Interpellation Hoare-St.Gallen / Surber-St.Gallen (21 Mitunterzeichnende) vom 26. November 2013

Hohe Reserven aus Nothilfe-Geldern

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. Januar 2014

Susanne Hoare-St.Gallen und Bettina Surber-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 26. November 2013 nach der Verwendung der Pauschalzahlungen des Bundes im Asylbereich. Sie machen geltend, dass nach Presseberichten im Kanton St.Gallen rund 10,2 Mio. Franken an Reserven geschaffen worden seien.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die in der Interpellation erwähnte Presseberichterstattung bezieht sich auf den gesamtschweizerischen Bericht des Bundesamtes für Migration (BFM) «Monitoring Sozialhilfestopp». Dieser vom Juli 2013 datierende und im September 2013 veröffentlichte Bericht gibt für die Periode vom 1. Januar bis 31. Dezember 2012 Aufschluss

- über die Zahl der Personen, die nach einem rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid bzw. nach einem Nichteintretensentscheid den Anspruch auf Sozialhilfe verloren haben und lediglich noch Nothilfe beantragen können;
- über die Zahl der Nothilfeberechtigten, die tatsächlich Nothilfegelder beantragt haben, über die Dauer der Nothilfebezüge und über die hieraus resultierenden Kosten der Gemeinden und Kantone;
- über die Höhe der den Kantonen für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen pauschalieren Bundesbeiträge.

Der Monitoring-Bericht des BFM beruht für die ausgewiesenen Nothilfekosten auf den Angaben der Kantone. In jenen Kantonen, in denen die Sozialhilfeleistungen durch die Gemeinden erbracht werden – wie im Kanton St.Gallen – haben die Kantone die ihnen von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Meldungen dem BFM übermittelt. Das Monitoring berücksichtigt allerdings nicht alle Nothilfekosten und ist nicht mit den effektiven Kosten deckungsgleich. Nach dem Monitoring-Bericht fielen im Jahr 2012 gesamtschweizerisch 73,7 Mio. Franken für Nothilfekosten an. Hier von entfiel rund die Hälfte auf Personen, deren Entscheide in diesem Jahr rechtskräftig wurden; die andere Hälfte bezieht sich auf Fälle aus früheren Jahren. Über die Gesamtdauer seit Vollzugsbeginn der Ausdehnung des Sozialhilfestopps hinweg, d.h. in den Jahren 2008 bis 2012, ergaben sich gesamtschweizerisch Nothilfekosten von 213,1 Mio. Franken. Diesem Betrag stehen pauschalierte Bundesbeiträge von 295,5 Mio. Franken gegenüber. Mithin wird ein Saldo von 82,4 Mio. Franken ausgewiesen. Dieser Saldo widerspiegelt aber, wie erwähnt, nicht die effektiven Kosten, sondern reflektiert die pauschalierten Beträge. Richtig ist die Feststellung der Interpellantinnen, dass hiervon gemäss Anhang 1 des Monitoring-Berichts ein Anteil von 10,2 Mio. Franken für den Kanton St.Gallen berechnet ist. Diese Zahl ist indessen, wie nachfolgend bei der Beantwortung der einzelnen Fragen gezeigt wird, massgeblich zu relativieren und richtig zu stellen (vgl. insbesondere Erläuterungen unter Ziff. 4).

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im Rahmen des «Zweiphasen-Systems» übernimmt der Kanton die vom BFM zugewiesenen Asylsuchenden aus den vom Bund betriebenen Empfangs- und Verfahrenszentren. Der Kanton – konkret: das Migrationsamt – sorgt für die Unterbringung während des Verfahrens in

vier kantonalen Asylzentren. Nach dieser ersten Aufenthaltsphase, die idealerweise rund sechs Monate dauern sollte, wegen hoher Asylzahlen im ersten Halbjahr 2013 vorübergehend aber auf zwei bis drei Monate reduziert werden musste und derzeit wieder rund vier Monate umfasst, werden die Asylsuchenden für den weiteren Verbleib während des noch laufenden Asylverfahrens einer politischen Gemeinde zugeteilt. Diese hat alsdann im Rahmen dieser zweiten Phase für Unterbringung, Sozialhilfe und Betreuung zu sorgen. Im Auftrag der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) besorgt die von der VSGP geschaffene «Koordinationsstelle Migrationsfragen» (KOMI) die Gemeindeverteilung der Asylsuchenden, proportional im Verhältnis der Einwohnerzahlen und gestützt auf laufend aktualisierte Soll-Ist-Vergleichszahlen. Hintergrund dieser Gemeindezuständigkeit ist, dass nach den Grundsätzen des st.gallischen Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) die Gewährung von Sozialhilfe in der Verantwortung der politischen Gemeinden liegt. Aufgrund von knappen und in einzelnen Gemeinden schwierig zu beschaffenden Unterbringungsmöglichkeiten und der sich verdoppelnden Fallzahlen in den Jahren 2011 bis 2013 ist die KOMI dazu übergegangen, nebst Einzelzuteilungen auf Gemeinden auch Kollektivunterkünfte zu betreiben. Derzeit befinden sich zwei derartige Gruppenunterkünfte der VSGP in Nesslau und in Ebnat-Kappel; früher auch in Zuzwil und in Mels.

