

Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 3. Juni 2015

Aufsichtspflicht und Reformbedarf im Asylbereich?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. November 2015

Die SP-GRÜ-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 3. Juni 2015 nach den Zuständigkeiten, der Aufsicht sowie dem allfälligen Handlungsbedarf in der Sozialhilfe im Asylbereich.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Asylbereich geht das Sozialhilferecht des Bundes dem Sozialhilferecht der Kantone vor. Überall dort, wo der Bund legiferiert hat, sind die Kantone an die Vorgaben des Bundes gebunden. Hat der Bund eine Materie nicht oder nicht umfassend geregelt, so sind die Kantone zur Regelung zuständig. Es gilt infolgedessen kantonales Recht unter Vorbehalt bundesrechtlicher Vorgaben. Als bundesrechtliche Vorgabe immer zu beachten ist das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV), das jeder Person unabhängig von ihrem Aufenthaltsrechtlichen Status zusteht.

Der Bund hat mit Bezug auf die Sozialhilfe für Flüchtlinge, Asylsuchende und abgewiesene Asylsuchende in Art. 80 ff. des Asylgesetzes (SR 142.31; abgekürzt AsylG) und Art. 2 ff. der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (SR 142.312; abgekürzt AsylV 2) legiferiert; ebenso mit Bezug auf vorläufig aufgenommene Personen in Art. 86 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG), dort mit Verweis auf Art. 80 bis 84 AsylG.

Nach Art. 80 Abs. 1 AsylG gewährleisten die Zuweisungskantone die Sozialhilfe oder die Nothilfe für Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten. Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe gilt kantonales Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Der Bund schreibt vor, dass anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, Staatenlose und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung bezüglich Festsetzung, Ausrichtung und Einschränkung der Sozialhilfeleistungen den Einheimischen gleichgestellt sind (Art. 3 Abs. 1 AsylV2, Art. 86 Abs. 1 AuG). Mit Bezug auf Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene schreibt der Bund diese Gleichstellung nicht vor. Vom Bund vorgegeben ist hingegen, dass Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Nichteintretens- oder Ablehnungsentscheid von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind und lediglich Nothilfe erhalten (Art. 82 Abs. 1 AsylG, Art. 86 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 AsylV 2). Diese Vorgaben sind für den Kanton St.Gallen und seine politischen Gemeinden verbindlich.

Im Kanton St.Gallen ist die Sozialhilfe im Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG) und in der Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12; im Folgenden VAA) geregelt. Als Spezialregelung geht die VAA dem SHG vor. Ist in der VAA keine Spezialregelung enthalten, kommt die Regelung im SHG zur Anwendung. In der persönlichen Sozialhilfe, die sich aus betreuender Sozialhilfe (Art. 7 f. SHG) und finanzieller Sozialhilfe (Art. 9 ff. SHG) zusammensetzt, sind die politischen Gemeinden autonom. Ausführliche Erläuterungen zur Sozialhilfe an Personen des Asylrechts sowie Flüchtlinge sind bereits in der Antwort der Regierung vom 5. Mai 2015 zur Interpellation 51.15.27 «Sozialhilfeabhängigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen des Asylbereichs im Kanton St.Gallen» sowie im Bericht 40.12.07 «Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl und Integration» der Regierung vom 16. Oktober 2012 enthalten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Während des Asylverfahrens ist eine Person ein Asylsuchender. Die Zuständigkeit für Asylsuchende richtet sich nach Art. 2 f. VAA. In der ersten Phase betreut der Kanton die Asylsuchenden, in der zweiten Phase die politischen Gemeinden (Art. 3 Abs. 1 VAA). Wird das Asylgesuch anerkannt, wird die asylsuchende Person zum anerkannten Flüchtling. Die Zuständigkeit richtet sich alsdann ausschliesslich nach dem SHG, d.h. die politischen Gemeinden sind zuständig. Diese haben die bundesrechtlichen Vorgaben – Gleichstellung mit Einheimischen – zu beachten. Wird das Asylgesuch abgelehnt, wird die asylsuchende Person zum abgewiesenen Asylsuchenden. Da in der VAA diesbezüglich nichts geregelt ist, richtet sich die Zuständigkeit nach dem SHG, d.h. die politischen Gemeinden sind zuständig. Sie haben abgewiesenen Asylsuchenden nach Art. 81 AsylG auf Ersuchen hin Nothilfe zu gewähren.
2. In der ersten Phase betreut der Kanton die Asylsuchenden in kantonalen Asylzentren. Für die Betreuung zuständig ist das Sicherheits- und Justizdepartement. Dementsprechend ist der Kanton in der ersten Phase unmittelbar aufsichtsrechtlich zuständig. Wenn asylsuchende Personen oder anerkannte Flüchtlinge aufgrund besonderer Betreuungsbedürfnisse anschliessend in stationären Einrichtungen untergebracht werden, bleibt der Kanton aufsichtsrechtlich zuständig, da das Departement des Innern Einrichtungen für Menschen mit Behinderung sowie Kinder- und Jugendheime beaufsichtigt. Wenn unbegleitete Minderjährige in Familienpflege aufgenommen werden, besteht ebenfalls eine kantonale Aufsicht über die Pflegefamilien.

In den übrigen Fällen richtet sich die Aufsicht nach dem SHG. Dem Kanton kommt die Oberaufsicht (Staatsaufsicht nach Art. 155 ff. des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]) zu. Weil es eine reine Oberaufsicht des Kantons ist, erfolgt diese sehr zurückhaltend. Eine periodische Überprüfungspflicht oder vergleichbare Möglichkeiten zur direkten aufsichtsrechtlichen Einflussnahme bestehen im Bereich der Gemeindeautonomie nicht. Die Oberaufsicht hat dann einzuschreiten, wenn der Schwellenwert nach Art. 155 Abs. 4 GG (Rechtmässigkeit) überschritten wird. Das bedeutet, dass die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden nicht in qualitativer Hinsicht überprüft bzw. beaufsichtigt wird.

Im Zusammenhang mit den finanziellen Abgeltungen des Bundes, namentlich für Sozialhilfekosten sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung, besteht schliesslich eine umfassende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bund (Art. 89a AsylG). Im Rahmen der finanziellen Aufsicht erfolgt somit indirekt eine Überprüfung des zweck- bzw. gesetzmässigen Mitteleinsatzes bei der Aufgabenerfüllung.

3. Wie die Regierung bereits in ihrer Antwort vom 11. August 2015 zur Einfachen Anfrage 61.14.37 «Asylwesen: Auswirkungen von bundes- und kantonalen Zentren in den Kantonen St.Gallen und Graubünden auf das Sarganserland» ausgeführt hat, wird das heutige Zweiphasensystem im Rahmen der Neustrukturierung der schweizerischen Asylpolitik aufgegeben (vgl. Skizzierung in der genannten Antwort). Es ist davon auszugehen, dass daraus Handlungsbedarf mit Bezug auf die VAA im Bereich der Zuständigkeit resultiert. Im Bereich der Aufsicht bleibt es jedoch bei folgender Zuordnung: Ist der Kanton zuständig, so steht der Kanton unmittelbar in der aufsichtsrechtlichen Verantwortung. Sind hingegen die politischen Gemeinden zuständig, so richtet sich die Aufsicht nach dem SHG und dem Kanton kommt die Oberaufsicht zu.