werden, wenn die begünstigte Person unwahre Angaben macht, die Auskunft verweigert oder eine zugewiesene Arbeit oder Unterkunft nicht annimmt. Schliesslich wird eine Neuregelung der humanitären Aufnahme vorgesehen, indem ein abschliessender Kriterienkatalog aufgestellt werden soll.<sup>7</sup> Der Ständerat hat die Anträge des Bundesrates und seiner Kommission in der Frühjahrssession 2005 beraten und ihnen zugestimmt. Der Nationalrat wird die Vorlage an einer der kommenden Sessionen im Differenzbereinigungsverfahren ebenfalls beraten.

## 4. Betreuung der Asylsuchenden in Kanton und Gemeinden

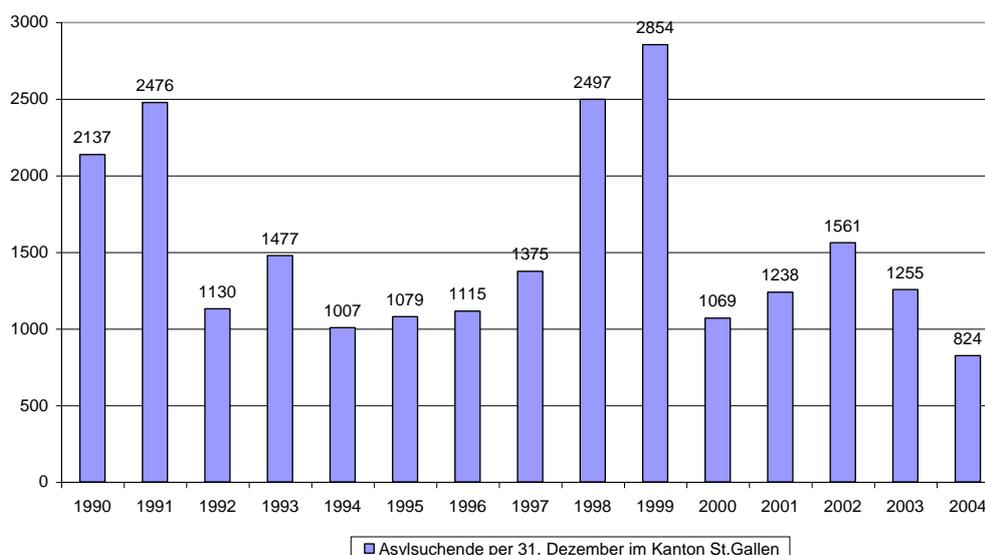
### 4.1. Zweiphasensystem der Betreuung

Gestützt auf das Sozialhilfegesetz ist die Unterbringung der Asylsuchenden im Kanton St.Gallen eine Aufgabe der politischen Gemeinden. Der Kanton unterstützt sie darin, indem er alle neu eintreffenden Asylsuchenden in einer ersten Phase in seinen Kollektivunterkünften bzw. Zentren für Asylsuchende unterbringt, um sie mit den Grundzügen der hiesigen Lebensverhältnisse vertraut zu machen. Anschliessend werden sie von den politischen Gemeinden aufgenommen.

Vom 1. Januar 1990 bis 31. Dezember 2004 sind dem Kanton St.Gallen 23'094 Asylsuchende aus über 100 verschiedenen Herkunftsländern zur Unterbringung und Betreuung zugewiesen worden. Hinter diesen Zahlen stehen Kollektivereignisse wie der Bürgerkrieg in Sri Lanka, die Kurdenverfolgungen in der Türkei und im Nordirak, der Zusammenbruch des Warschauerpakts, die Kriege im ehemaligen Jugoslawien, die vielen Kriege und Krisen in Afrika und unzählige Einzelschicksale, die Menschen dazu veranlasst haben, ihr Heil und ihr Auskommen in der Schweiz zu suchen.

Eine der grossen Herausforderungen war die Bewältigung der Fluchtbewegung in der Folge des Krieges im Kosovo. So stellte das Amt für Soziales im Jahre 1999 auf dem Höhepunkt des Krieges gegen 1600 Plätze in über 20 Einrichtungen für Asylsuchende zur Verfügung, was einer Verdoppelung der Kapazität innert Jahresfrist entsprach. Nach Kriegsende musste die Aufnahmekapazität im Jahr 2000 mehr als halbiert werden. In den Jahren 2001 und 2002 stiegen die Zugangszahlen wieder an, ehe sie in den Folgejahren 2003 und 2004 wiederum deutlich zurückgingen.

Jahreszugang Asylsuchende per 31. Dezember im Kanton St.Gallen

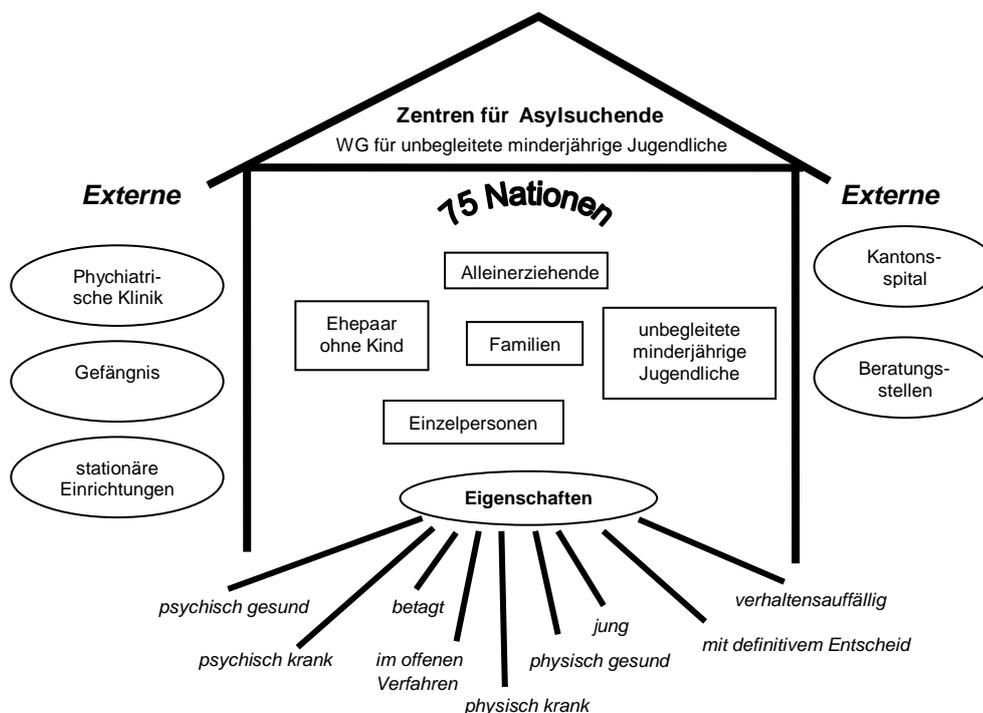


<sup>7</sup> Quelle: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

## 4.2. Die Aufgaben der Zentren für Asylsuchende

### 4.2.1. Betreuungsauftrag

In den Zentren für Asylsuchende wird die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden rund um die Uhr gewährleistet. Im Mittelpunkt des Betreuungsauftrages stehen die Erhaltung und die Förderung einer selbstverantwortlichen Lebensgestaltung sowie die Vorbereitung der Rückkehr in das Heimatland oder der Integration in der Schweiz. Das Zusammenleben von Personen aus verschiedensten Ländern mit unterschiedlichsten Lebenserfahrungen stellt an die Betroffenen und die Mitarbeitenden hohe Ansprüche. Um diesem Betreuungsauftrag gerecht werden zu können, braucht es Fachkräfte mit entsprechender Berufsausbildung und -erfahrung und ein differenziertes Leistungsangebot. Damit dieses Angebot von möglichst vielen Bewohnenden genutzt wird, ist es gebunden an ein Bonus-Malus-System: Der Einsatz für die Gemeinschaft oder die Nutzung eines Angebotes führen für die Asylsuchenden zu einem individuellen Vorteil. So ist beispielsweise im Zentrum Buchserberg die Busfahrt für Asylsuchende nach Buchs gekoppelt an das aktive Mitwirken am Zentrumsbetrieb. In einem anderen Zentrum ist ein externer Kurzarbeitseinsatz nur möglich, wenn zuvor der obligatorische Deutschunterricht erfolgreich absolviert worden ist. Auf der anderen Seite hat beispielsweise mit der Kürzung des Taschengelds zu rechnen, wer die ihm übertragenen Hausarbeiten im Zentrum nicht leistet.



### 4.2.2. Grundleistungen

Der generelle Auftrag eines jeden Zentrums ist in einem Leistungskatalog festgehalten, und die Ausführung der Leistungen ist mittels Richtlinien, Weisungen und Merkblättern geregelt, die im «Handbuch Zentren für Asylsuchende St.Gallen» zusammengefasst sind und vom Brand- und Feuerschutz über die Meldung von besonderen Vorkommnissen an die Polizei und das Ausländeramt sowie Arbeitseinsätze von Asylsuchenden bis hin zum Fürsorgerischen Freiheitsentzug zur Zwangseinweisung in eine Klinik alle Arbeitsbereiche in den Zentren regeln. Ein grosser Teil der Weisungen und Richtlinien ist in Zusammenarbeit mit den weiteren beteiligten Dienststellen der anderen Departemente erarbeitet und nach Bedarf angepasst worden. Der Zentrumsalltag wird in einer für alle Zentren geltenden Hausordnung geregelt (vgl. Beilage 2). Das Amt für Soziales achtet bei der Führung der Zentren darauf, dass der Betreuungsauftrag mit einer gemeinsamen Haltung und Ausrichtung erfüllt werden kann.

Die Zentren für Asylsuchende erbringen folgende Grundleistungen:

*a) Schule/Bildung*

Jedes Zentrum verfügt über ein Schulkonzept, in dem die Rahmenbedingungen, Lerninhalte, Klasseneinteilungen usw. festgehalten sind. Für schulpflichtige Kinder und Jugendliche ist der Schulunterricht obligatorisch. Schulpflichtige werden so beschult, dass sie in eine öffentliche Schule aufgenommen werden können. Auch Erwachsenen und nicht mehr schulpflichtigen Jugendlichen bietet jedes Zentrum Gelegenheit, Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben, und es fördert die Teilnahme an den Kursen. Im Mittelpunkt des Unterrichts steht das Erlernen der deutschen Sprache für die Alltagsbewältigung (Einkauf, Post, Billette lösen usw.).

*b) Arbeit/Beschäftigung*

Arbeit und Beschäftigung haben in den Zentren einen wichtigen Stellenwert. Zum einen erledigen die Asylsuchenden diverse Arbeiten innerhalb des Hausdienstes wie Küchenarbeit, Hausunterhalt, Wäscherei, Putzdienst usw. Renovationsarbeiten in den Zentren werden unter Anleitung durch Fachmitarbeitende ebenfalls zum grossen Teil von Asylsuchenden ausgeführt.

Darüber hinaus bieten die Zentren den Bewohnenden Beschäftigungsprojekte an, welche vom BFM jährlich genehmigt werden müssen und zum Teil refinanziert werden (Art. 91 Abs.1 AsylG und Art. 41 ff. AsylV2). Diese Angebote sind entweder ausbildungsorientiert oder auf rein praktische Arbeiten ausgerichtet. Dazu gehören beispielsweise eine Anlehre als Velomechaniker, eine Nähausbildung und Holzbearbeitungskurse. Die Projekte sind in der Regel in verschiedene Module aufgeteilt mit dem Ziel, neben praktischen Fertigkeiten auch theoretische Kenntnisse wie Material- und Werkzeugkunde, Erkennen und Umsetzen von wirtschaftlichen und rationalen Produktionsabläufen, Einhaltung von Sicherheitsvorschriften und Nutzung von Schutzvorrichtungen sowie Erstellen von Musterordnern und Glossaren zu vermitteln. Dabei wird darauf geachtet, dass sich die Teilnehmenden Fertigkeiten und Kenntnisse aneignen können, die ihnen auch in ihrer Heimat von Nutzen sind. Ein weiteres wichtiges Ziel ist die Stärkung und Förderung der Sozialkompetenz und der Eigenverantwortung.

In den von den Zentren betriebenen 15 Beschäftigungsprojekten (vgl. Beilage 3) konnten im Jahr 2003 309 Personen ausserhalb der üblichen Zentrumstätigkeiten wie Haushalts- und Unterhaltsarbeiten beschäftigt werden. Das Angebot der Beschäftigungsprojekte umfasste 74'195 Arbeitsstunden.

Projekttypen	Teilnehmerstunden
ausbildungsorientierte Projekttypen	23'410
Beschäftigungsprojekte mit Bildungsanteilen	42'936
gemeinnützige Beschäftigungsprojekte	3'800
andere Projekte	4'049
alle Beschäftigungsprojekte	74'195

In gemeinnützigen Einsätzen leisteten die Asylsuchenden der Zentren 3800 Einsatzstunden. Im speziell für Frauen konzipierten rückkehrorientierten Projekt «Lehrgang in Gesundheits- und Krankenpflege» absolvierten die Teilnehmerinnen 1027,5 Schulungstage.

*c) Gesundheits- und Sozialdienst*

Unter den Asylsuchenden in den Zentren treten die verschiedensten Krankheiten und Behinderungen auf. Hinzu kommt, dass für die Betroffenen der Zugang zur Gesundheitsversorgung anders ist als in ihren Heimatländern und sie mit dem Aufbau und der Komplexität unseres Gesundheitsversorgungssystems nicht vertraut sind. Die gesundheitsverantwortlichen Fachmitarbeitenden beraten und begleiten die Asylsuchenden bei auftretenden gesundheitlichen Problemen und stellen insbesondere den Zugang zur medizinischen Versorgung sicher. Dazu

stehen sie in engem Kontakt mit dem zuständigen Zentrumsarzt und organisieren, wenn nötig, Termine bei verschiedenen Fachärzten und Beratungsstellen. Um eine gute und geregelte Begleitung der Asylsuchenden zu gewährleisten, bieten die Zentren zu sozialen Fragen und gesundheitlichen Problemen tägliche Sprechstunden an. Alle Asylsuchenden sind kranken- und unfallversichert.

Ein weiterer Auftrag besteht darin, die Bewohnerinnen und Bewohner über wichtige gesundheitsspezifische Themen wie «HIV-Prävention», «Familienplanung» und «Ernährungsberatung» zu informieren. Bei Bedarf werden externe Fachstellen beigezogen. Die Teilnahme an diesen regelmässigen Veranstaltungen ist obligatorisch.

#### *d) Ernährung und Verpflegung*

Die Verpflegung von Menschen aus verschiedenen Kulturen und Religionen mit unterschiedlichsten Essgewohnheiten ist eine Aufgabe in einem heiklen Spannungsfeld und ein wichtiger Bestandteil im Tagesablauf. Um eine ausgewogene Menüplanung zu organisieren, die den vielfältigen Bedürfnissen gerecht wird, werden die Asylsuchenden eng miteinbezogen. Unter Anleitung bereiten die Bewohnenden die Mahlzeiten zu und führen die Reinigung und Ordnung der Küchen aus. Die Zentrumsküchen unterstehen der kantonalen Lebensmittelkontrolle.

#### *e) Administrative Aufgaben und Öffentlichkeitsarbeit*

Über die Betreuung hinaus hat jedes Zentrum vielfältige administrative Aufgaben zu erledigen wie z.B. Mutationswesen, Dossierführung, Rechnungswesen, Einhaltung der Budgetvorgaben, Führen von Anwesenheitslisten usw. Dabei ist das exakte Erfassen von Daten sehr wichtig, da die Zentren in einem ständigen Austausch mit verschiedensten Stellen stehen und auf deren Fragen Auskunft geben müssen. Insbesondere ist hier die Zusammenarbeit mit dem Ausländeramt hervorzuheben sowie jene mit dem BFM, das die Aufwendungen für die Betreuung und Unterbringung refinanziert. Das Amt für Soziales sorgt dafür, dass die zur Verfügung gestellten Mittel unter Beachtung der Betreuungsgrundsätze gezielt eingesetzt werden.

