

Einfache Anfrage Hoare-St.Gallen vom 3. September 2012

Nothilfe im Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. Oktober 2012

Susanne Hoare-St.Gallen unterbreitet in der Einfachen Anfrage vom 3. September 2012 verschiedene Fragen zur Nothilfe im Kanton St.Gallen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Regierung hat schon wiederholt und ausführlich zu parlamentarischen Vorstössen betreffend Nothilfe Stellung genommen. Es wird daher grundsätzlich auf die entsprechenden Antworten verwiesen, die unter www.ratsinfo.sg.ch/home.html zu finden sind. Konkret handelt es sich um:

- Bericht vom 22. März 2005 zum Postulat «Der Vollzug des Asylrechts im Kanton St.Gallen» (40.05.02; Abschnitte 6.4 und 7.1.2);
- Antrag vom 5. April 2005 zur Motion 42.05.03 «Nothilfekoordination»;
- Antwort vom 22. Januar 2008 zur Interpellation 51.07.90 «Ausweitung der Nothilfe»;
- Antwort vom 26. Mai 2009 zur Interpellation 51.09.47 «Unbefriedigende Nothilferegelung»;
- Antwort vom 17. August 2010 zur Interpellation 51.10.29 «Situation im Kanton St.Gallen bezüglich der Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende»;
- Antwort vom 22. März 2011 zur Einfachen Anfrage 61.10.30 «Nothilfepraxis im Kanton St.Gallen».

Personen, deren Asylgesuch durch die zuständigen Bundesbehörden rechtskräftig abgewiesen und denen eine Ausreisefrist zum Verlassen der Schweiz angesetzt worden ist, halten sich illegal in der Schweiz auf und können von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden, d.h. sie erhalten auf Ersuchen hin lediglich noch das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum im Sinn einer Hilfe in Notlagen (Art. 12 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Diese Nothilfe fällt in die Zuständigkeit der Kantone (Art. 82 Abs. 1 des Asylgesetzes [SR 142.31; abgekürzt AsylG]) und ist in Form von Sachleistungen oder täglichen Geldleistungen an den von den Kantonen bezeichneten Orten auszurichten (Art. 82 Abs. 4 AsylG). Im Kanton St.Gallen wird die Nothilfe als Sozialleistung durch die Gemeinden ausgerichtet (Art. 3 des Sozialhilfegesetzes [sGS 381.1; abgekürzt SHG]).

Nothilfe ist im Umfang geringer als Sozialhilfe. Nach der Rechtsprechung zu Art. 12 BV gewährleistet das Grundrecht auf Sicherung minimaler Lebensbedingungen kein Mindesteinkommen, sondern nur die Befriedigung elementarer Bedürfnisse, um auf menschenwürdige Weise überleben zu können. Es werden einzig die in einer Notlage im Sinn einer Überbrückungshilfe bzw. Überlebenshilfe unerlässlichen Mittel wie Nahrung, Hygiene, Kleidung, Obdach (Unterbringung) und medizinische Notversorgung gewährt. Art. 12 BV beschränkt sich auf das für ein bescheidenes Dasein Notwendige, um nicht auf der Strasse der Bettelei ausgesetzt zu sein (Pra 2011 Nr. 13 E. 4.2; BGE 135 I 119 ff. = Pra 2009 Nr. 107 E. 5.3; BGE 131 I 181 ff.; je mit weiteren Hinweisen).

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Nothilfesystem und gewissen Änderungen der rechtlichen Grundlagen (z.B. obligatorische Krankenversicherung nach Art. 7 Abs. 5 und Art. 92d Abs. 1 der Verordnung über die Krankenversicherung [SR 832.102]) wurden die Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) für die Ausgestaltung der Nothilfe, die bereits am 3. Mai 2007 im Zusammenhang mit der damaligen Revision des AsylG über-

arbeitet worden waren, am 29. Juni 2012 erneut angepasst. Die nun vorliegenden Empfehlungen zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs (Nothilfeempfehlungen) wurden unter Einbezug der Kantone, Gemeinden und Städte sowie mit unterstützender Beratung des Bundesamtes für Migration (BFM) erarbeitet. Miteinbezogen waren zudem die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM). Sie sind abrufbar unter:

http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2012.06.29_Nothilfeempfehlungen_sw_d_WEB.pdf.