Wird einer asylsuchenden Person der Flüchtlingsstatus oder – bei Ablehnung des Asylgesuchs – die vorläufige Aufnahme gewährt, so bleibt im Sinn von Art. 3 und 8 SHG die politische Gemeinde hierfür zuständig. Ebenso bleibt die Gemeindezuständigkeit gewahrt, wenn Asylgesuche abgelehnt werden oder auf sie nicht eingetreten wird. In diesen Fällen entfällt von Bundesrechts wegen (siehe Art. 82 des Asylgesetzes, SR 142.31; abgekürzt AsylG) der Anspruch auf Sozialhilfe und verbleibt lediglich ein Anspruch auf Nothilfe. Die Regierung hat zu parlamentarischen Vorstössen betreffend Nothilfe, deren Voraussetzungen und Bemessung, schon wiederholt Stellung genommen, letztmals gegenüber der Erstunterzeichnerin der vorliegenden Interpellation in der schriftlichen Antwort vom 16. Oktober 2012 auf die Einfache Anfrage 61.12.32 «Nothilfe im Kanton St.Gallen» (mit Hinweis auf zahlreiche frühere parlamentarische Vorstösse).

Nach dem Praxishandbuch der KOMI erfüllt diese Stelle im Auftrag der Gemeinden im Wesentlichen die folgenden Aufgaben:

- Führung der Asyl- und Flüchtlingskontrolle;
- Monitoring und elektronische Statistik für Kanton und Bund;
- Asylzuteilung auf die Gemeinden;
- Erstellung der Abrechnungen und Absprache mit Sozialämtern;
- Auszahlung;
- Betreuung von Problemfällen in Zusammenarbeit mit den Sozialämtern;
- Integrationspläne und Integrationsbegleitung von Flüchtlingen, Reporting mit Kanton und Bund, Abrechnung der Integrationsboni (nur bei Erfolg);
- Weiterbildung der Sozialämter und der freiwilligen Helferinnen und Helfer;
- Traumabehandlungen;
- Vorbereitung von Geschäften zuhanden des Vorstands VSGP und Kontaktgremium;
- Revision und Berichterstattung;
- Abschluss der Leistungsvereinbarungen;
- Informationsstelle für Asyl- und Flüchtlingsfragen.

2./3. Aufgrund der verschiedenartigen Aufenthaltsstatus während des Asylverfahrens und nach dessen Abschluss ergeben sich unterschiedliche Finanzströme. Der Bund vergütet den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes im Wesentlichen durch Pauschalbeiträge (vgl. Art. 88 ff. AsylG). Die Bundespauschalen decken namentlich die Kosten der Sozialhilfe und enthalten einen Beitrag an Betreuungs- und Verwaltungskosten. Nicht vergütet werden sämtliche Kosten im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Bildung und individueller Förde-

rung. Ferner nehmen die Pauschalbeiträge auch nicht Rücksicht auf die Spezialfälle mit erhöhtem Betreuungs- oder Gesundheitsaufwand, wie beispielsweise Traumabehandlungen. Angesichts der im Kanton St.Gallen im Rahmen des «Zweiphasensystems» gegebenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gibt der Kanton die Bundespauschalen vollumfänglich oder teilweise an die politischen Gemeinden weiter. Damit werden die Aufgaben der politischen Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe im Umfang der zugesprochenen Pauschalen teilweise entschädigt. Die Aufteilung der Bundesbeiträge folgt einer Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden vom November 2011, die derzeit in Überarbeitung steht. Sozialhilfekosten der Gemeinden, die allenfalls über die zugewiesenen Bundespauschalen hinausgehen, tragen die Gemeinden selbst. Besonders einschneidend für die Gemeindesozialhilfe ist der Umstand, dass die Bundespauschalen befristet sind, namentlich auf fünf Jahre bei Flüchtlingen und auf sieben Jahre bei vorläufig aufgenommenen Personen. Wenn es den Gemeinden und ihren regionalen Integrationsstellen (Regionale Potenzial- und Arbeitsintegrationsstellen «REPAS») nicht gelingt, die Personen innert dieser Zeit gesellschaftlich und beruflich zu integrieren, tragen sie die Sozialhilfekosten vollumfänglich. Diese Kosten erscheinen nicht in der Kostenrechnung des Asylwesens, sondern müssen der Sozialhilfestatistik entnommen werden.

Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Pauschalen, die zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden:

- a) Die Globalpauschale 1 (GP 1) wird für die Deckung von Sozialhilfekosten (Unterstützung, Unterbringung, Gesundheitskosten, Beschäftigungsprogramme usw.) ausgerichtet. Der Bund bezahlt diese Pauschale für Asylsuchende sowie für vorläufig Aufgenommene. Der Bundesrat legt die Höhe der GP 1 fest; für den Kanton St.Gallen betrug sie im Jahr 2013 pro nicht erwerbstätige Person und Monat Fr. 1'458.66. Weil sowohl der Kanton als auch die Gemeinden derartige Sozialhilfeleistungen erbringen, wird die GP 1 im Verhältnis 36,2 zu 63,8 Prozent zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.
- b) Mit der Globalpauschale 2 (GP 2) sollen die Sozialhilfekosten von anerkannten sowie vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, Staatenlosen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung gedeckt werden (Sozialhilfeaufwendungen, Mietkosten, Betreuungs- und Verwaltungskosten, Selbstbehalte der Krankenkassen u.dgl.). Die GP 2 belief sich für den Kanton St.Gallen im Jahr 2013 pro nicht erwerbstätige Person und Monat auf Fr. 1'481.70. Sie wird vollumfänglich an die Gemeinden weitergeleitet.
- c) Als Anteil an die Betreuungskosten, namentlich zur Abgeltung des Leerstandsrisikos der Unterkünfte, richtet der Bund einen Sockelbeitrag aus, der im Jahr 2013 für den Kanton St.Gallen Fr. 27'940.– je Monat betrug. Dieser Sockelbeitrag wird im gleichen Verhältnis wie die GP 1 zwischen Kanton und Gemeinde aufgeteilt.
- d) Während GP 1 und GP 2 eine monatliche Rückvergütung von Sozialhilfekosten darstellen, bildet die Nothilfepauschale (NHP) eine einmalige Entschädigung des Bundes. Diese wird für minimale Unterstützung, Unterbringung, Gesundheitskosten, Wegweisungsvollzug und Rückkehrhilfe ausgerichtet. Die NHP wird vom Bund unabhängig davon ausgerichtet, ob Nothilfe tatsächlich zu leisten ist oder nicht. Sie wird für jede Person ausbezahlt, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten oder deren Asylgesuch abgewiesen wurde und die daraus erfolgte Wegweisungsverfügung rechtskräftig ist. Die Höhe der NHP wird vom Bundesrat festgelegt, jährlich indexiert und betrug im Jahr 2013 für alle Kantone einheitlich Fr. 6'095.– pro Entscheid. Die Nothilfepauschale wird im Kanton St.Gallen zu 100 Prozent den Gemeinden zur Verfügung gestellt, da es allein den Gemeinden obliegt, die Nothilfeleistungen auszurichten. Der eingangs erwähnte Bericht des BFM «Monitoring Sozialhil-

festopp» bezieht sich allein auf diese Nothilfepauschalen und die in diesem Zusammenhang ausgerichteten Nothilfeleistungen.

Das BFM überweist dem Kanton die Global- und Nothilfe-Pauschalen jeweils quartalsweise, spätestens zwei Monate nach dem Ende eines Quartals. Die Weiterleitung der Pauschalen an die VSGP bzw. an die KOMI erfolgt durch das Migrationsamt innerhalb von zehn Tagen nach Zahlungseingang beim Kanton. Die Abgeltung der erbrachten Leistungen durch die Gemeinden oder Dritte, d.h. die VSGP-interne Aufteilung und Weiterleitung der überwiesenen Bundesbeiträge, erfolgt direkt durch die KOMI und ohne Verantwortung des Kantons.