Die Zentren haben aber auch den Auftrag, regelmässig mittels Vorträgen, Hausführungen, Ausstellungen usw. über ihre Arbeit zu informieren und damit auf einer sachlichen Ebene zur Meinungsbildung beizutragen.

#### *4.2.3. Betreuung unbegleiteter minderjähriger Jugendlicher*

Das Asylgesetz schreibt vor, dass Kinder und minderjährige Jugendliche, die ohne Eltern in die Schweiz gelangen und hier einen Asylantrag stellen, für die Dauer ihres Asylverfahrens einen Anspruch auf eine altersgerechte Begleitung und Betreuung haben (Art. 17 Abs. 3 AsylG). Ziel der Betreuung ist es, entwurzelte Kinder und Jugendliche in eine altersgerechte Tagesstruktur einzubinden und soweit zu stabilisieren, dass eine vernünftige Zukunftsperspektive erarbeitet werden kann. Wie bei allen Asylsuchenden steht dabei die Rückkehr in die Heimat im Vordergrund. In Beachtung dieses Auftrags und angesichts dessen, dass zunehmend unbegleitete minderjährige Asylsuchende in den Kanton St.Gallen gelangten, nahm das Amt für Soziales im September 2001 erstmals ein Wohnfoyer für unbegleitete Minderjährige als Pilotprojekt in Betrieb. Aufgrund der positiven Erfahrungen wurde entschieden, ein zweistufiges sozialpädagogisches Konzept umzusetzen. In einer ersten Phase werden die Minderjährigen in einer Aufnahmegruppe mit einer verbindlichen Tagesstruktur betreut und begleitet. Mit der Übernahme des Zentrums für Asylsuchende «Eichlitten» in Gams konnte diese Aufnahmegruppe etabliert werden. Jugendliche, die ausreichend sozialisiert sind und die Fähigkeit haben, sich an Regeln, Grenzen und Strukturen zu orientieren, ziehen anschliessend in eine Projektgruppe (Aussenwohngruppe Oberbüren) um. Von dort aus besuchen sie diverse Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte. Insgesamt stehen 27 Plätze für die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger zur Verfügung.

Zurückgehend auf einen Entscheid der Asylrekurskommission müssen unbegleitete minderjährige Asylsuchende im Asylverfahren durch eine asylrechtskundige Person begleitet werden. Diese Vertrauensperson schaltet, sofern im konkreten Fall vormundschaftliche Anordnungen erforderlich sind, die zuständige Vormundschaftsbehörde ein. Ergibt ein negativer Asylentscheid, haben unbegleitete minderjährige Asylsuchende die Möglichkeit, auf professionelle Rechtsvertretung zurückzugreifen. Die im Zusammenhang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden entstehenden Kosten werden vom Kanton übernommen.

#### **4.3. Schnittstelle Zentren / Gemeinden**

In Zusammenarbeit mit den von der Caritas St.Gallen geführten fünf Kontaktstellen für Asylbewerberfragen organisiert und koordiniert das Amt für Soziales die Zuteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden. Die Verteilung auf die Gemeinden stützt sich auf die seit 1. Januar 2003 in Vollzug stehende Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden, die in Zusammenarbeit mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) erarbeitet wurde und sich in der Praxis sehr bewährt. Das Aufnahme-Soll der einzelnen Gemeinden entspricht dem prozentualen Anteil ihrer Einwohnerzahl an der Einwohnerzahl des Kantons (Art. 4 VAA). Ende Dezember 2004 wohnten 1922 Asylsuchende in den Gemeinden und 380 in den Zentren.

Die regionalen Kontaktstellen unterstützen und beraten die Gemeinden in deren Betreuungs- und Unterbringungsauftrag. Auf Anfrage hin berät und begleitet auch das Amt für Soziales die Gemeinden in Konfliktfällen und trägt damit dazu bei, dass die nötigen Massnahmen von den Gemeinden ergriffen werden können. Zudem stellt es den Gemeinden seit 1992 Richtlinien für die Betreuung von Asylsuchenden zur Verfügung.

#### **4.4. Rückkehrberatung**

Die kantonale Rückkehrberatung des Amtes für Soziales (Art. 67 Abs. 2 AsylV2) koordiniert ein Netz von Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberatern in den Zentren für Asylsuchende und in den Gemeinden. Bei der Klärung der Ausreisemodalitäten arbeitet die Rückkehrberatung des Amtes für Soziales eng mit dem Ausländeramt zusammen. Dies garantiert allen Personen des Asylbereichs aktuelle Informationen und Zugang zu einer individuellen Rückkehrhilfe. Die Rückkehrhilfe schafft bessere Voraussetzungen für eine Wiedereingliederung der Rückkehrenden in ihrem Heimatstaat und hilft mit, die Perspektiven für die persönliche Zukunft zu verbessern. Damit leistet sie auch einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung im Heimatstaat. Die Rückkehrhilfe stützt sich ab auf die Weisung des Bundesamtes für Migration über die individuelle Rückkehrhilfe (Asyl 62.2). Diese Organisationsform wird von der Sektion Rückkehrhilfe des BFM als effizient und wirksam beurteilt.

### **5. Aktuelle Problemstellungen des Asylbereichs**

#### **5.1. Grenzen der Betreuung in den Zentren für Asylsuchende**

##### *5.1.1. Beschränkte Sanktionsmöglichkeiten bei dissozialen und renitenten Asylsuchenden*

Das Zusammenleben zahlreicher Menschen aus verschiedensten Kulturen und mit unterschiedlichsten Lebenserfahrungen auf engem Raum ist auch für die Betroffenen überaus anspruchsvoll. Dabei ist festzuhalten, dass sich die überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden korrekt verhält, die Hausordnung respektiert und sich an den alltäglichen Arbeiten und am Unterricht beteiligt.

Allerdings hat es unter den Asylsuchenden, die den Kantonen vom BFM zugeteilt werden, immer wieder Personen, die aus verschiedensten Gründen nicht in der Lage oder nicht willens sind, die geltenden Rahmenbedingungen einzuhalten und sich den besonderen Umständen eines Lebens im Kollektiv anzupassen. Unerlaubtes Fernbleiben, Missachtung der Brandschutzregelungen, Verweigerung von Hausarbeiten, Ausfälligkeiten gegen das Zentrumspersonal

gehören zu den alltäglichen Schwierigkeiten. Hier werden die Grenzen des Betreuungsauftrages deutlich, denn die Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung der Hausordnung und anderem regelwidrigem Verhalten sind sehr beschränkt (vgl. Ziff. 6.1). Die möglichen Sanktionen werden in den Asylzentren konsequent angewendet.

### *5.1.2. Vollzugsproblematik und psychosomatische Folgeerscheinungen bei Langzeitaufenthalten*

Rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende, die der Aufforderung zum Verlassen der Schweiz nicht nachkommen und die nicht ausgeschafft werden können (vgl. Ziff. 5.2), werden den Gemeinden, obwohl diese gemäss Sozialhilfegesetz für die Unterbringung und Betreuung zuständig wären, in der Regel nicht zugeteilt. Sie verbleiben mehrheitlich als Langzeitaufenthalter in den Zentren. Dieses Vorgehen entlastet einerseits die Gemeinden, konfrontiert die Mitarbeitenden in den Zentren aber immer wieder mit kaum lösbaren Situationen. Die Erfahrung zeigt, dass sich bei Langzeitaufenthalten in den Zentren oft psychosomatische Folgeerscheinungen einstellen wie Depressionen, Antriebslosigkeit, Aggressionen, Alkoholabusus, Suizidgefährdung usw. Ein adäquater Umgang mit Betroffenen ist in einer Kollektivsituation kaum möglich, zudem beeinträchtigen solche Personen auch das Zusammenleben der anderen Asylsuchenden in den Zentren. Die gesetzlich zulässigen Sanktionen greifen bei dieser Personengruppe in der Regel nicht. Die Vorstellung, dass mit gezielten Massnahmen im Betreuungsbereich und einem Ausbau der Personalressourcen diese Situation deutlich verbessert werden kann, ist nicht realistisch. In den Zentren werden Asylsuchende bereits heute personalintensiv und zielgerichtet betreut. Die Erfahrung zeigt, dass ein beachtlicher Teil jener Personen, die keine Perspektive in der Schweiz haben und nicht bereit sind, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren, trotzdem früher oder später in irgendeiner Form auffällig wird.

### *5.1.3. Personen mit schweren gesundheitlichen Problemen*

Neben dissozialen und renitenten Asylsuchenden müssen auch Asylsuchende mit schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen betreut werden. Hier gilt es, eng mit Ärzten und Fachstellen (Psychiatrie, sozialpsychiatrische Beratungsstellen usw.) zusammenzuarbeiten. Es leben aber etliche Personen mit gesundheitlichen Problemen in den Zentren, für die es kein Spezialangebot gibt. So fehlen zum Beispiel Angebote für die Unterbringung und Betreuung von Traumatisierten, schwer Drogensüchtigen und Personen mit anderen schwierigen Verhaltensauffälligkeiten. Insgesamt leben zur Zeit rund 20 Personen, die dieser Kategorie zuzurechnen sind, in den Zentren. In einem Zentrum werden beispielsweise ein schwer traumatisierter, ehemaliger Kindersoldat, ein Asylsuchender, der praktisch blind ist und deshalb eine ständige Begleitung nötig hat, und eine Person mit latenter Suizidgefährdung betreut. Ein anderes Zentrum begleitet zwei HIV-positive Bewohner, die in einem schlechten Allgemeinzustand und psychisch sehr belastet sind. Weitere ähnliche Fälle leben auch in allen anderen Zentren. Hinzu kommt, dass die Betroffenen aus unterschiedlichsten Kulturen und Gesellschaftsschichten stammen und die Kommunikation dadurch extrem erschwert wird. Diese Konstellation hat zur Folge, dass häufig nichts anderes übrig bleibt, als solche Personen über Monate oder gar Jahre in den Zentren mitzutragen.

## **5.2. Wegweisungsvollzug**

### *5.2.1. Problemstellung*

Trotz des Rückgangs der Zahl der Asylgesuche ortet das BFM eine erhebliche Problematik in der anhaltend hohen Zahl der Vollzugspendenzen. In diesem Bereich liegt eine grosse Herausforderung, ist es doch aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Rechtssicherheit und der Rechtspolitik erforderlich, dass Personen, die nach einem ordnungsgemäss durchlaufenen Verfahren kein Anrecht auf einen weiteren Verbleib in der Schweiz haben (weil sie weder als Flüchtling anerkannt noch vorläufig aufgenommen werden), das Land wieder verlassen. Im Kanton St.Gallen war – in Übereinstimmung mit dem gesamtschweizerischen Trend – bis ins Jahr 2003 eine stete Zunahme der Vollzugspendenzen bis auf einen Stand von 780 festzustellen; bis Ende 2004 konnte dieser Stand auf 569 Vollzugspendenzen reduziert werden.

Die anhaltend hohe Zahl der Vollzugspendenzen hat verschiedene Ursachen. An erster Stelle ist die Tatsache zu erwähnen, dass die einreisenden Asylsuchenden heute kaum mehr über Reisepapiere verfügen, welche die Rückkehr in das Heimatland oder einen Drittstaat ermöglichen. Es ist dann Aufgabe der zuständigen kantonalen Behörden, die für den Vollzug der Wegweisung erforderliche Identität festzustellen und Reisepapiere zu beschaffen. Ebenso wie die Betreuung der Asylsuchenden in den Zentren hohe Anforderungen an Belastbarkeit und Fachlichkeit der Mitarbeitenden stellt, sind auch Vorbereitung und Vollzug von Wegweisungsverfügungen für die Mitarbeitenden anspruchsvoll und wegen des oft fehlenden Erfolgserlebnisses belastend. Sie haben sich mit Personen aus fremden Kulturen zu befassen, die häufig keinerlei Interesse an einer Kooperation mit den schweizerischen Behörden haben und die behördlichen Bemühungen sogar aktiv behindern. Auch wenn Indizien bei einer konkreten Person für eine andere Identität als die angegebene sprechen, ist ein grosser Teil der Asylsuchenden nicht bereit, ihre Herkunft bzw. ihr Heimatland korrekt anzugeben. Trotz umfangreicher Unterstützung durch das BFM mittels Sprachexpertisen, ausführlichen Befragungen zur Person und mehrfachen Vorführungen bei den Botschaften oder Konsulaten möglicher Heimatländer sind die Asylsuchenden vielfach nicht bereit, bei den staatlichen Vollzugsbemühungen mitzuwirken. Gelingt es nach aufwändigen Bemühungen, Identität und Herkunft festzustellen, liegt ein weiteres Problem darin, dass sich immer mehr Staaten weigern, für eigene Staatsangehörige gegen deren Willen die für die Rückkehr erforderlichen Reisepapiere auszustellen. Auch dauern die Verfahren zur behördlichen Papierbeschaffung Monate oder gar Jahre. In den letzten Jahren hat die Zahl der Staaten, die eine Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden verweigern, stetig zugenommen. Gegenwärtig ist eine Zusammenarbeit bei der Papierbeschaffung mit folgenden Staaten aus verschiedenen Gründen praktisch ausgeschlossen: Aethiopien, Uganda, Eritrea, Somalia, Angola, Demokratische Republik Kongo, Nigeria, Mauretanien, Senegal, Guinea-Conakry, Mali, Guinea-Bissau, Ghana, Liberia, Algerien und Kuba. In einigen Staaten existiert zudem kaum Schriftlichkeit. EDV-Anlagen im Zusammenhang mit der Registerführung sind unbekannt.

Wenn es trotz dieser Probleme im Einzelfall gelingt, die erforderlichen Reisepapiere zu beschaffen, stellt sich häufig das Problem der tatsächlichen Ausreise. Die ausgestellten Reisepapiere sind in der Regel keine normalen Reisepässe, sondern lediglich Ersatzpapiere, die nur die Rückkehr auf dem Luftweg ermöglichen. Dabei ist es nicht selten, dass sich die auszuschaffenden Personen weigern, an Bord des Flugzeugs zu steigen, dass sie schreien und um sich schlagen. Unter diesen Umständen obliegt es dem Flugkapitän zu entscheiden, ob er diese Personen transportieren will oder nicht. Oft wird der Transport aus Rücksicht auf die übrigen Passagiere verweigert, womit die Ausschaffung scheitert. Nicht selten besteht die letzte Alternative darin, dass der Bund für sehr viel Geld einen Sonderflug nur für Auszuschaffende organisiert.

Eine erfolgte Ausreise aus der Schweiz ist allerdings keine Garantie für eine erfolgreiche Einreise im Bestimmungsland. Zwischendurch wird gar Personen mit gültigen Ersatzpapieren des Bestimmungslandes die Einreise verweigert. Die Rückreise in die Schweiz ist in diesen Fällen unumgänglich.