Die Empfehlungen präzisieren u.a. die Anforderungen an die Ausgestaltung der Nothilfe und enthalten diesbezüglich einen Leistungskatalog.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107; abgekürzt KRK) verankert einerseits die bürgerlichen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte von Kindern und trägt andererseits deren besonderem Schutzbedürfnis Rechnung (M. Caroni, in: Caroni/Gächter/Thurnherr, Kommentar zum Ausländergesetz, Bern 2010, Vorb. Art. 42-52 N 65; Spescha/Kerland/Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, Zürich 2010, S. 72 f.). Aus den Bestimmungen der KRK, die zum Teil eher pragmatischer Natur sind, lassen sich hingegen regelmässig keine gerichtlich durchsetzbaren Ansprüche, etwa auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder sonstige Leistungsansprüche, ableiten (BGE 136 I 308; 135 I 157; VerwGE B 2010/290 vom 12. April 2011 E. 5, zu finden unter: www.sg.gerichte.ch). Ebenso wenig verschafft die KRK Kindern ein bestimmtes Mindesteinkommen. Die Vorgaben der KRK sind indessen sowohl bei der Auslegung und Gewährleistung der in der KRK garantierten Rechte und Freiheiten als auch bei der Interessenabwägung im konkreten Anwendungsfall zu beachten. Die Asylgesetzgebung – inklusiv die Verweigerung von Sozialhilfe und die Beschränkung auf Nothilfe – ist mit der KRK grundsätzlich vereinbar (Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 25. Februar 2005 [zu finden unter: www.bfm.admin.ch] sowie Antworten des Bundesrats auf die parlamentarischen Vorstösse 06.1072 und 06.3482 [zu finden unter: www.parlament.ch]). Das Diskriminierungsverbot nach Art. 2 KRK bzw. Art. 8 Abs. 2 BV schliesst im Übrigen Differenzierungen im Bereich der Ausgestaltung der Nothilfe nicht aus, solange diese mit qualifizierten Gründen gerechtfertigt werden können. Laut Bundesgericht sind insbesondere Ungleichbehandlungen, die auf dem Aufenthaltsstatus beruhen, zulässig (BGE 131 I 182 f.).

Die für die Nothilfesuchenden zuständigen Sozialämter der Gemeinden berücksichtigen im Einzelfall die Situation von Familien mit Kindern; es kommen flexible Lösungen zum Tragen.

2. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) hat in Zusammenarbeit mit der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS) basierend auf den Empfehlungen der SODK einheitliche Richtlinien für die Bemessung der Nothilfeleistungen im Kanton St.Gallen aufgestellt. Die Richtlinien konkretisieren die Ansprüche aus Art. 12 BV mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Durch Berücksichtigung der individuellen Situation von Nothilfesuchenden wird einerseits der Ermessensspielraum, den das AsylG gewährt, ausreichend und in Abstimmung mit der Praxis der anderen Kantone ausgeschöpft. Andererseits stellt die Anwendung der Richtlinien eine möglichst einheitliche Praxis über den ganzen Kanton sowie die Rechtsgleichheit sicher. Dass trotzdem gewisse örtliche Unterschiede auftreten können und das Ausmass der gewährten Nothilfe nicht immer den Wünschen und Vorstellungen der Betroffenen entspricht, ist vor dem Hintergrund der Zuständigkeitsordnung des SHG hinzunehmen.

Das kantonale Migrationsamt ist im Sinn einer Dienstleistung erste Anlaufstelle für die Nothilfesuchenden. Dies dient vorab der Feststellung der Personalien der Nothilfe-Gesuchsteller. Die Zuteilung abgewiesener Asylsuchender erfolgt aus organisatorischen Gründen – um die Lasten der Nothilfe möglichst gleichmässig auf alle st.gallischen Gemeinden zu verteilen –

nach einem von den Gemeinden (VSGP) festgelegten Verteilschlüssel. Von einer Überforderung der Gemeinden oder einem rechtlosen Zustand kann nicht gesprochen werden. Die Anzahl der Nothilfe beziehenden Personen ist mit rund 160 Personen stabil geblieben, obwohl die Asylgesuche massiv zugenommen haben.

3. Aufgrund der dargelegten Zuständigkeitsordnung sieht die Regierung weder Anlass noch Notwendigkeit, selber Richtlinien für die Ausgestaltung der Nothilfe vorzugeben. Wie in Ziff. 2 ausgeführt, ist in den Richtlinien der VSGP bzw. den Empfehlungen der SODK die Ausgestaltung der Nothilfe hinreichend präzisiert und wird die im konkreten Fall gewährte Nothilfe in der Praxis verfassungskonform umgesetzt.

Das Asylrecht ist Bundessache, weshalb es in die alleinige Zuständigkeit der Bundesbehörden fällt, die eingereichten Asylgesuche zu beurteilen und gegebenenfalls die Wegweisung oder eine vorläufige Aufnahme zu verfügen. Alle Asylsuchenden durchlaufen ein rechtsstaatliches Asylverfahren. Gegen ablehnende Asylentscheide des BFM kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Damit ist sichergestellt, dass die Zumutbarkeit, Zulässigkeit und Möglichkeit einer Rückkehr ins Heimat- oder Herkunftsland bereits im Asylverfahren abgeklärt wird (Art. 83 des Ausländergesetzes [SR 142.20]). Bei rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden, die der Pflicht zur Ausreise nicht nachkommen, sich illegal hier aufhalten und nicht mit dem für den Wegweisungsvollzug zuständigen Migrationsamt kooperieren, ist bei Anträgen um vorläufige Aufnahme Zurückhaltung geboten, um nicht falsche Anreize zu schaffen. Wenn der Wegweisungsvollzug – trotz Mitwirkung der ausländischen Person – unmöglich ist, beantragt der Kanton beim BFM deren vorläufige Aufnahme. Das Migrationsamt nützt diesen Handlungsspielraum im Einzelfall aus.