4. Gemäss Vereinbarung zwischen Kanton und VSGP behält der Kanton von GP 1 und Sockelbeitrag je einen Anteil von 36,2 Prozent. Wie der Staatsrechnung zu entnehmen ist (Rechnungsabschnitt 7151 «Asylwesen») können hieraus keine Reserven gebildet werden, sondern werden Defizite ausgewiesen. Hinzu kommt, dass der Rechnungsabschnitt 7151 «Asylwesen» längst nicht alle Kosten enthält; insbesondere bleiben Einsatzkosten der Kantonspolizei, «Overhead»-Kosten im Rahmen des gesamten Migrationsamtes, Kosten der Staatsanwaltschaft usw. aus diesem Rechnungsabschnitt ausgeklammert.

In Bezug auf die Nothilfepauschalen weist Anhang 1 des Monitoring-Berichts des BFM für die Jahre 2008 bis 2012 Zahlungen an den Kanton St.Gallen von gesamthaft 14,97 Mio. Franken aus. Davon wurde ein Betrag von 607'000 Franken aus der Verteilung des sogenannten «Ausgleichsanteils» jedoch erst 2013 ausgerichtet, ist mithin von der genannten Summe in Abzug zu bringen. Den tatsächlichen Zahlungen in den Jahren 2008 bis 2012 von 14,36 Mio. Franken stehen effektive Nothilfaufwendungen der st.gallischen Gemeinden von 6,57 Mio. Franken gegenüber. Dass der Bund über den gleichen Zeitraum «nur» Nothilfkosten von 4,75 Mio. Franken ausweist, ist darauf zurückzuführen, dass er in seinem Monitoring-Bericht lediglich jene Nothilfebezüger berücksichtigt, die *nach* dem 1. Januar 2008 einen negativen Entscheid erhalten haben und daher erst nach diesem Datum unter den Sozialhilfestopp gefallen sind. Tatsächlich waren und sind aber durch die st.gallischen Gemeinden in der Periode 2008 bis 2012 auch Personen als Nothilfebezüger zu unterstützen, die *zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 31. Dezember 2007* einen Nichteintretensentscheid erhielten und schon während dieser Zeit in die Nothilfe fielen. Die Differenz zwischen den Zahlen des Bundes und jenen des Kantons bzw. der st.gallischen Gemeinden von rund 1,82 Mio. Franken ist auf diese «altrechtlichen», im Bundes-Monitoring nicht berücksichtigten Nothilfaufwendungen zurückzuführen. Somit muss die im Bundes-Monitoring als «Saldo 2008 bis 2012» für den Kanton St.Gallen ausgewiesene Summe von rund 10,22 Mio. Franken um 0,61 Mio. Franken Ausgleichsanteil und um 1,82 Mio. Franken Nothilfaufwendungen «altrechtlicher Fälle» korrigiert werden. Der mutmassliche Betrag in der Kalkulation beträgt somit noch 7,79 Mio. Franken. Von diesem Betrag gingen aus der Auflösung des Ausgleichsanteils in Absprache zwischen Kanton und Gemeinden rund 600'000 Franken an den Kanton, da abgewiesene Asylsuchende bis zur Ausschaffung teilweise in den kantonalen Zentren verblieben und hierdurch die Nothilfestrukturen der Gemeinden etwas entlastet wurden. Demgemäss beträgt die kumulierte Reserve aus den Nothilfepauschalen des Bundes für den Kanton St.Gallen per Ende 2012 theoretisch rund 7,12 Mio. Franken. In dieser Rechnung des Bundes sind aber beispielsweise Gesundheitskosten in Strafanstalten und ausserkantonalen Einrichtungen, ein Teil der Betriebskosten der Gruppenunterkünfte, besondere Betreuungs- und Pflegekosten und ähnliche Leistungen, die über den täglichen Nothilfebedarf hinausgehen, nicht inbegriffen. Ein allfälliger Überschuss der Nothilfe-Rechnung steht nicht dem Kanton, sondern den Gemeinden zur Verfügung. Er ist auch in der Bilanz der VSGP enthalten. Allerdings beträgt die dort ausgewiesene Reserve rund 6,3 Mio. Franken. Die Differenz ist darauf zurückzuführen, dass die VSGP über die Asylkosten, die sie den Gemeinden ausrichtet, bislang keine Spartenrechnung führt und nicht zwischen den verschiedenen Status der Empfänger unterscheidet. Die Gemeinden tragen die Kosten für die zugewiesenen Personen

solidarisch und unabhängig von deren aktuellem Status. Vor allem bei den Nothilfefällen wird die Leistung auch länger, bis zur Ausreise aus der Schweiz, ausgerichtet, nicht nur bis die Pauschalbeiträge des Bundes aufgebraucht sind. Die VSGP weist darauf hin, dass die Leistungen an die Nothilfe-Beziehenden zeitlich nicht begrenzt werden, auch wenn die Bundesbeiträge plafoniert sind. Seit dem Jahr 2013 führt die VSGP im Übrigen eine Spartenrechnung, aus der die Gegenüberstellung der effektiven Aufwendungen mit den ausgerichteten Pauschalbeiträgen für die einzelnen Kategorien der Personen des Asylbereichs ersichtlich sein wird.