### *5.2.2. Rückkehraktionen des Ausländeramtes*

Wenn weder der Heimatstaat noch die zur Ausreise verpflichteten abgewiesenen Asylsuchenden ein Interesse an der Rückkehr haben, ist der Wegweisungsvollzug mit fast unüberwindbaren Hindernissen verbunden. Ist ein Leben in Illegalität in der Schweiz aus der Sicht der betroffenen Personen noch immer besser als die Rückkehr ins Heimatland, so scheint es verständlich, dass mit allen Mitteln die Rückkehr verhindert wird. Zur koordinierten und mit den Bundesstellen abgestimmten Bearbeitung des Wegweisungsvollzugs wurde beim Ausländeramt eine auf den Vollzug spezialisierte Abteilung aus dem bestehenden Personal geschaffen. Der Rückgang der Asylgesuchszahlen setzte personelle Kapazitäten frei, die in den Vollzug verlagert werden konnten. Damit ist es möglich, die nach wie vor hohen Vollzugspendenzen konsequent zu bearbeiten und die abgewiesenen Asylsuchenden entweder zur freiwilligen

Ausreise zu motivieren oder, nach staatlicher Beschaffung der erforderlichen Reisepapiere, zwangsweise auszuschaffen. Letztes Jahr wurden 259 Personen zwangsweise ausgeschafft, während lediglich 108 Personen den Kanton St.Gallen freiwillig und kontrolliert verlassen haben. In den Jahren 2001 bis 2004 wurden überdies vier gezielte Aktionen zur Förderung der Rückkehr unternommen: Abgewiesene Asylbewerber, die mehrfach straffällig geworden waren, wurden in Ausschaffungshaft genommen und die Anstrengungen zur Papierbeschaffung und Rückschaffung wurden in diesen schwierigen Fällen intensiviert. Zu diesem Zweck hat das Ausländeramt für 106 Personen ausländerrechtliche Haftbefehle ausgestellt. Von insgesamt 85 Festgenommenen konnten 27 ausgeschafft werden, 21 tauchten unter; die restlichen Personen mussten aus unterschiedlichen Gründen wieder aus der Haft entlassen werden. Der Erfolg dieser besonderen Aktionen mag zwar in absoluten Zahlen bescheiden aussehen; dennoch wäre es ein falsches Signal, nichts zu unternehmen und den Dingen ihren freien Lauf zu lassen.

### 5.3. Kriminalität

#### 5.3.1. Allgemeine Feststellungen

Verlässliche Aussagen zum Anteil der Asylsuchenden, die straffällig werden, sind nicht möglich, weil die Kategorie der Asylsuchenden in den Kriminalstatistiken der Kantone, mit Ausnahme des Kantons Zürich, nicht separat erfasst wird. Dem Bericht des Bundes zur illegalen Migration vom 23. Juni 2004<sup>8</sup> sind jedoch zuverlässige Tendenzen zu entnehmen. Danach sind einzelne Ausländergruppen überdurchschnittlich an kriminellen Taten, insbesondere bei Drogenhandel, Diebstahl und Gewaltdelikten, vertreten. Der Ausländeranteil bei den Verzeigungen dieser Delikte wies 2003 mit 55,3 Prozent den höchsten Stand der letzten zehn Jahre auf. Nach der Kriminalstatistik des Kantons Zürich waren von allen tatverdächtigen Ausländern rund 28 Prozent Asylsuchende; dieser Anteil hat sich seit 1996 verdreifacht. Alle Kantone sehen laut dem erwähnten Bericht die grössten Herausforderungen für die Polizei insgesamt in Betäubungsmittel-, Vermögens- und Gewaltdelikten. Insbesondere bei den Betäubungsmitteldelikten stellen die Kantone fest, dass sich unter den ermittelten Tätern wiederholt illegal anwesende Personen oder Asylsuchende finden.

Ein ähnliches Bild ergibt sich aus der Verurteiltenstatistik<sup>9</sup>, wobei die neuesten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 1998 datieren: 46 Prozent aller im Jahr 1998 verurteilten Personen waren ausländische Staatsangehörige. Der Anteil der Asylsuchenden an allen Verurteilungen betrug knapp sieben Prozent. Junge männliche Asylsuchende wiesen eine zweimal höhere Verurteiltenrate auf als Schweizer der gleichen Altersgruppe. 37 Prozent aller wegen Betäubungsmitteldelikten Verurteilten waren Asylsuchende. Die höchste Verurteiltenrate ergibt sich bei männlichen Asylsuchenden unter 30 Jahren mit einem Aufenthalt in der Schweiz von weniger als zwei Jahren (15 Prozent dieser Personen wurden verurteilt; werden auch die Verurteilungen wegen ausländerrechtlicher Vergehen berücksichtigt, beträgt der Anteil 28 Prozent).

#### 5.3.2. Massnahmen

Dass sich Asylsuchende in einzelnen Regionen und Gemeinden des Kantons St.Gallen – wie auch in anderen Kantonen – sehr aktiv im Kleinhandel mit Betäubungsmitteln betätigen, ist der Kantonspolizei seit langem bekannt. Auch die Regierung hat im Rahmen der Beantwortung mehrerer Vorstösse aus dem Kantonsrat zu diesem Themenkreis Stellung genommen und über getroffene Massnahmen informiert<sup>10</sup>. Im Zentrum der Bekämpfung dieses Betäubungsmittelhandels steht die «Aktion Ameise»: Ein flexibel einsetzbares Detachement der

<sup>8</sup> Quelle: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) (Themen / illegale Migration).

<sup>9</sup> Beilage 18 zum Bericht Illegale Migration; ebenso Bundesamt für Statistik: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) (Themen / Rechtspflege).

<sup>10</sup> Vgl. z.B. 51.01.23/51.01.26/61.01.15 «Drogensituation in Buchs» (Antwort der Regierung vom 4. September 2001); 51.02.24 «Asylsuchende als Drogendealer in Buchs» (Antwort der Regierung vom 3. September 2002); 51.02.26 «Asyl- und Ausländerpolitik im Kanton St.Gallen» (Antwort der Regierung vom 3. September 2002); 51.03.22 «Ausländerkriminalität» (Antwort der Regierung vom 19. August 2003); 61.03.22 «Drogenhandel in Wil?» (Antwort der Regierung vom 20. Januar 2004).

Kantonspolizei St.Gallen verfolgt in wechselnder Zusammensetzung und an wechselnden Orten den illegalen Betäubungsmittelhandel. Dabei werden in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft auch sogenannte Aufkäufe vorgenommen, bei denen in Zivil auftretende Polizeibeamte auf Verkaufsangebote von Dealern eingehen. Im Zeitraum von September 2003 bis Mitte Februar 2005 konnten auf diese Weise 104 Drogendealer überführt und den Strafuntersuchungsbehörden zugeleitet werden. 98 von ihnen stammten aus westafrikanischen Staaten. Etwa jeder zehnte gab an, unter 18 Jahre alt zu sein; die in solchen Fällen durchgeführte Röntgenuntersuchung ergab allerdings in allen Fällen, dass es sich um Erwachsene handelte. Die Staatsanwaltschaft ihrerseits sorgt für eine rasche Erledigung dieser Strafverfahren; in der Regel werden die Betroffenen vorläufig festgenommen, innert 48 Stunden mit einem Strafbescheid belegt und entweder entlassen oder – falls eine unbedingte Freiheitsstrafe ausgefällt wird – sofort in den Vollzug oder in Untersuchungshaft zur Sicherung des Vollzuges versetzt. Ferner werden die betreffenden Personen unverzüglich dem Ausländeramt gemeldet, das seinerseits ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen – insbesondere Ein- und Ausgrenzungen – anordnet. Mit diesem institutionalisierten Vorgehen hat der Kanton St.Gallen ein wirksames Mittel im schwierigen Kampf gegen Drogendealer in der Hand. Die Entwicklungen im Bereich der Drogenproblematik beobachtet eine Arbeitsgruppe «Drogendealer», in der Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Ausländeramt vertreten sind.

Kriminelles Verhalten von Asylsuchenden ist auch Bestandteil der täglichen Arbeit der Mitarbeitenden in den Zentren für Asylsuchende. Stellen Mitarbeitende Auffälligkeiten fest, die auf ein deliktisches Verhalten hinweisen, melden sie dies unverzüglich den Polizeibehörden. Sie führen auch regelmässig Zimmer- und täglich Personenkontrollen durch, verfügen aber selbst über keine polizeilichen Befugnisse, sondern müssen bei konkreten Hinweisen auf Verstösse die Polizeiorgane beiziehen. Bei festgestelltem strafbarem Verhalten erfolgt auch eine Meldung an das Ausländeramt, das seinerseits beim BFM auf eine beschleunigte Behandlung des betreffenden Asylgesuchs drängt und/oder ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen anordnet.

#### **5.4. Notwendigkeit der Zusammenarbeit**

Die Asylproblematik ist, wie den vorstehenden Ausführungen, aber auch schon der Grafik in Ziff. 2.4 dieses Berichts zu entnehmen ist, äusserst vielschichtig und setzt ein engmaschiges Zusammenwirken verschiedenster staatlicher Stellen voraus. Es darf festgestellt werden, dass die Mitarbeitenden der beteiligten Ämter und Dienststellen in ihrer täglichen Arbeit über Departementsgrenzen hinweg das Bewusstsein für diese Zusammenarbeit haben. Sie pflegen ebenso kurze wie offene Kommunikationswege und sind jederzeit bestrebt, die anstehenden Probleme mit- und nicht gegeneinander zu bearbeiten. Die Herausforderungen im Asylbereich können auch weiterhin nur vor diesem Hintergrund bewältigt werden.

## **6. Repressive und präventive Massnahmen nach geltendem Recht**

### **6.1. Unterbringung, Betreuung und Sozialhilfe**

Die Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung der Hausordnung und anderem regelwidrigem Verhalten sind sehr beschränkt. Aufgrund des verfassungsrechtlich geschützten Anspruchs auf Unterstützung (Art. 12 BV und Art. 82 Abs. 2 AsylG) sind die für ein physisches Überleben unerlässlichen Mittel wie Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Versorgung in Notfällen sowie Mittel für Körperpflege und Hygiene in jedem Fall sicherzustellen. Eine Minimalisierung des Leistungsniveaus wie der Entzug des Taschengeldes von Fr. 3.– je Tag über eine längere oder kürzere Zeit vermag auffällige Bewohnerinnen und Bewohner kaum zu beeindrucken. Es besteht jedoch die Möglichkeit, gegen unkooperative Asylsuchende eine Verwarnung auszusprechen. Zeigt diese Massnahme keinen Erfolg, können ein Hausverbot und die Versetzung in ein anderes Zentrum verfügt werden. Zusätzlich kann bei dissozialem Verhalten von Asylsuchenden über das Ausländeramt beim BFM ein Antrag auf prioritäre Behandlung des Asylgesuchs gestellt werden. Die hier aufgeführten Sanktionen werden in den Asylzentren konsequent angewendet. Für andere Sanktionsformen besteht keine gesetzliche Grundlage.

## 6.2. Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts

### 6.2.1. Einleitung

Mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 18. März 1994, in Kraft seit 1. Februar 1995<sup>11</sup>, wurden in Art. 13a ff. ANAG verschiedene Zwangsmassnahmen eingeführt, um Missbräuche, insbesondere bei illegalem Aufenthalt, vermehrt bekämpfen zu können. Zum einen wurde die Höchstdauer der Ausschaffungshaft von einem auf drei Monate, mit Verlängerungsmöglichkeit um sechs Monate, angehoben. Zum anderen wurden neue Instrumente eingeführt, nämlich die Ein- und Ausgrenzung, die Vorbereitungshaft sowie die Möglichkeit einer speziellen, ausländerrechtlich motivierten Durchsuchung.

### 6.2.2. Vorbereitungshaft

In Vorbereitungshaft nach Art. 13a ANAG genommen werden können Ausländer, die über keine geregelte Anwesenheitsberechtigung verfügen. Der Haftzweck besteht darin, «die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen». Vorbereitungshaft kann demgemäss angeordnet werden, wenn eine Wegweisung erfolgen soll; umgekehrt hat dies zur Folge, dass eine Vorbereitungshaft nicht angeordnet werden darf, wenn ein Wegweisungsvollzug zum Vornherein ausgeschlossen ist. Staaten, die sich weigern, für ihre eigenen Staatsangehörigen Reisepapiere auszustellen, verunmöglichen den zuständigen kantonalen Behörden von Anfang an die Anordnung einer Vorbereitungshaft.

Neben der allgemeinen Haftvoraussetzung der Sicherstellung einer Wegweisung setzt die Anordnung einer Vorbereitungshaft voraus, dass mindestens einer der *besonderen* Haftgründe, die in Art. 13a Bst. a bis e ANAG abschliessend genannt werden, erfüllt ist. In der Praxis werden dabei vor allem die Haftgründe von Art. 13a Bst. a (Haft aufgrund der Weigerung des Ausländers, seine Identität offen zu legen) und Bst. e (Haft wegen ernsthafter Bedrohung oder erheblicher Gefährdung von Leib und Leben Dritter) angewendet.

Die Vorbereitungshaft dauert höchstens drei Monate. Während dieser Frist muss zumindest ein erstinstanzlicher Entscheid über den Aufenthalt vorliegen. Ein erstinstanzlicher Negativentscheid über den Aufenthalt ermöglicht die anschliessende Anordnung einer Ausschaffungshaft nach Art. 13b ANAG. Liegt indessen nach Ablauf der drei Monate noch kein solcher Entscheid vor, ist die inhaftierte Person wieder frei zu lassen. Das BFM hat in letzter Zeit grosse Anstrengungen unternommen, die erstinstanzlichen Verfahren zu straffen. Derzeit werden viele Asylgesuche vor Ablauf von drei Monaten erstinstanzlich erledigt. Aus diesem Grund wird in der Praxis meist auf die Anordnung von Vorbereitungshaft verzichtet, der erstinstanzliche Entscheid abgewartet und direkt Ausschaffungshaft angeordnet.

Von der Vorbereitungshaft wird daher während eines hängigen Asylverfahrens eher selten Gebrauch gemacht. Im Jahr 2003 wurden im Kanton St.Gallen lediglich drei Personen, im Jahr 2004 lediglich eine Person in Vorbereitungshaft genommen. Am ehesten wird Vorbereitungshaft gegen ausländische Personen verfügt, die ursprünglich über eine fremdenpolizeiliche Bewilligung verfügten, die ihnen wegen eines Vergehens oder Verbrechens entzogen wurde, und die – statt der Ausreiseverpflichtung nachzukommen – ein Asylgesuch einreichen. Ein derartiges Vorgehen ist rechtsmissbräuchlich und darf nicht zur Verlängerung des Aufenthalts in der Schweiz in Freiheit führen.

### 6.2.3. Ausschaffungshaft und Ausschaffung

Hat ein Ausländer die Frist, die ihm zur Ausreise gesetzt worden ist, unbenutzt verstreichen lassen oder muss seine Weg- oder Ausweisung sofort vollzogen werden, kann er ausgeschafft werden. Zur «Sicherstellung des Vollzugs» einer Weg- oder Ausweisung von Ausländern, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen, kann nach Art. 13b ANAG die Ausschaffungshaft angeordnet werden. Darunter fallen insbesondere abgewiesene

<sup>11</sup> AS 1995, S. 146 ff.

Asylsuchende. Wie bereits bei der Vorbereitungshaft ausgeführt, muss auch bei der Anordnung der Ausschaffungshaft im Sinn einer allgemeinen Haftvoraussetzung die Ausweisung überhaupt möglich sein.

Die Ausschaffungshaft darf nur angeordnet werden, wenn zusätzlich zur allgemeinen Haftvoraussetzung der Ausweisungsmöglichkeit einer der *besonderen* Haftgründe, die in Art. 13b Abs. 1 Bst. a bis c ANAG abschliessend genannt werden, erfüllt ist. In der Praxis werden Inhaftierungen hauptsächlich gestützt auf den Haftgrund von Art. 13b Abs. 1 Bst. c ANAG verfügt; nach dieser Bestimmung ist Ausschaffungshaft zulässig, wenn konkrete Anzeichen, beispielsweise aufgrund der bisherigen Verhaltens, befürchten lassen, dass ein Ausländer sich der Ausschaffung entziehen könnte. In diesem Zusammenhang ist insbesondere ein strafrechtlich relevantes Vorleben von Bedeutung. Allerdings genügt es nicht, wenn dem Ausländer lediglich eine illegale Einreise oder ein illegaler Aufenthalt vorgeworfen werden kann. Bei diesen Tatbeständen müssen stets weitere negative Vorkommnisse, wie Täuschungs- oder Verschleierungsmassnahmen in Bezug auf die Identität, hinzukommen.

Die Ausschaffungshaft kann für höchstens drei Monate angeordnet werden. Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft, die im Kanton St.Gallen durch das Ausländeramt angeordnet wird, muss innerhalb von 96 Stunden seit Beginn der Haft durch den ausländerrechtlichen Haftrichter – im Kanton St.Gallen ist dies ein Richter der Verwaltungsrekurskommission – überprüft werden. Stehen dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse (Reisepapierbeschaffung, Identitätsabklärung) entgegen, kann die Haft mit Zustimmung des Haftrichters um höchstens sechs Monate verlängert werden (Art. 13b Abs. 2 ANAG). Nach der Praxis im Kanton St.Gallen wird die Haft in der Regel nicht um volle sechs Monate, sondern zunächst lediglich um weitere drei Monate verlängert. Der Inhaftierte hat das Recht, einen Monat nach der richterlichen Haftüberprüfung ein Haftentlassungsgesuch zu stellen. Über dieses Gesuch hat die richterliche Behörde innert acht Arbeitstagen zu befinden. Ein erneutes Gesuch um Entlassung kann bei der Ausschaffungshaft jedoch nicht bereits nach einem Monat, sondern erst nach zwei Monaten eingereicht werden. Entscheide des Einzelrichters der Verwaltungsrekurskommission können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

Die Praxis im Kanton St.Gallen zeigt, dass viele Inhaftierte bei Haftantritt damit rechnen, vor Ablauf der maximalen Haftdauer wieder entlassen zu werden. Sie sind daher häufig bestrebt, die von den Behörden angestrebte Ausschaffung durch unkooperatives Verhalten zu vereiteln.

Gesamtschweizerisch sind im letzten Jahr 2748 Personen aus der Schweiz ausgeschafft worden. Die Haftzahlen des Kantons St.Gallen sind aus der Tabelle in Beilage 4 ersichtlich.

#### 6.2.4. *Ein- und Ausgrenzung*

Nach Art. 13e ANAG kann die zuständige kantonale Behörde einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen (Eingrenzung) oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (Ausgrenzung).

Diese Massnahmen kommen insbesondere dann in Betracht, wenn ein Ausländer nicht ausgeschafft werden kann, weil etwa seine Identität nicht bekannt ist oder seine Papiere fehlen, aber die Notwendigkeit besteht, ihn von bestimmten Orten fernzuhalten oder ihn innerhalb eines bestimmten Gebiets zu überwachen. Zwar wurde diese Massnahme in erster Linie zur Bekämpfung der Betäubungsmitteldelinquenz eingeführt, doch kann sie auch andere Verstösse gegen Sicherheit und Ordnung erfassen. Damit kann gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung<sup>12</sup> auch renitentes oder dissoziales Verhalten mit einer Sanktion – insbesondere mit der

<sup>12</sup> Vgl. BGE 125 II 382, Erw. 3c.

Einschränkung des Bewegungsradius – belegt werden, ohne dass allerdings bereits jede Bagatelle genügen würde.

Die Massnahme der Ein- und Ausgrenzung unterliegt wie alle Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht dem Prinzip der Verhältnismässigkeit, was insbesondere bei der Festlegung des Rayons und der Dauer der Massnahme zu beachten ist. Die Bewegungsfreiheit darf nicht derart eingeschränkt werden, dass sie einem verdeckten Freiheitsentzug gleichkommt. Gegen die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung kann nach Art. 13e Abs. 3 ANAG bei einer richterlichen Behörde, im Kanton St.Gallen beim Einzelrichter der Verwaltungsrekurskommission, Beschwerde geführt werden.

In den letzten Jahren hat das Ausländeramt St.Gallen wegen der einschränkend formulierten Voraussetzungen nur einige wenige *Eingrenzungen* verfügt. Mittlerweile konnte die Zahl der Eingrenzungen leicht erhöht werden. Demgegenüber hat die Zahl der ausgesprochenen *Ausgrenzungen* in den letzten Jahren stark zugenommen. Wie in den meisten anderen Kantonen wird auch im Kanton St.Gallen das Mittel der Ausgrenzung primär zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels durch Asylsuchende angewandt. Durch die konsequente Anwendung dieser Zwangsmassnahme können die Bestrebungen der Polizeikräfte bei der Bekämpfung des Drogenhandels unterstützt werden. Die detaillierten Zahlen sind aus der Tabelle in Beilage 4 ersichtlich.

Der Einfluss der Ausgrenzungen auf die Ausreisebereitschaft dürfte eher gering sein. Einzig eine konsequente Bestrafung unter Ausschöpfung des Strafrahmens, der bei wiederholter Missachtung der Ausgrenzung bis zu einem Jahr Gefängnis reicht, dürfte sich positiv auf den Willen zur Ausreise auswirken (siehe Ziff. 6.3 dieses Berichts).

#### 6.2.5. *Durchsuchung*

##### a) *Durchsuchung von Personen zur Sicherstellung von Identitätspapieren*

Art. 14 Abs. 3 ANAG räumt den kantonalen Behörden das Recht ein, einen Ausländer und seine Sachen, die er mitführt, während eines Aus- oder Wegweisungsverfahrens zur Sicherstellung von Identitäts- und Reisepapieren zu durchsuchen.

##### b) *Suche nach einer Person in Wohnungen und anderen Räumlichkeiten*

Nach Art. 14 Abs. 4 ANAG kann die richterliche Behörde nach Eröffnung eines erstinstanzlichen Wegweisungsentscheids die Durchsuchung von Wohnungen und anderen Räumlichkeiten anordnen, wenn der Verdacht besteht, dass sich ein aus- oder wegzuweisender Ausländer darin aufhält. Die Suche muss sich jedoch auf die betreffende Person und mitgeführte Gegenstände beschränken und darf nicht auf Papiere oder andere Gegenstände in den Räumen ausgedehnt werden. Für den Vollzug von Bedeutung wäre demgegenüber die Suche nach gültigen Reisepapieren, wofür allerdings auf Bundesebene die Rechtsgrundlage fehlt. Im Kanton St.Gallen wurde Art. 14 Abs. 4 ANAG lediglich einmal angewendet.

##### c) *Hausdurchsuchungen*

Erfolg versprechender und weiter gehend sind hingegen strafprozessuale Durchsuchungsmassnahmen. Diese können allerdings nur im Rahmen eines Strafverfahrens durch die Strafuntersuchungsbehörden angeordnet werden und dienen demgemäss als solche nicht der alleinigen Erhältlichmachung von Identitäts- oder Reisepapieren.

#### d) Kontrollen von Asylzentren

Gestützt auf Art. 9 AsylG darf die zuständige kantonale Behörde Asylsuchende, die in einer Kollektivunterkunft untergebracht sind, sowie ihre mitgeführten Sachen auf Reise- und Identitätspapiere sowie auf gefährliche Gegenstände hin untersuchen. Ziel solcher Kontrollen ist die Sicherstellung von Papieren und gefährlichen Gegenständen. Das Hausrecht steht dem Amt für Soziales zu, das die Zentren führt; es lässt die Kontrollen in der Regel durch Polizeibeamte durchführen, welche die Kontrollen auch gegen den Willen der Insassen im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes in den entsprechenden Räumlichkeiten vornehmen.

### 6.3. Strafrechtliche Sanktionen

Fast alle Asylsuchenden reisen illegal in die Schweiz ein, sei es über ein nicht besetztes offenes oder geschlossenes Zollamt oder über die «grüne Grenze». In der Regel führen sie keine Papiere mit sich und verfügen nicht über das zur Einreise in die Schweiz erforderliche Visum. Die rechtswidrige Einreise einer Person, die nicht die Absicht hat, ein Asylgesuch zu stellen, wird in strafrechtlicher Hinsicht konsequent geahndet, sofern die zuständigen Behörden vom illegalen Aufenthalt Kenntnis erhalten. Asylsuchende hingegen werden abweichend behandelt: Während des hängigen Asylverfahrens wird gemäss konstanter Praxis auf eine Verzeigung wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt verzichtet. Nach Abschluss des Asylverfahrens wurde bis vor kurzem aus Gründen der Opportunität darauf verzichtet, illegal anwesende, abgewiesene Asylsuchende zur Anzeige zu bringen. Erst wenn feststand, dass die verzeigte Person anschliessend an das Verfahren ausreisen konnte oder deren Ausschaffung möglich war, wurde in der Regel ein Strafverfahren durchgeführt.

Diese Praxis hat die Staatsanwaltschaft inzwischen geändert. Sind die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Wegweisungsvollzug gegeben, erfolgt wie bisher regelmässig eine Verzeigung wegen illegalen Aufenthalts. Ebenso konsequent geht die Kantonspolizei vor, wenn zusätzlich zum illegalen Aufenthalt weiteres, strafbares Verhalten verzeigt werden muss. Wird ein weggewiesener Ausländer wegen einer Straftat polizeilich angehalten, so erfolgt regelmässig eine zusätzliche Verzeigung wegen des illegalen Aufenthalts. Dabei muss dem Ausländer Gelegenheit geboten werden, sich um Reisepapiere zu bemühen und wieder auszureisen. Es darf davon ausgegangen werden, dass durch eine konsequente strafrechtliche Sanktionierung des illegalen Aufenthalts die Attraktivität des widerrechtlichen Verbleibs im Kanton St.Gallen gemindert werden kann. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn unbedingte Freiheitsstrafen zu gewärtigen sind. Die Strafdrohung nach Art. 23 Abs. 1 ANAG lautet auf Gefängnis bis zu sechs Monaten und Busse bis Fr. 10'000.–. In der Praxis werden Angehaltene mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid je nach den persönlichen Verhältnissen erstmals mit etwa einem Monat Gefängnis bedingt bestraft; bereits bei der zweiten Verzeigung wird eine etwas höhere unbedingte Gefängnisstrafe ausgefällt.

Strafrechtlich geahndet wird auch die Missachtung von Ein- oder Ausgrenzungen. Wer einer solchen Massnahme zuwider handelt, wird nach Art. 23a ANAG mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Haft bestraft. Die gesetzliche Regelung setzt für eine Bestrafung wegen Missachtung von Ein- und Ausgrenzungsverfügungen voraus, dass der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die zur Ausreise verpflichtete Person die Identität verheimlicht. Mit anderen Worten: Ein Strafvollzug wegen Missachtung der Ein- oder Ausgrenzung ist zu beenden, wenn die Ausreise erfolgen kann (Umkehrschluss aus Art. 23a ANAG). Durch das Ausfällen von unbedingten Gefängnisstrafen und das Ausschöpfen des Strafmasses, insbesondere bei mehrfachen Zuwiderhandlungen, kann somit die Ausreisebereitschaft durchaus beeinflusst werden.

## 6.4. Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheiden

### 6.4.1. Rechtsgrundlage

Im Rahmen des Bundesgesetzes über das Entlastungsprogramm 2003 (EP-03)<sup>13</sup> haben die Eidgenössischen Räte Art. 44a AsylG so abgeändert, dass Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) nach den Artikeln 32 bis 34 AsylG keine Sozialleistungen mehr erhalten. Wird auf das Asylgesuch nicht eingetreten, so gelten sie als ausländische Personen mit illegalem Aufenthalt, welche die Schweiz gestützt auf Art. 12 Abs. 1 ANAG unverzüglich zu verlassen haben. Der Bund liess sich bei dieser Massnahme von der Annahme leiten, dass die Personen mit NEE die Empfangsstellen des Bundes, kantonale Heime oder Unterkünfte in Gemeinden unverzüglich verlassen müssen und selbständig der Wegweisungsverfügung nachkommen. Sie sind ausdrücklich vom bisherigen Sozialhilfesystem ausgeschlossen und haben im Bedarfsfall nur noch Nothilfe im Sinn des verfassungsrechtlichen Existenzminimums (Art. 12 BV) zu erwarten. Damit soll der NEE zu einem wirksamen Instrument zur Entlastung der Sozialhilfe, zur Förderung der Rückkehrbereitschaft und vor allem zur Erleichterung des Wegweisungsvollzugs werden.

Ein NEE ergeht, gestützt auf Art. 32 bis 34 AsylG, nur unter qualifizierten Voraussetzungen, die sich an Rechtsmissbrauchstatbeständen anlehnen. Nichteintretensgründe sind insbesondere:

- Nichtabgabe von Reise- oder Identitätspapieren ohne Glaubhaftmachung entschuldbarer Gründe;
- Täuschung der Behörden über die Identität, sofern die Täuschung aufgrund von Beweismitteln (z.B. erkennungsdienstliche Behandlung) feststeht;
- schuldhafte und grobe Verletzung von Mitwirkungspflichten;
- Zumutbarkeit der Ausreise in ein Land, in dem bereits ein Asylgesuch hängig ist oder das staatsvertraglich zur Behandlung des Gesuchs zuständig ist;
- Stellung eines zweiten Asylgesuchs in der Schweiz ohne neue Asylgründe;
- dem Asylverfahren in der Schweiz vorausgegangener negativer Asylentscheid in einem Staat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums;
- Stellung eines Asylgesuchs zur Umgehung einer drohenden Weg- oder Ausweisung;
- Asylgesuch aus einem verfolgungssicheren Staat.

Der politische Entscheid des Sozialhilfestopps bei NEE führte zu einem Paradigmenwechsel. Wurde bisher angestrebt, über den Aufenthalt von Asylsuchenden auch nach Abschluss des Verfahrens Bescheid zu wissen, so geht man heute davon aus, dass der Ausschluss aus den Asylstrukturen die selbständige Ausreise der Betroffenen fördert. Während früher das Abtauchen in die Illegalität mit allen Mitteln verhindert werden sollte, wird es jetzt bewusst in Kauf genommen.

### 6.4.2. Umsetzung im Kanton St.Gallen

Der vom Bund erwartete Effekt lässt sich nur verwirklichen, wenn der weitere Verbleib in der Schweiz als Alternative zum freiwilligen Verlassen des Landes so unattraktiv wie möglich ausgestaltet wird. Nach Art. 12 BV hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe, auf Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieses Grundrecht steht nach schweizerischem Verfassungsverständnis auch Personen zu, die sich illegal in der Schweiz aufhalten.

Art. 3 Abs. 1 SHG weist die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Sozialhilfe im Kanton St.Gallen eindeutig und ausschliesslich den politischen Gemeinden zu. Dies gilt auch für die verfassungsrechtlich zu gewährleistende Nothilfe. Aufgrund der Absichten des eidgenössischen Gesetzgebers ist von einem tiefen Standard der Überlebenshilfe auszugehen; insbesondere steht der Bund der Schaffung von kollektiven Notunterkünften für Personen mit NEE skeptisch gegenüber und kommt auch für keine diesbezüglichen finanziellen Aufwendungen

---

<sup>13</sup> AS 2004, S. 1633 ff.

auf. Mit einem gemeinsamen Kreisschreiben der beiden involvierten Departemente (Departement des Innern und Justiz- und Polizeidepartement) wurden die st.gallischen Gemeinden bereits im März 2004 über die Systemänderung informiert. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) hat Empfehlungen zur Ausrichtung von Nothilfeleistungen ausgearbeitet. Bei der Inanspruchnahme von Nothilfe ist, worauf ebenfalls im erwähnten Kreisschreiben hingewiesen wurde, die Benachrichtigung von Kantonspolizei und Ausländeramt sicherzustellen, damit im Einzelfall geprüft werden kann, ob allfällige Ausschaffungsbemühungen erfolgreich sein können.