Dass die VSGP zugunsten der Gemeinden über eine gewisse Reserve aus den Nothilfepauschalen verfügt, ist zweckmässig und notwendig. Aktuell besteht eine Reserve, die den Aufwand der Gemeinden in der Gesamtrechnung für das Asyl- und Flüchtlingswesen für rund ein Quartal zu decken vermöchte. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die Dauer des Nothilfebezugs im Einzelfall unbestimmt ist und dass in Einzelfällen auch hohe, z.B. medizinisch bedingte, Kosten anfallen können. Die Gemeinden erhalten mit dieser Reserve auch den nötigen Spielraum, ihrerseits Gruppenunterkünfte für die Unterbringung zu finanzieren. Dabei sind und bleiben die Pauschalbeiträge des Bundes zweckgebunden zur Deckung der Aufwendungen des Asylbereichs. Es besteht mithin keine Gefahr, dass sich eine Staatsebene an diesen Nothilfegeldern des Bundes «bereichern» könnte.

- 5./6. Die Sozial- und Nothilfekosten im Asylbereich werden dem Kanton vom Bund pauschal abgegolten. Bei der Verteilung der Gelder wird kantonales Recht angewendet. Nach Art. 95 Abs. 3 AsylG üben die eidgenössische Finanzkontrolle, das BFM und die kantonale Finanzkontrolle die Aufsicht über die Verwendung der Bundesgelder aus. Im Rahmen seiner gesetzlichen Aufsichtspflicht hat das BFM letztmals am 17. Februar 2009 die ordnungsgemässe kantonale Abrechnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich geprüft. Sodann hat die kantonale Finanzkontrolle die Jahresrechnung 2012 des Migrationsamtes revidiert. In der Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden ist nicht nur die Aufteilung der pauschal abgegoltenen Sozial- und Nothilfekosten geregelt, sondern ebenso die Aufsicht. Die Verbandsrevisoren der VSGP prüfen die Asylrechnung und die Gesamtrechnung der VSGP. Die Detailprüfung der Buchführung und der Jahresrechnung erfolgt in deren Auftrag durch die Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen. Die internen Kontrollen der von der KOMI beauftragten Dritten erfolgt gemäss deren Rechtsform: Gemeinden gemäss Gemeindegesetz, die anderen Organisationen nach den jeweiligen Vorschriften des Zivilrechts. Die VSGP hat sich bereit erklärt, ihre Asylrechnung, die Berechnung der betriebsnotwendigen Reserven sowie die Verwendung der Bundesgelder gegenüber der Finanzkommission des Kantonsrates offenzulegen.
7. Nach dem «Zweiphasenmodell» sind die Asylsuchenden zunächst in kantonalen Kollektivunterkünften untergebracht. Die Überprüfung der korrekten Erfüllung des Betreuungsauftrags in diesen kantonalen Zentren findet punktuell durch die Staatswirtschaftliche Kommission statt. Ab der Gemeindeverteilung geht die Zuständigkeit für Betreuung und Unterbringung in die Verantwortung der Gemeinden oder – im Falle von gemeindebetriebenen Gruppenunterkünften – der VSGP über. Eine Kontrolle seitens des Kantons bezüglich des Umgangs mit den Asylsuchenden findet in dieser zweiten Phase aufgrund der erwähnten Zuständigkeitsregelung nicht institutionalisiert statt. Die Gemeinden erfüllen in diesem Bereich autonome, nicht etwa kantonal delegierte Aufgaben der betreuenden Sozialhilfe. Bezüglich der Beschulung von schulpflichtigen Kindern kann immerhin darauf hingewiesen werden, dass das Bildungsdepartement eine Überprüfung sowohl der Gruppenunterkunft der VSGP als auch der kantonalen Asylzentren vorgenommen hat. Dabei wurde den zentrumsinternen Schulen ein gutes Zeugnis ausgestellt; die Beschulung wird als zweckmässig, adressatengerecht und rechtskonform beurteilt.