Der Bund entschädigt die Kantone für ihre Sozialhilfekosten, die in NEE-Fällen entstehen, mit einer Fallpauschale von Fr. 600.– je zugewiesenen Asylsuchenden. Weil im Kanton St.Gallen die Gemeinden für die Ausrichtung allfälliger Nothilfeleistungen zuständig sind, wird ihnen diese Pauschalabgeltung via VSGP vollumfänglich und ungekürzt überwiesen. Dies gilt unabhängig davon, ob Nothilfe tatsächlich in Anspruch genommen wird oder nicht. Weil sich nur sehr wenige Personen zum Bezug von Nothilfe melden (vgl. Ziff. 6.4.3 dieses Berichts), kann im gegenwärtigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass die Pauschale von Fr. 600.– die Kosten der Gemeinden für die Nothilfe an Personen mit einem Nichteintretensentscheid zu decken vermag. Unvorhersehbare Risiken wie Krankheit oder Unfall – Personen mit Nichteintretensentscheid sind grundsätzlich nicht krankenkassenversichert – können jedoch leicht dazu führen, dass der finanzielle Aufwand im Zusammenhang mit der Nothilfe die Pauschalzahlungen des Bundes übersteigt. Seit Vollzugsbeginn der Neuregelung am 1. April 2004 zeichnet sich eine steigende Zahl von Nothilfeempfängern verbunden mit einer Zunahme der Unterstützungsdauer ab. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass zu einem späteren Zeitpunkt die effektiv zu leistende Nothilfe den Betrag der Pauschalen übersteigen kann.

In einzelnen Kantonen wurde der Anspruch auf Nothilfe zeitlich befristet, wenn die Empfänger bei den Bemühungen zum Wegweisungsvollzug nicht kooperieren. Das Bundesgericht hat dies in einem den Kanton Solothurn betreffenden Urteil vom 18. März 2005 für unzulässig erklärt. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates sieht vor, die Kürzung oder die Einstellung der Nothilfe bei Verweigerung der Kooperation gesetzlich zu verankern (vgl. vorn, Ziff. 3.3 dieses Berichts); der Ständerat hat diesem Antrag in der Frühjahrssession 2005 zugestimmt.

Bei der konkreten Umsetzung der vom Bund verabschiedeten Massnahmen ergibt sich im Kanton St.Gallen folgendes Bild:

#### *a) Übergangsfälle*

Personen, die vor dem 1. April 2004 einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid erhalten hatten, galten als Übergangsfälle. Für diese konnte das BFM bis längstens 31. Dezember 2004 Sozialhilfeaufwendungen mit den für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden ausgerichteten Pauschalen abgelden. Die Kantone konnten den Zeitpunkt des Ausschlusses aus den Asylfürsorgestrukturen selber bestimmen. Gleichzeitig bot das BFM diesen Personen die Möglichkeit einer individuellen Rückkehrhilfe an. Im Kanton St.Gallen fielen rund 300 Personen unter diese Übergangsbestimmungen. 200 Personen lebten in den Zentren, 100 Personen in den Gemeinden.

Im Mai 2004 wurden sämtliche Betroffenen an fünf regionalen Informationsveranstaltungen über ihre Situation informiert und auf die Möglichkeit der individuellen Rückkehrhilfe aufmerksam gemacht. Zudem wurde allen klar mitgeteilt, dass sie bis spätestens 30. September 2004 die Asylstrukturen auf Stufe Kanton und Gemeinden zu verlassen haben.

Davon ausgenommen sein sollten sogenannte Spezialfälle. Das sind Personen, die einer besonderen Betreuung bedürfen und deshalb aus humanitären Gründen nicht einfach ihrem Schicksal überlassen werden können. Dazu gehören z.B. Menschen in sehr fortgeschrittenem Alter, Behinderte, unbegleitete Kinder und Jugendliche, hochschwängere Frauen, Menschen

mit schweren und chronischen Erkrankungen. Hier wird in jedem Einzelfall eine adäquate Betreuung und Gesundheitsversorgung garantiert.

Die Anmeldefrist für eine individuelle Rückkehrhilfe lief am 30. Juni 2004 ab. Insgesamt meldeten sich 25 Personen an. Der Ausschlussprozess aus den Zentren lief Ende September sehr geordnet und ohne Polizeintervention ab. Einige der Ausgeschlossenen beantragten in der Folge Nothilfe bei den Gemeinden. Aktuell werden noch vier Personen aus humanitären Gründen weiterhin in den Zentren betreut.

#### *b) Neurechtliche Fälle*

Personen, die nach dem 1. April 2004 einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid erhalten, gelten als neurechtliche Fälle. In der Regel sollten rechtskräftige Nichteintretensentscheide bereits in den Bundesempfangsstellen gefällt werden können, damit eine Zuteilung zur Betreuung an die Kantone nicht mehr nötig ist. Die Betroffenen werden von der Empfangsstelle wegge- wiesen mit der Aufforderung, die Schweiz sofort zu verlassen. Dazu erhalten sie eine Tages- karte der SBB. Gleichzeitig wird ein für den Vollzug zuständiger Kanton bestimmt für den Fall, dass die Betroffenen nicht ausreisen und irgendwo in der Schweiz wieder auftauchen.

Davon ausgenommen sind Personen, deren Beschwerde nicht in angemessener Frist behan- delt werden konnte. Sie werden den Kantonen zugewiesen. Die Kostenerstattung des Bundes nach dem Asylrecht endet mit der Rechtskraft des Nichteintretensentscheids. Zur Entlastung der Kantone und Gemeinden sieht der Bund vor, Nothilfekosten für Personen, die nach dem 1. April 2004 einen rechtskräftigen NEE erhalten haben, mit einer einmaligen Pauschale von Fr. 600.– pro Person abzugelten. Für die Ausrichtung allfälliger Nothilfeleistungen sind die Ge- meinden zuständig. Die Pauschalabgeltungen des Bundes werden der VSGP vollumfänglich überwiesen, damit die Gemeinden ihre Aufwendungen für die Nothilfe decken können.

Seit dem 1. April 2004 hat sich die Situation im Bereich der neurechtlichen Fälle wie folgt ent- wickelt (Stand 4. Februar 2004):

Für 75 Personen, die bereits auf Stufe Bundesempfangsstelle einen rechtskräftigen NEE er- hielten, ist der Kanton St.Gallen für den Vollzug zuständig erklärt worden. 145 Personen in den Zentren haben erst im Kanton einen rechtskräftigen NEE erhalten. Sie erhielten jeweils ein Hausverbot und sind aus den Asylstrukturen wegge- wiesen worden.

Das Bundesamt für Migration hat kurz nach Einführung der neuen Massnahmen damit begon- nen, seit Monaten und Jahren pendente Asylgesuche mit Nichteintretensentscheiden zu ent- scheiden. Hier drängt sich die Vermutung auf, dass das BFM die neue gesetzliche Regelung dazu benutzt, um Pendenzen im Bereich der hängigen Asylgesuche zu Lasten der Kantone und Gemeinden abzubauen. Der Kanton St.Gallen hat am 3. Mai 2004 dieses Verfahren bean- standet und umgehend eine Praxisänderung gefordert. Das Bundesamt ist auf diese Forderung nicht eingetreten und hat sich lediglich bereit erklärt, bei Nichteintretensentscheiden für Perso- nen, deren Verfahren länger als sechs Monate gedauert hat, eine Ausreisefrist von 30 Tagen unter Kostenfolge für den Bund anzusetzen. Sofern es sich nicht um Spezialfälle im Sinne der gemachten Ausführungen handelt, wurden sie ebenfalls aus den Asylstrukturen gewiesen. Auch hier ist es ungewiss, ob diese Personen die Schweiz tatsächlich verlassen.

#### *6.4.3. Auswirkungen und Monitoring*

Seit Vollzugsbeginn der Neuregelung am 1. April 2004 bis 31. Dezember 2004 haben sich nur wenige Personen zum Bezug von Nothilfeleistungen bei den st.gallischen Gemeinden gemel- det. Nach den Erkenntnissen des Ausländeramtes handelte es sich in diesem Zeitraum um 71 Personen. Die Nothilfe musste in Bezug auf die Dauer sehr unterschiedlich gewährt werden. Die Streuung reicht dabei von einem Tag bis zu über 100 Tage. Bei all diesen Personen wurde aufgrund der Meldungen der Gemeinden geprüft, ob eine Ausschaffung möglich sei; in fast al- len Fällen traf dies nicht zu, weil die Identität der Gesuchsteller wie auch ihre Herkunft weiterhin

unbekannt blieb und sich die möglichen Herkunftsländer weigerten, bei den Identitätsabklärungen mitzuwirken und/oder den betreffenden Personen gegen deren Willen Reisepapiere auszustellen. Denkbar ist, dass die Gemeinden dem Ausländeramt nicht alle Personen, die um Nothilfe nach NEE nachgesucht haben, gemeldet haben; dies würde allerdings dem vom Bund aufgegleisten Monitoring-Konzept, mit dem die Auswirkungen der Neuregelung überprüft werden sollen, zuwider laufen.

Das gesamtschweizerische Monitoring-Konzept, das in enger Zusammenarbeit zwischen dem BFM und den kantonalen Verbindungsstellen geführt wird, untersucht die Auswirkungen des Sozialhilfestopps auf Nothilfekosten und auf die Kriminalitätsentwicklung in NEE-Fällen. Es ist auf drei Jahre angelegt. Der Beobachtungszeitraum seit 1. April 2004 ist zwar noch etwas kurz. Dennoch sind erste Trends erkennbar. Nach den Monitoring-Berichten über die ersten beiden Quartale, in denen die Neuregelung in Kraft war (d.h. April bis September 2004)<sup>14</sup>, richteten die Kantone gesamtschweizerisch an rund 14 bis 16 Prozent der Personen mit rechtskräftigem NEE Nothilfeleistungen aus; im ersten Quartal waren es 273, im zweiten 465 Personen. Nach den Erkenntnissen des BFM waren an 29 Prozent der im zweiten Quartal erfassten Personen (d.h. 135) bereits im Vorquartal Nothilfeleistungen auszurichten. Dies bedeutet, dass es trotz Sozialhilfestopp nicht regelmässig zu einer Ausreise aus der Schweiz innerhalb der ersten drei Monate nach Rechtskraft des NEE kommt. Diese Tendenz zu einer Kumulierung der Anzahl Nothilfe beziehender Personen mit NEE gilt es zu beobachten. Die Aufwendungen für Nothilfe beliefen sich in den beiden ersten Quartalen auf gesamthaft 680'000 Franken (wobei für das dritte Quartal noch die Zahlen des Kantons Zürich fehlen); Der Bund leistete im gleichen Zeitraum Nothilfe- und Vollzugspauschalen von 1'809'000 Franken, womit der Bund davon ausgeht, dass seine Leistungen ausreichen, um die Kosten für die individuelle Nothilfe zu decken. Nicht berücksichtigt sind hierin allerdings die weiteren Vollzugskosten, die den Kantonen anfallen, insbesondere die Leistungen seiner Amtsstellen bei den Identitäts- und Herkunftsabklärungen.

Eine weitere Erkenntnis aus den beiden ersten Monitoring-Berichten ist, dass keine signifikante Veränderung der Kriminalitätsbelastung durch Asylsuchende mit NEE festgestellt werden kann. Im Zeitraum von April bis September 2004 erhielten gesamthaft 2'973 Personen einen rechtskräftig gewordenen NEE; von den Personen mit rechtskräftigem NEE wurde ein Anteil von rund zehn Prozent polizeilich angehalten. Dabei beschränkte sich das rechtswidrige Verhalten bei einem erheblichen Teil (rund 40 Prozent der Angehaltenen im ersten Quartal, rund 50 Prozent im zweiten) auf den illegalen Aufenthalt. Als weitere Delikte wurden Betäubungsmitteldelikte, geringfügiger Diebstahl sowie Hausfriedensbruch festgestellt; der Anteil an Verzeigungen wegen Betäubungs- und Vermögensdelikten beträgt rund fünf Prozent der Personen mit rechtskräftigem NEE.

Im Monitoring-Bericht über das dritte Quartal 2004 weist das BFM darauf hin, dass die Situation der unbegleiteten Minderjährigen (UMA), die von einem Nichteintretensentscheid betroffen sind, einer vertieften Überprüfung bedürfe. Insbesondere lässt das BFM die Bedeutung der Kinderrechtskonvention für die konkrete Ausgestaltung der Nothilfe an UMA durch ein Rechtsgutachten abklären.

Die Monitoring-Berichte des BFM zeigen auf, dass über 90 Prozent der Personen mit einem rechtskräftigen NEE den Asylbereich unkontrolliert verlässt. Es kann demnach – auch unter Berücksichtigung einer gewissen Dunkelziffer von Personen, die nach wie vor in der Schweiz verweilen, aber nicht polizeilich angetroffen werden – davon ausgegangen werden, dass ein erheblicher Teil von Personen mit rechtskräftigem NEE auf irgendwelchen Wegen aus der Schweiz ausreist. Dies ist kein neues Phänomen: Aufgrund der Statistiken des Bundes ist seit den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts davon auszugehen, dass regelmässig rund zwei Drittel der zur Ausreise verpflichteten Personen untertauchen und die Schweiz unkontrolliert verlassen. Demgemäss ist auch die präventive Wirkung des Sozialhilfestopps in

<sup>14</sup> Quelle: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch).

NEE-Fällen nicht zu unterschätzen, auch wenn diese nicht im Einzelnen beziffert werden kann. Die vergleichsweise geringe Zahl von Anhaltungen sowie die konsequente Kontroll- und Meldetätigkeit von Kantons- und Stadtpolizei St.Gallen bekräftigen diese Feststellung.

## 7. Handlungsbedarf und Ausblick

### 7.1. Rechtsgrundlagen auf Bundesebene

#### 7.1.1. Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts

In Bezug auf die *Ein- und Ausgrenzung* führt der Entwurf des Bundesrates für ein neues Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer die heutige Konzeption im Wesentlichen fort (vgl. Art. 71 des Entwurfs; Art. 13e ANAG). Danach ist die Anordnung von Ein- und Ausgrenzungen nur dann möglich, wenn ein Verstoß oder eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt. Bei Personen, die einen rechtskräftigen Weg- oder Ausweisungsentcheid haben und die Frist zur Ausreise unbenutzt verstreichen lassen, ist diese Voraussetzung, soweit keine weitergehende Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (insbesondere im Bereich des Betäubungsmittelhandels) vorliegt, in der Regel nicht erfüllt. Die blossе Tatsache der rechtswidrigen Anwesenheit vermag für sich allein eine Ein- oder Ausgrenzung nicht zu rechtfertigen. Dennoch erscheint es nicht angebracht, die Bewegungsfreiheit von rechtskräftig weggewiesenen Personen unbeschränkt zu gewährleisten, insbesondere weil damit die Überwachung und Kontrolle für die Fremdenpolizeibehörden im Hinblick auf die Wegweisungsbemühungen erheblich erschwert werden. Der Bundesrat hat diese Problematik erkannt und beantragt den Eidgenössischen Räten in einem zusätzlichen Antrag, die Ein- und Ausgrenzung auch dann vorzusehen, wenn ein rechtskräftiger Weg- und Ausweisungsentcheid vorliegt und der betreffende Ausländer die ihm angesetzte Frist nicht eingehalten hat. Die St.Galler Regierung erachtet diese Ergänzung als zweckmässig und hat sie daher in der Vernehmlassung befürwortet. Die Eingrenzung muss im Einzelfall verhältnismässig sein; es darf sich insbesondere nicht um einen verdeckten Freiheitsentzug handeln. Eine Beschränkung auf einen Kanton oder gar ein Dorf erscheint indessen als durchaus zulässig<sup>15</sup>.

Auch bei der *Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft* folgt der bundesrätliche Entwurf (Art. 72 und 73) der heutigen Konzeption von Art. 13a und 13b ANAG. Insbesondere wird an der allgemeinen Haftvoraussetzung der tatsächlichen Möglichkeit zur Weg- oder Ausweisung festgehalten. Dies hat zur Folge, dass ein Ausländer, der rechtskräftig weggewiesen ist, aber seiner Ausreiseverpflichtung nicht nachkommt, nicht in Ausschaffungshaft genommen werden kann, wenn absehbar ist, dass aufgrund seiner Weigerung zur Kooperation bei den Identitäts- und Herkunftsabklärungen von den ausländischen Botschaften und Konsulaten gegen seinen Willen keine Papiere erhältlich sind. Auch das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, dass bei Undurchführbarkeit der Ausschaffung eine Ausschaffungshaft unzulässig sei.<sup>16</sup> Dabei spielt das Bundesgericht den Ball dem eidgenössischen Parlament zu und weist darauf hin, es liege «gegebenenfalls am Gesetzgeber [...] zu prüfen, ob und inwiefern das bestehende gesetzliche Instrumentarium zu ergänzen ist, um Fällen der vorliegenden Art künftig angemessener Rechnung tragen zu können»<sup>17</sup>. Das Bundesgericht erwähnt im gleichen Entscheid, dass eine Haft zur Erzwingung der verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten in den Grenzen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes durchaus mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101; abgekürzt EMRK) vereinbar sein könne. Dennoch hat der Bundesrat – entgegen der Vernehmlassungsvorlage – darauf verzichtet, den Eidgenössischen Räten eine Haft vorzuschlagen, die sich von der allgemeinen Haftvoraussetzung der Realisierbarkeit der Wegweisung löst und insbesondere die Durchsetzung der Mitwirkungspflichten bei Identitäts- und Herkunftsabklärungen ermöglichen würde. Bleibt es im weiteren Gesetzgebungsprozess bei dieser

<sup>15</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, BBl 1994 I, S. 305 ff., S. 317.

<sup>16</sup> BGE 127 II 168, Erw. 3; 130 II 56, Erw. 4.2.

<sup>17</sup> BGE 130 II 56, Erw. 4.2.4.

Konstellation, so ist zumindest die Verlängerung der Maximaldauer der Ausschaffungshaft, die nach bundesrätlichem Ergänzungsvorschlag von neun auf 18 Monate (bei Jugendlichen auf zwölf Monate) erhöht werden soll, sowie die Verschärfung des Rechts der Ein- und Ausgrenzung erforderlich, damit die Überwachung und Kontrolle im Hinblick auf den Vollzug von Wegweisungen erleichtert werden kann.

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 3.3 dieses Berichts), hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates die Idee der «Durchsetzungshaft» wieder aufgenommen und sieht eine ausländerrechtliche Haft vor, die von der tatsächlichen Realisierbarkeit des Wegweisungsvollzugs unabhängig ist. Ein Ausländer, der seine Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz innert angesetzter Frist nicht erfüllt und durch sein persönliches Verhalten die Weg- oder Ausweisung verhindert, soll bis zu 18 Monaten in Haft genommen werden können. Die gesamte Haftdauer von Durchsetzungs-, Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft darf allerdings 24 Monate (bei Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren gesamthaft 12 Monate) nicht übersteigen. Der Ständerat hat diesem Konzept in der Frühjahrsession 2005 zugestimmt.

#### *7.1.2. Ausdehnung des Sozialhilfestopps*

In Ergänzung zum Ausschluss von Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid und gestützt auf eine im Nationalrat erheblich erklärte Motion<sup>18</sup> beantragt der Bundesrat in seinen Zusatzanträgen, den Sozialhilfestopp auf alle abgewiesenen Asylsuchenden auszudehnen, die ihrer Ausreisepflichtung nicht nachkommen. Dies ist von der Konzeption her folgerichtig, halten sich doch die abgewiesenen Asylsuchenden nach Ablauf ihrer Ausreisefrist ebenso rechtswidrig in der Schweiz auf wie Asylsuchende mit NEE. Die Ausdehnung entspricht grundsätzlich auch der Rechtsgleichheit, weil andere illegal anwesende Ausländer (z.B. Schwarzarbeiter) keine Sozialhilfeleistungen beanspruchen können, ohne die unverzügliche Ausschaffung zu riskieren. Die Regierung hat daher der beabsichtigten Ausdehnung des Sozialhilfestopps im Grundsatz zugestimmt. Allerdings hat sie darauf hingewiesen, dass die im Rahmen des EP-03 eingeführte Systemänderung in ihren Auswirkungen noch nicht abschliessend beurteilt werden könne und dass Härtefälle auf jeden Fall zu vermeiden seien. Insbesondere dürften schutzbedürftige Personen (Schwangere, Gebrechliche, Kinder usw.) nicht auf sich allein gestellt sein und müssten im Bedarfsfall die erforderliche Sozialhilfe bezüglich Unterbringung, Betreuung, medizinische Versorgung usw. erhalten. Ausserdem dürfe sich nicht eine Lastenverlagerung vom Bund auf Kantone und Gemeinden ergeben. Die finanziellen und sozialen Auswirkungen müssten in einem gleichartigen Monitoring-Konzept wie bei den NEE-Fällen genau geprüft werden. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, so sieht die Regierung aber in der Ausdehnung des Sozialhilfestopps durchaus eine Massnahme, die der Missbrauchsbekämpfung dienen kann. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat sich dem bundesrätlichen Antrag angeschlossen und sieht darüber hinaus eine zeitliche Befristung sowie die Möglichkeit zur Einschränkung der Nothilfe vor, sofern der Empfänger im Hinblick auf den Wegweisungsvollzug nicht mit den schweizerischen Behörden kooperiert.

#### *7.1.3. Assoziierung der Schweiz an das Abkommen von Dublin*

Am 17. Dezember 2004 genehmigten die Eidgenössischen Räte das Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft «über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags». Mit dieser Assoziierung der Schweiz an das Erstasylabkommen von Dublin, die zusammen mit der Assoziierung der Schweiz an das Abkommen von Schengen bis 31. März 2005 dem fakultativen Referendum untersteht, soll sichergestellt werden, dass Asylsuchende ein – aber nur ein – Asylgesuch im Dubliner Raum stellen können. Die sogenannte «Dublin-Verordnung» legt Kriterien und Fristen fest, nach denen der für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständige Staat bestimmt wird. In der Praxis ist dies in der Regel der Staat, in dem das Asylgesuch zuerst gestellt wurde bzw. in den der Asylsuchende illegal eingereist ist. Damit wird eine ausgewogene Verteilung der Asylsuchenden auf die Dublin-Staaten

<sup>18</sup> 03.3593 «Asylbewerber. Gleichbehandlung».

angestrebt. Dank der elektronischen Datenbank Eurodac können mehrfach gestellte Asylgesuche systematisch erkannt werden.<sup>19</sup> Eine gesamteuropäische Asylpolitik im Sinn einheitlich ausgestalteter Asylgründe und einheitlich geregelter Verfahren wird damit allerdings nicht geschaffen; die einzelnen Mitgliedstaaten des Dublin-Raums bleiben in der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Asylpolitik und ihres Asylrechts frei.

Die St.Galler Regierung steht einer Assoziierung der Schweiz an das Abkommen von Dublin positiv gegenüber. Sie geht davon aus, dass diese Einbeziehung in den Dubliner Raum grundsätzlich zu einem Rückgang der Asylgesuchszahlen in der Schweiz führen wird. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Schweiz heute ein traditionelles Zweitasylland darstellt, das diese Rolle bei einer klaren Regelung der Erstasylzuständigkeit und der damit verbundenen Unzulässigkeit von Zweitasyllgesuchen verlieren wird.

## 7.2. Angemessenes Betreuungskonzept in den Zentren

Die Führung von Zentren, in denen Asylsuchende die erste Aufenthaltsphase verbringen, hat sich bewährt und insbesondere den Vollzug unterstützt und die Gemeinden entlastet. Das Aufnahmesystem des Kantons St.Gallen war damit in der Lage, sämtlichen Zugangsschwankungen Rechnung zu tragen und den Betroffenen eine geregelte und völkerrechtskonforme Aufnahme zu gewährleisten. Für den grössten Teil der in den Zentren lebenden Asylsuchenden ist das aktuelle Betreuungsangebot angemessen und es wird in einer guten Qualität umgesetzt.

Wo Probleme mit straffälligen, ausgegrenzten, renitenten oder dissozialen Asylsuchenden auftreten, werden auf Zentrenebene alle Sanktionsmöglichkeiten – Taschengeldkürzungen, Verwarnungen, Hausverbote und Zentrenversetzungen, Antrag auf Beschleunigung des Asylgesuchs usw. – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten konsequent ausgeschöpft (vgl. Ziff. 6.1 dieses Berichts).

Die Betreuung in den Zentren für Asylsuchende muss sich an der grossen Mehrheit der Asylbewerberinnen und -bewerber orientieren, die sich korrekt verhalten. Selbstverständlich wurde und wird das Betreuungskonzept in den Zentren, gestützt auf Fachkenntnis und die Bereitschaft zu Entwicklungen, laufend den neuen Anforderungen angepasst, verfeinert und optimiert. Bei allen Anpassungen und Änderungen stand stets die Erhaltung und Förderung einer selbstverantwortlichen Lebensgestaltung sowie die Vorbereitung der Rückkehr in das Heimatland oder der Integration in der Schweiz im Mittelpunkt des Betreuungsauftrags.

Als überaus belastend erweist sich allerdings das Problem der Langzeitaufenthalter: In den Zentren werden über den gesetzlichen und verordnungsgemässen Auftrag hinaus und ohne zeitliche Begrenzung auch alle rechtskräftig abgelehnten Asylsuchenden betreut, die in irgend einer Weise auffällig sind. Infolge der Vollzugsprobleme und der zurückgehenden Gesuchszahlen nimmt die Zahl dieser Personen in den Zentren ständig zu. So befanden sich am 31. Januar 2005 97 Asylsuchende mit einem rechtskräftig abgelehnten Asylercheid in den Zentren. Ein adäquater Umgang mit solchen Personen über eine längere Zeit ist nicht möglich. Insbesondere kann so dem Auftrag, das Zusammenleben einer grösseren Gruppe von Menschen verschiedenen Alters und unterschiedlichster Herkunft zu organisieren und fachlich zu begleiten und gleichzeitig die Erwartung der Standortgemeinden und der weiteren Umgebung nach Sicherheit und Ordnung zu erfüllen, nicht entsprochen werden. Das Verhalten einer renitenten Minderheit von Asylsuchenden bzw. abgewiesenen Asylsuchenden schafft auf diese Weise ein Spannungsfeld, in dem sich die öffentliche Diskussion an den wahrnehmbaren *Auswirkungen* der eigentlichen Probleme des Asylbereichs – die in Betreuung und Vollzug liegen – statt an deren *Ursachen* orientiert.

---

<sup>19</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union («Bilaterale II»), BBl 2004, S. 5965 ff., Abschnitt 2.6.5.

### **7.3. Kein «Sicherheitszentrum» für straffällige, renitente und dissoziale Asylsuchende**

Mit den vorhandenen Strukturen und dem vorhandenen Instrumentarium – insbesondere mit den Möglichkeiten der zentrumsinternen Einflussnahme, mit den ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen, mit dem Sozialhilfestopp bei Personen mit NEE, mit konsequenter Durchführung von Strafverfahren – kann rechtswidriges oder renitentes Verhalten von Asylsuchenden in der Regel ausreichend sanktioniert werden. Hinzu kommt, dass im Zeitpunkt der Einreichung der Postulate 43.02.16 und 43.02.18, die eine besondere Unterbringungsmöglichkeit für renitente, dissoziale und straffällige Asylsuchende vorschlagen, das Regionalgefängnis Altstätten noch nicht in Betrieb war. Heute zeigt sich, dass im Rahmen der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft, die im Ausschaffungsgefängnis Widnau und im Regionalgefängnis Altstätten vollzogen wird, den Anliegen dieser Postulate weitgehend entsprochen ist. Das Ausländeramt hat konstant 20 bis 30 Personen in Vorbereitungs- und vor allem in Ausschaffungshaft. Rund die Hälfte der Plätze im Regionalgefängnis Altstätten (d.h. 15 bis 20) werden für den Vollzug ausländerrechtlicher Haft zur Verfügung gestellt. Dabei werden insbesondere jene Ausländer in Haft genommen, die durch Straffälligkeit oder sonstwie durch renitentes Verhalten aufgefallen sind, womit auch den Sicherheitsanliegen der Bevölkerung Rechnung getragen werden kann. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Verzeigungspraxis bei Missachtung fremdenpolizeilicher Ein- und Ausgrenzungen, insbesondere aber auch die konsequente Verfolgung des illegalen Drogenhandels mit dem in der Schweiz erstmalig angewendeten System von Aufkäufen durch die St.Galler Polizei vermehrt zur Ausfällung von unbedingten Freiheitsstrafen geführt haben. Zunehmend sitzen daher straffällig gewordene Asylsuchende mit negativem Entscheid in st.gallischen Strafvollzugsanstalten ein. Demgemäss erübrigt es sich, eine neue Struktur für die besondere Unterbringung einer bestimmten Kategorie von Asylsuchenden zu schaffen. Dies gilt noch vermehrt, wenn die Rechtslage auf Bundesebene im Sinn der Ergänzungsvorschläge des Bundesrates zur vermehrten Bekämpfung von Rechtsmissbräuchen verschärft wird. Namentlich von der Anpassung des Eingrenzungsrechts kann eine erwünschte Beschränkung des Bewegungsradius bei rechtskräftig weggewiesenen Asylbewerbern erreicht werden, die es den Behörden erleichtert, die Rückschaffungsbemühungen zu intensivieren.

Ein Sicherheitszentrum, wie es in den beiden Postulaten gefordert wird, stösst aber auch an gewichtige faktische und rechtliche Grenzen. Abgesehen davon, dass es kaum möglich sein dürfte, eine Gemeinde im Kanton zu finden, die ein solches Zentrum auf ihrem Territorium hinnehmen würde, fällt überdies in Betracht, dass ein solches Zentrum nur mit rigiden freiheitsbeschränkenden Massnahmen überhaupt geführt werden könnte. Die Unterbringung in einem Sicherheitszentrum käme im Ergebnis einem Freiheitsentzug gleich. Ein auf kantonalem Recht beruhender Freiheitsentzug ist im Ausländerrecht aber angesichts der umfassenden Regelungskompetenz des Bundes nicht zulässig. Der Kanton hat hier keinen Regelungsspielraum. Beizufügen bleibt, dass der Nationalrat am 16. Juni 2004 beschlossen hat, keine Rückführungszentren des Bundes einzurichten.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Führung eines Sicherheitszentrums, auch wenn die Betreuung der Insassen auf einem sehr tiefen Stand gehalten wird, insbesondere aus Sicherheitsüberlegungen kostenintensiv sein wird. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe hat ermittelt, dass ein Zentrum mit 50 bis 80 Plätzen rund 5,5 Planstellen für Verwaltung und Betreuung erfordern würde – wobei die Insassen weitgehend sich selbst überlassen blieben, was wiederum zu grossen Konflikten untereinander führen könnte – und dass für einen externen Sicherheitsdienst (Eingangskontrolle, Überwachung usw.) mit jährlichen Kosten von rund 1 Mio. Franken zu rechnen wäre. Hinzu kämen die einmaligen Investitionskosten für die Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit; diese können nicht im Einzelnen beziffert werden, weil sie vom Zustand des in Frage kommenden Objekts abhängig wären. Auf der Ertragsseite stünden die Betreuungskostenpauschalen des Bundes, die aber nach der gegenwärtigen Rechtslage nur für Asylsuchende, die im Verfahren stehen oder deren Gesuch abgewiesen wurde, ausgerichtet werden, nicht mehr aber für Personen mit NEE; bei diesen beschränkt sich der Bundesbeitrag auf die einmalige Pauschale von Fr. 600.–.

#### 7.4. Intensivierung der Vollzugsbemühungen

Die grössten Problemfelder im Asylbereich liegen, wie mehrfach aufgezeigt, im Vollzug von rechtskräftigen, aber nicht befolgten Wegweisungsverfügungen. Ursache dieses Problemfelds ist in zahlreichen Fällen die unbekannte Identität und Herkunft der weggewiesenen Asylsuchenden und deren mangelnde Kooperationsbereitschaft bei den behördlichen Abklärungen von Identität und Herkunft. Es ist daher nach Möglichkeiten zu suchen, die es den Vollzugsbehörden erleichtern, die Identitäts- und Herkunftsabklärungen vorzunehmen und die diesbezügliche Kooperationsbereitschaft der weggewiesenen Asylsuchenden zu fördern. Am ehesten kann dies erreicht werden, wenn der illegale Aufenthalt in der Schweiz möglichst unattraktiv ist und wenn eine möglichst lückenlose Verfügbarkeit der betreffenden Personen für die Vollzugsbehörden im Hinblick auf die Papierbeschaffung und den Vollzug der Wegweisung sichergestellt werden kann. Sofern eine Ausschaffungshaft angeordnet werden kann, können die Vollzugsbehörden die Wegweisung bzw. die Ausschaffung im Rahmen dieser Haft vorbereiten und die erforderlichen Dokumente besorgen. Solange aber der Bundesgesetzgeber die Ausschaffungshaft an die Voraussetzung der tatsächlichen Realisierbarkeit der Ausschaffung knüpft, ist dieses Vorgehen häufig nicht möglich.

In den st.gallischen Zentren werden die Asylsuchenden bereits heute für den Fall der Ablehnung ihres Gesuchs auf die Rückkehr in ihren Herkunftsstaat vorbereitet. Diese Anstrengungen, die insbesondere die *freiwillige* Rückkehr fördern sollen, sind weiterzuführen. Darüber hinaus ist indessen auch anzustreben, dass als Ergänzung bzw. im Rahmen der bestehenden Strukturen die Abklärungen zur Feststellung von Identität und Herkunft als Vorbereitung einer Wegweisung auch gegen den Willen der Betroffenen vorgenommen werden können. Es ist daher beabsichtigt, in einem oder mehreren der bestehenden Asylzentren den Aufenthalt und die Betreuung verstärkt auf den Vollzug der Wegweisung zu legen. Insbesondere soll ermöglicht werden, dass das Ausländeramt direkt vor Ort die erforderlichen Abklärungen bezüglich Identität und Herkunft unternehmen und den Vollzug der Wegweisung vorbereiten kann. Neu gegenüber der heutigen Konzeption ist demgemäss im Wesentlichen, dass die Mitarbeitenden der Vollzugsabteilung des Ausländeramtes ihre Arbeitsplätze im Zentrum selbst haben sollen und dass beim Betreuungsauftrag der Fokus auf die Rückkehr gelegt wird, das Leistungsangebot mithin in Bezug auf Bildung, Beschäftigungsprojekte, Sozialdienst usw. tiefer und anders strukturiert sein wird als in den übrigen Asylzentren.

Die hauptsächliche Zielgruppe eines solchen Konzepts bilden jene Personen, deren Asylgesuch erstinstanzlich durch das BFM negativ beurteilt wurde. Damit werden bis zum erstinstanzlichen Entscheid über das Asylgesuch grundsätzlich alle Asylsuchenden unbesehen der Erfolgsaussichten ihres Gesuchs in den ordentlichen Strukturen untergebracht und betreut. Wenn das Asylgesuch in erster Instanz negativ entschieden wurde, ist damit eine Wegweisung allerdings noch nicht rechtskräftig und vollziehbar. Aufgrund der Weiterzugsmöglichkeit des negativen Entscheids an die Asylrekurskommission (ARK) kann es noch Monate, in Einzelfällen auch Jahre dauern, bis eine Wegweisung rechtskräftig und vollziehbar wird. Auch nach Eintritt der Rechtskraft kommt es überdies immer wieder vor, dass die ARK einem ausserordentlichen Rechtsmittel (Revisionsbegehren, Wiedererwägungsgesuch) die aufschiebende Wirkung erteilt, d.h. den Vollzug einer Wegweisung aussetzt. Während dieser Zeit bis zu einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid bleibt der Kanton für Betreuung und Unterbringung zuständig und verpflichtet. Dies gilt auch, wenn der Bundesgesetzgeber den Sozialhilfestopp auf alle abgewiesenen Asylsuchenden ausdehnen sollte. Zwar ist in vielen dieser Fälle die Wahrscheinlichkeit gross, dass die betreffende Person die Schweiz letztlich zu verlassen haben wird, doch kann während des Schwebezustandes bei laufendem Rechtsmittelverfahren oder bei erteilter aufschiebender Wirkung ein Wegweisungsvollzug nicht erfolgen. Doch können bereits in diesem Stadium die Rückkehrbemühungen (insbesondere Identitäts- und Herkunftsabklärungen, Bemühungen zur Papierbeschaffung usw.) in die Wege geleitet werden, ohne dass damit der Ausgang eines Beschwerdeverfahrens gegen den negativen erstinstanzlichen Asylentscheid präjudiziert würde.

Mit einer solchen Konzeption kann im heute schon bestehenden Stufenkonzept eine neue und zweckmässige Zwischenstufe zwischen der Betreuung in einem Asylzentrum während des erstinstanzlichen Verfahrens und der Anordnung von Ausschaffungshaft nach negativ verlaufenem Verfahren geschaffen werden. Im Rahmen der aufgezeigten Zielrichtung – Identitäts- und Herkunftsabklärungen, Vorbereitung des Wegweisungsvollzugs – handelt es sich somit um eine Weiterentwicklung des heutigen Stufenkonzepts. Diese Weiterentwicklung, die im Einzelnen noch der vertieften Erarbeitung bedarf, legt den Fokus vermehrt auf den Vollzugsbereich, der den Kantonen heute die grössten Probleme bereitet. Allerdings darf nicht erwartet werden, dass mit der skizzierten Weiterentwicklung alle Probleme des Asylbereichs gelöst werden können. Es wird nach wie vor einen erheblichen Anteil von Personen geben, die das Asylrecht zu asylfremden Zwecken missbrauchen, und es wird weiterhin abgewiesene Asylsuchende geben, die den Vollzug ihrer Wegweisung nach Kräften zu verhindern suchen.

### **7.5. Departementale Zuständigkeit im Asylbereich**

Die heutige Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen dem Departement des Innern und dem Justiz- und Polizeidepartement geht auf das Jahr 1985 zurück. Angesichts stark steigender Asylgesuchszahlen und aufgrund fehlender Betreuungsplätze in Kollektivunterkünften übertrug die Regierung die Aufgaben im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden als Fürsorgeaufgabe dem Departement des Innern. Im Februar 1986 genehmigte der Grosse Rat zu diesem Zweck die Schaffung einer Koordinationsstelle für Asyl- und Flüchtlingsfragen, die sich zunächst intensiv dem Aufbau von kollektiven Unterbringungsstrukturen zu widmen hatte, nachdem vorgängig die – zu wenigen – Kollektivunterkünfte durch private Hilfswerke geführt worden waren. Damit wurde der Grundstein des noch heute gültigen Zweiphasenkonzepts und der heutigen Zentrenstruktur gelegt. Die Zuständigkeiten der beiden Departemente sind in Art. 22 Bst. n und Art. 26 Bst. e des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR) festgehalten.

Diese Aufgabenteilung hat sich in der Vergangenheit zwar grundsätzlich bewährt. Im Rahmen der bevorstehenden Departementsreform sieht die Regierung jedoch vor, den Asylbereich dem Tätigkeitsschwerpunkt Sicherheit zuzuordnen. Angesichts des Rückgangs der Zahl der neu eingehenden Asylgesuche auf der einen, der Zunahme der Schwierigkeiten im Wegweisungsvollzug auf der anderen Seite ist es angezeigt, diesen Wechsel der Zuständigkeit gegenüber dem Zeitplan der Departementsreform vorzuziehen.

## **8. Kostenfolgen**

Die Aufgaben im Asylbereich können sowohl bezüglich Betreuung als auch bezüglich Vollzug im Rahmen des bestehenden Stellenplans und im Rahmen der bestehenden Infrastrukturen erfüllt werden. Es muss daher, auch wenn die Rückführungsbemühungen vermehrt in den Asylzentren selbst vorgenommen werden, nicht mit Mehrkosten gerechnet werden. Allerdings zeichnen sich auch keine Einsparungen ab. Ebenso löst der Wechsel der Zuständigkeit vom Departement des Innern zum Justiz- und Polizeidepartement weder Mehrkosten noch Einsparungen aus, da der Auftrag grundsätzlich gleich bleibt. Ob allenfalls aus den Rechtsänderungen auf Bundesebene Mehrkosten resultieren, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht prognostizieren.

## **9. Antrag**

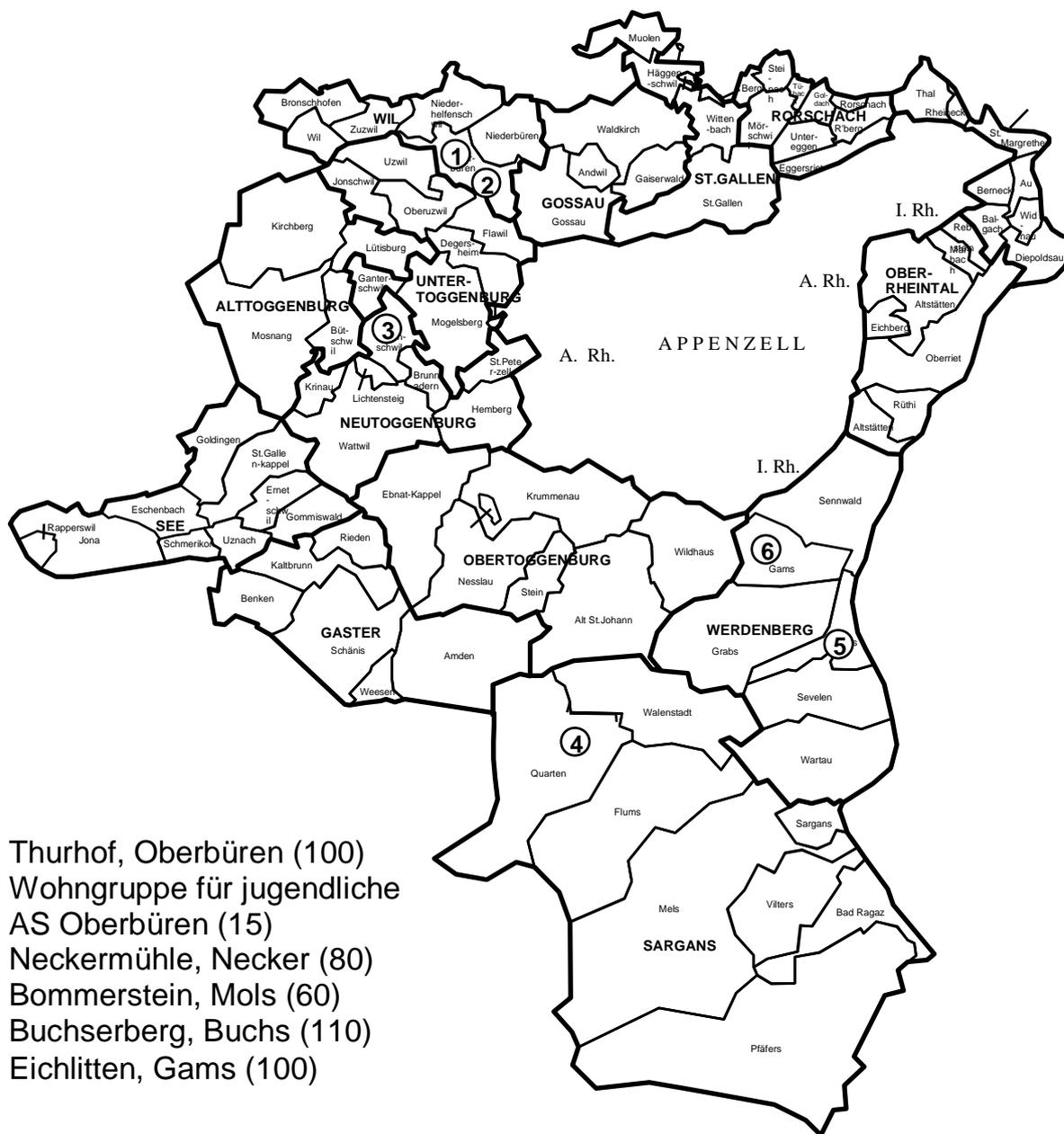
Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

Beilage 1

Standorte der Zentren für Asylsuchende im Kanton St.Gallen



## Beilage 2

### Hausordnung der Zentren für Asylsuchende

**Amt für Soziales**  
Spisergasse 41, 9001 St.Gallen  
Telefon 071 229 33 18, Fax 071 229 45 00



Departement des Innern  
des Kantons St.Gallen

## Hausordnung

### Einleitung

Sie haben in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) hat Sie dem Kanton St. Gallen zugewiesen. In Ihrem zugewiesenen Zentrum erhalten Sie Unterkunft, Verpflegung, medizinische Grundversorgung und Deutschkurse. Ziel des Aufenthalts in einem Zentrum für Asylsuchende ist es, Sie mit den Werten und Normen in der Schweiz vertraut zu machen. Wir erwarten von Ihnen, dass Sie sich mit Ihrer Zukunft auseinandersetzen, das heisst mit Ihrem Aufenthalt in der Schweiz und/oder Ihrer Rückkehr.

Für Ihr Leben in der Schweiz sind Sie selbst verantwortlich. Sie sorgen so weit wie möglich für sich selbst. In den Bereichen, in denen Sie nicht selbst für sich sorgen können, unterstützen Sie die Zentrumsmitarbeitenden.

Das Leben in einem Zentrum für Asylsuchende basiert auf dem Prinzip der gegenseitigen Achtung. Jegliche Missachtung von Religionsfreiheit, die Anwendung von physischer und/oder psychischer Gewalt, sexuelle Übergriffe und Verstoss gegen das Rassismusetz werden nicht toleriert.

Der Aufenthalt im Zentrum und das Zusammenleben mit Asylsuchenden unterschiedlicher Kulturen braucht Ihren aktiven Beitrag in den drei folgenden Bereichen:

1. Gegenseitige Rücksichtnahme und Respekt.
2. Die Einhaltung der Regeln des Zentrums für Asylsuchende und der gesetzlichen Vorschriften.
3. Die aktive Beteiligung mit Eigenleistungen am sozialen Zusammenleben im Zentrum für Asylsuchende.

Diese Hausordnung ist für alle Personen verbindlich, welche in den Zentren für Asylsuchende wohnen. Jedes Zentrum für Asylsuchende hat zudem eigene Rahmenbedingungen. Diese sind im jeweiligen «Anhang» festgehalten.

### 1. Unterkunft und Verpflegung

#### 1.1 Unterkunft

Jedem Asylsuchenden wird ein Platz in einem Mehrbett-Zimmer zugewiesen. Sofern es die Umstände erlauben, werden die Mitglieder einer Familie gemeinsam untergebracht. Jeder Asylsuchende ist für Ordnung und Sauberkeit mitverantwortlich.

Zimmerwechsel können nur durch die zuständigen Mitarbeitenden angeordnet werden.

Die Zimmer und Schränke können jederzeit kontrolliert werden.

Während den Nachtstunden bleibt das Zentrum geschlossen.

## **1.2 Verpflegung**

Der Kanton St.Gallen betreibt Zentren mit einer Zentralküche und solche, in denen Sie Ihre Mahlzeiten selbst zubereiten können.

## **2. Bürozeiten/Informationen**

Alle das Zentrum betreffenden Informationen erhalten Sie durch:

- Hausordnung und deren Anhang
- Informationstafel/Anschlagbrett
- Obligatorische Hausmeetings
- Informationsveranstaltung bei Bedarf

Während den festgelegten Bürozeiten zu den Bereichen:

- persönliche Fragen
- Gesundheit
- Rückkehrberatung
- Rechtsberatung

Termine, die Sie von der Zentrumsleitung erhalten, sind verbindlich und deshalb einzuhalten.

## **3. Gesundheitliche Belange**

Bei gesundheitlichen Problemen wenden Sie sich an die zuständigen Mitarbeitenden während den Bürozeiten. Es steht eine Hausapotheke und/oder eine Notfallapotheke zur Verfügung. In Notfällen wenden Sie sich jederzeit sofort an das diensthabende Personal. Termine beim Zentrumsarzt, bei sonstigen Ärzten, beim Zahnarzt und beim Optiker werden nur durch das Zentrumspersonal organisiert. Vereinbarte Termine sind verbindlich und deshalb einzuhalten.

## **4. Hausarbeiten**

Sie sind verpflichtet, sich an den täglich anfallenden Hausarbeiten des Zentrumsbetriebs zu beteiligen.

## **5. Beschäftigung**

Es besteht die Möglichkeit, an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen.

## **6. Deutschkurse**

Jedes Zentrum führt interne Deutschkurse durch, die allen Asylsuchenden offen stehen. Für schulpflichtige Kinder ist der Schulbesuch obligatorisch.

## **7. Sorgfaltspflicht**

Sie haben eine Sorgfaltspflicht gegenüber der Ihnen zur Verfügung gestellten Infrastruktur.

## **8. Rückkehrberatung**

Die Teilnahme an den Rückkehrberatungen ist obligatorisch.

## **9. Entschädigungen**

Essensgeld wird bis maximal 14 Tage im Voraus ausbezahlt. Bei einem unerlaubten Urlaub erhalten Sie keine Entschädigung.

Taschengeld wird jeweils rückwirkend bis maximal 14 Tage anhand der Präsenzkontrolle/Bonussystem ausbezahlt.

Kleider- und Hygienegeld → siehe Zentrumsregelung.

## **10. Feueralarm / Rauchverbote**

Das ganze Haus wird durch eine Brandmeldeanlage überwacht. Wenn Sie die Brandschutzvorrichtungen manipulieren oder feuerpolizeiliche Vorschriften missachten, gefährden Sie Menschenleben.

Rauchen und Kochen ist aus feuerpolizeilichen Gründen nur in den durch das Zentrum bestimmten Räumlichkeiten erlaubt.

Bei Feueralarm ist das Zentrum sofort zu verlassen und den Anweisungen des Personals Folge zu leisten.

Die Teilnahme an den Brandschutzveranstaltungen ist obligatorisch.

## **11. Illegale Drogen**

Konsum, Besitz und Handel von illegalen Drogen sind in der ganzen Schweiz verboten. Bei Verdacht oder Zuwiderhandlungen wird die Polizei verständigt.

## **12. Alkohol**

→ siehe Zentrumsregelung

## **13. Urlaub**

Für jeden Urlaub muss ein Urlaubsschein bezogen werden. Urlaub ist bewilligungspflichtig. Für einen Urlaub müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Offener Verfahrensstand;
- kantonale Befragung ist abgeschlossen;
- maximale Urlaubsdauer 30 Tage pro drei Monate;
- spezielle Zentrumsurlaubsregelungen gemäss Anhang sind einzuhalten.

Spezielle Urlaubsregelungen gelten für Personen mit einem definitivem Entscheid → siehe Aushang Informationstafel/Anschlagbrett.

#### **14. Besuchsregelung**

Besucher und Besucherinnen müssen sich anmelden und ihren Ausweis abgeben. Übernachtungen sind bewilligungspflichtig.

Besucher und Besucherinnen unter 16 Jahren dürfen die Zimmer nur in Begleitung eines Elternteils oder mit der Zustimmung der Zentrumsleitung betreten.

Als Gastgebende machen Sie Ihren Besuch auf die Hausordnung aufmerksam.

#### **15. Präsenzkontrolle**

Sie unterstehen im Zentrum einer Anwesenheitskontrolle.

#### **16. Nachtruhe**

Von 22.00 Uhr bis 07.00 Uhr herrscht Nachtruhe.

Fernseher, Videos, Radios, Tonbänder, Gespräche usw. sind auf Zimmerlautstärke zu reduzieren.

#### **17. Sanktionen**

Mutwilliges Auslösen des Feueralarms:

Taschengeldanspruch entfällt für zwei Monate.

Rauchen in verbotenen Zonen:

Kürzung des Taschengeldes um Fr. 10.--

Kochen in verbotenen Zonen:

Kürzung des Taschengeldes um Fr. 10.--

Selbstverschuldetes Nichteinhalten vereinbarter Termine:

Bei Rechnung durch Dritte wird der effektive Betrag verrechnet.

Mutwillige Sachbeschädigung:

Für mutwillige Sachbeschädigungen haften Sie.

Vom Asylsuchenden ausserordentlich verursachte Kosten werden in Rechnung gestellt und von den Entschädigungen abgezogen (Fahrzeugentsorgungen, Entsorgungen von Geräten usw.).

#### **18. Beschwerderecht**

Bei Konflikten haben Sie das Recht, Ihr Problem mit der Zentrumsleitung zu besprechen. Falls sich im Zentrum keine Lösung ergibt, können Sie sich an das Amt für Soziales, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen, wenden.

St. Gallen, 1. Juli 2003

## Liste der Beschäftigungsprojekte 2003

### 1. Ausbildungsorientierte Projekte

Nr.	Projektname	Beschreibung	Anzahl TN pro Kurs	Anzahl TN pro Jahr	Anzahl Kurse pro Jahr	Projektträger	TN Std./Kurs Total TN Std./Jahr
A1	<b>Velomechaniker</b>	<b>Anlehre als Velomechaniker in Theorie und Praxis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Handhabung Werkzeuge, Maschinen, Hilfsmittel, Arbeitsschutz und Sicherheit</li> <li>Grundlagen der Velomechanik, Reinigung, Demontage, Materialkunde</li> <li>Kennenlernen von Komponenten und ihrer Funktionen</li> <li>Montage, Reparaturen, Fehlersuche, Kontrollen, Qualitätssicherung</li> <li>Spezialkenntnisse: Rahmen richten, Lackierungen, Rad einspeichen</li> </ul>	8	16	2 x 5 Mt.  10 halbe Tage pro Woche	M. Laib Zentrum für Asylsuchende Thurhof 9245 Oberbüren	6 Std./Tag 100 Tage/Kurs  <b>600 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>9'600 Std.</b>
A2	<b>Fadenschlag</b>	<b>Nähausbildung in Theorie und Praxis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitstechnik: Handarbeitstechniken, Grundfunktionen der Nähmaschine, einfache Schnittmuster und Kopien, Zuschneiden, Nähtechniken, Flicker, Abändern,</li> <li>Erstellen eines Arbeitsordners mit Muster und Glossar</li> <li>Materialkunde: Eigenschaften der Materialien, Stoffe, Garne und Zutaten</li> <li>Atelier: Stoff bedrucken, Färben mit natürlichen Farben, Gestalten von verkaufbaren Produkten</li> </ul>	6	12	2 x 5 Mt.  10 halbe Tage pro Woche	M. Laib Zentrum für Asylsuchende Thurhof 9245 Oberbüren	6 Std./Tag 100 Tage/Kurs  <b>600 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>7'200 Std.</b>
A3	<b>Holzbearbeitung</b>	Die Teilnehmenden erlernen <ul style="list-style-type: none"> <li>Praktische Handhabung von Handwerkzeugen und Handmaschinen</li> <li>Umgang mit Kreissäge und Hobelmaschine</li> <li>Lesen von einfachen Werkstattzeichnungen und entsprechende Umzusetzung</li> <li>Erkennen und Umsetzung von wirtschaftlichen und rationellen Produktionsabläufen, Sicherheitsvorschriften und Schutzvorrichtungen</li> </ul>	12	24	2 x 5 Mt.  10 halbe Tage pro Woche	Th. Bachmann Zentrum für Asylsuchende Neckermühle 9126 Necker	6 Std./Tag 100 Tage/Kurs  <b>600 Std./Kurs</b>  Total. TN Std./Jahr <b>14'400 Std</b>

## 2. Beschäftigungsprojekte mit Bildungsanteil

Nr.	Projektname	Beschreibung	Anzahl TN pro Kurs	Anzahl TN pro Jahr	Anzahl Kurse pro Jahr	Projektträger	TN Std./ Kurs Total TN Std./Jahr
B1	<b>Handwerker / Allrounder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Maler:</b> Aussen- und Innenanstriche</li> <li>• <b>Sanitär:</b> Dichtungen wechseln, Siphon reinigen, Lavabos und Toiletten entstopfen, Batterien und Spülkasten auswechseln, Silikondichtungen</li> <li>• <b>Elektriker:</b> Lampen ersetzen, Schalterplatten auswechseln, Stecker und Kabel an Maschinen und Geräten reparieren</li> <li>• <b>Gärtner:</b> Mähen, Sträucher und Bäume schneiden. diverse Reinigungen</li> <li>• <b>Diverses:</b> Heizung- und Fahrzeugüberprüfung, Brandmeldeanlage warten, Abfallentsorgung, Spezialreinigungen, Wartung von Geräten</li> </ul>	6	12	2 x 5 Mt.  9 halbe Tage pro Woche	K . Schmid Zentrum für Asylsuchende Rüthihof 9464 Rüthi SG	6 Std./Tag 90 Tage/Kurs  <b>540 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>6'480 Std.</b>
B2	<b>Haushandwerker Hauswart</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkunterricht</li> <li>• Reinigung Hausdienst</li> <li>• Holzbearbeitung</li> <li>• Sanitärinstallationen</li> <li>• Maler</li> <li>• Maurer</li> <li>• Bodenleger</li> <li>• Elektriker</li> </ul>	8	16	2 x 5 Mt.  8 halbe Tage pro Woche	W. Zingg Zentrum für Asylsuchende Soldanella 8873 Amden	6 Std./Tag 80 Tage/Kurs  <b>480 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>7'680 Std.</b>
B3	<b>Haus und Hof</b>	<p>Der Kurs will auf einfache Art Kenntnisse oder vertieftes Wissen in folgenden Bereichen vermitteln:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemüse- und Blumenanbau</li> <li>• Kleintierhaltung</li> <li>• Verwertung, Verarbeitung, Veredlung, oder Steigerung der Haltbarkeit der Erträge</li> <li>• Recycling</li> <li>• Einfachste Reparaturen im Haus</li> <li>• Gesundheits- und Verhütungsberatung</li> <li>• Erste Hilfe und Nothelferkurs</li> <li>• Bau von einfachen Geräten zur Nutzung der Sonnenenergie</li> </ul>	8	16	2 x 5 Mt.  5 halbe Tage pro Woche	F. Nussbaum Zentrum für Asylsuchende Fleuben 9450 Altstätten	3.5 Std./Tag 100 Tage/Kurs  <b>350 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>5'600 Std.</b>

Nr.	Projektname	Beschreibung	Anzahl TN pro Kurs	Anzahl TN pro Jahr	Anzahl Kurse pro Jahr	Projektträger	TN Std./Kurs Total TN Std./Jahr
B4	<b>Polymechaniker</b>	<b>Anlehre im Bereich Metallbearbeitung in Theorie und Praxis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordnung und Einrichten eines Arbeitsplatzes, Unfall- und Arbeitsschutz</li> <li>• Mess- und Prüfarbeiten, Kennzeichnen, Anreissen</li> <li>• Spanabhebende Metallbearbeitung: Feilen, Bohren, Gewinde schneiden, Sägen</li> <li>• Warmbehandlung von Metall: Schneiden, Gasschutz- und Lichtbogenschweissen, Brennschneiden</li> <li>• Drehen: Innen- und Aussendrehen</li> <li>• Herstellen von Produkten</li> </ul>	12	24	2 x 5 Mt.  10 halbe Tage pro Woche	M. Laib Zentrum für Asylsuchende Thurhof 9245 Oberbüren	6 Std./Tag 100 Tage/Kurs  <b>600 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>14'400 Std.</b>
B5	<b>Holzwerkstatt (Grabs)</b>	Die Teilnehmenden erlernen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baustein 1; Grundkenntnisse Holzverarbeitung, Arbeitssicherheit, Umgang mit Werkzeugen und Maschinen, einfache Gegenstände herstellen</li> <li>• Baustein 2; Verfeinern des Erlernten, Techniken der Holzverarbeitung und der verschiedenen Holzverbindungen, anspruchsvollere Produkte herstellen</li> <li>• Baustein 3; Erlernen des selbständigen Anwenden des Inhaltes der Bausteine 1 + 2, Produktionen auf Auftrag</li> </ul>	12	24	2 x 6 Mt. à 3 x 2 Mt.  8 halbe Tage pro Woche	B. Jäger Zentrum für Asyl Suchende Buchserberg 9471 Buchs	6 Std./Tag 96 Tage/Kurs  <b>576 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>13'824 Std.</b>
B6	<b>Holzwerkstätte/ Sägerei</b>	Die Teilnehmenden erlernen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umgang mit stationären Maschinen/Arbeitssicherheit</li> <li>• Umgang mit Handmaschinen und Handwerkzeugen/Arbeitssicherheit</li> <li>• Erlernen von Grundkenntnissen in der Holzverarbeitung</li> <li>• Herstellen diverser Produkte</li> </ul>	6	36	6 x 2 Mt. à 4 halbe Tage / Woche	B. Jäger Zentrum für Asyl Suchende Buchserberg 9471 Buchs	6 Std. /Tag 17 Tage/Kurs  102 Std./Kurs  Total TN Std./Jahr <b>3672 Std.</b>

### 3. Gemeinnützige Projekte

Nr.	Projektname	Beschreibung	Anzahl Manntage	Anzahl Teilnehmende	Projektträger	TN Std./Kurs Total TN Std./Jahr
C1	<b>Alp-, Weide- und Lawinenträumung usw.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>allgemeines Aufräumen nach einem Naturereignis (Sturm, Lawinen)</li> <li>Hilfe beim Einrichten von Alpen (nur für Kooperationen, keine private Alpbesitzer)</li> <li>soziale Einsätze im Alters- und Behindertenbereich</li> <li>Bau- und Unterhalt von Grillplätzen</li> </ul>	ca. 500	50	Buchserberg Bommerstein Rüthihof Soldanella Wildhaus GOPS	Noch offen  Total pro Jahr <b>ca. 3'000 Std.</b>

### 4. Andere Projekte

Nr.	Projektname	Beschreibung	Anzahl TN pro Kurs	Anzahl TN pro Jahr	Anzahl Kurse pro Jahr	Projektträger	TN Std./Kurs Total TN Std./Jahr
D1	<b>Keramik</b>	Die Teilnehmenden erlernen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Raku Brenntechnik mit Aufbau- und Plattentechnik, Modellieren</li> <li>Herstellen von diversen Produkten</li> </ul>	10	110	11 x 5 Tage	B. Jäger Zentrum für Asylsuchende Buchserberg 9471 Buchs	7 Std./Tag 5 Tage/Kurs  <b>35 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>3'850 Std.</b>
D2	<b>Entwicklungshilfe Backstube</b>	Die Teilnehmenden erlernen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Grundlagen der Brotherstellung</li> <li>Umgang mit Rohstoffen</li> <li>Unterschiedliche Getreidesorten</li> <li>Umgang mit Lebensmittel</li> <li>Lagerung von Lebensmittel</li> <li>Umgang mit Hygienevorschriften</li> <li>Umgang mit Maschinen und Werkzeugen</li> </ul>	6	24	4 x 3 Wochen  10 halbe Tage pro Woche	P. Roth Zentrum für Asylsuchende Felsengarten 9000 St.Gallen	7 Std./Tag 15 Tage/Kurs  <b>105 Std./Kurs</b>  Total TN Std./Jahr <b>2'520 Std.</b>

**Beilage 4**

**Übersicht über die Zwangsmassnahmen im Kanton St.Gallen**

<b>Art der Massnahme</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Eingrenzung	0	4	0	3	6
Androhung der Ausgrenzung	44	101	107	117	49
Ausgrenzung	9	51	138	110	150
Vorbereitungshaft	1	0	1	1	1
Ausschaffungshaft ANAG	118	113	240	203	159
Ausschaffungshaft Asyl	207	164	186	283	235