

Interpellation SVP-Fraktion vom 25. April 2016

Zuständigkeiten im Asylwesen endlich korrekt umsetzen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 31. Mai 2016

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 25. April 2016 nach der Abgrenzung der Zuständigkeit bei der Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Seit der zweiten Jahreshälfte 2014 ist die Zahl der in der Schweiz ankommenden unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA bzw. neu MNA [mineurs non-accompagnés]) stark angestiegen. Bewegte sich die Zahl in den Jahren 2008 bis 2013 zwischen 290 und 540 (mit Ausnahme von 2010: lediglich 12), so stieg sie in den Jahren 2014 und 2015 auf 796 bzw. 2'736. Der Kanton St.Gallen muss gemäss dem bevölkerungsproportionalen Schlüssel rund 5,5 Prozent übernehmen, d.h. im 2014 rund 45 und im 2015 rund 150 MNA. Weil MNA besondere Strukturen und Betreuung benötigen, führt der Kanton bisher im Asylzentrum Thurhof, Oberbüren, ein besonderes Jugendprogramm, das ursprünglich auf 27 Plätze ausgerichtet war und im Jahr 2015 auf gut 50 Plätze erweitert wurde. Dass der Kanton für die Betreuung der jugendlichen Asylsuchenden sorgte, beruht auf der langjährigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden: Im Wissen, dass die Betreuung von Asylsuchenden grundsätzlich als Aufgabe der betreuenden Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt, stellt der Kanton im Rahmen des «Zweiphasensystems» sowohl für erwachsene als auch für minderjährige Asylsuchende zentrale Strukturen bereit, um die zugewiesenen Personen während der ersten Monate ihres Aufenthalts in der Schweiz effizient auf ein späteres selbständiges Leben in den Gemeinden vorzubereiten.

Zurzeit halten sich rund 150 MNA im Kanton St.Gallen auf, davon rund 120 im Asylzentrum Thurhof. Damit platzt das dortige Jugendprogramm aus allen Nähten. Hinzu kommt, dass vermehrt sehr junge MNA (der Jüngste war sechs Jahre alt; der Anteil der 13- und 14-Jährigen ist konstant im Steigen begriffen) in die Schweiz kommen. Diese stellen besondere Herausforderungen bezüglich Kinderschutzmassnahmen, aber auch in gesundheitlicher Hinsicht, sind doch viele von ihnen aufgrund der Situation in den Herkunftsländern und aufgrund ihrer Fluchterlebnisse traumatisiert. In der Absicht, die bewährte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden weiterzuführen und den besonderen Herausforderungen bezüglich der immer jünger werdenden MNA gerecht zu werden, beantragte die Regierung mit dem Budget 2016 die Schaffung von zwei Stellen für Berufsbeistandschaften. Diese Berufsbeistände hätten von den zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) kantonsweit für die Führung von Kinderschutzmassnahmen bei MNA mandatiert werden können.

Der Kantonsrat lehnte das Stellenbegehren mit der Begründung ab, die Zuständigkeit und die Finanzierung von Kinderschutzmassnahmen lägen auch im Bereich der MNA bei den Gemeinden. Der Kantonsrat beauftragte die Regierung mit Ziff. 10 des Kantonsratsbeschlusses über das Budget 2016 (33.15.03), «die Zuständigkeit und die Finanzierung im Zusammenhang mit den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) mit den Gemeinden zu klären sowie dem Kantonsrat darüber bis zur Beratung des AFP 2017-2019 Bericht zu erstatten». Mit schriftlicher Information vom 8. Februar 2016 (zu 33.16.04) orientierte die Regierung den Kantonsrat, dass die Verhandlungen zwischen dem Kanton und der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) aufgenommen worden seien und dass ein gemeinsames

Rechtsgutachten zu den verfassungs- und gesetzmässigen Rahmenbedingungen bezüglich Betreuung von MNA in Auftrag gegeben worden sei. Das Rechtsgutachten wurde am 31. März 2016 eingereicht; das Sicherheits- und Justizdepartement hat es unverzüglich im Internet zugänglich gemacht.¹ Der Gutachter gelangte zur Schlussfolgerung, dass die Aufgaben der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden im Allgemeinen und der MNA im Besonderen als Aufgabe der betreuenden Sozialhilfe den politischen Gemeinden obliegen. Dem kantonalen Gesetzgeber stehe es frei, nötigenfalls Erfüllungsvorgaben festzulegen; im Übrigen bestehe aber kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Bezüglich Finanzierung von Kinderschutzmassnahmen, die bei MNA von Bundesrechts wegen angeordnet werden müssen, hätten ebenfalls die politischen Gemeinden nach Massgabe der kinderschutzrechtlichen Vorschriften die entsprechenden Kosten zu tragen. Werde eine Kollektivunterkunft für die Unterbringung und Betreuung von MNA geführt, gälten aufgrund des eidgenössischen Pflegekinderrechts die Bestimmungen über die Heimpflege, d.h. dass eine solche Institution von der zuständigen kantonalen Behörde zu bewilligen sei und ihrer Aufsicht unterstehe.

Die Regierung brachte gegenüber dem Kantonsrat schon mehrfach zum Ausdruck, dass die Betreuung von Asylsuchenden – handle es sich um Erwachsene oder um Minderjährige – als Aufgabe der betreuenden Sozialhilfe grundsätzlich den politischen Gemeinden obliegt (vgl. die Berichte 40.05.02 «Der Vollzug des Asylrechts im Kanton St.Gallen» vom 22. März 2005 bzw. 40.12.07 «Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl und Integration» vom 16. Oktober 2012). Aus rein rechtlichen Überlegungen stellte die Regierung daher die kommunale Zuständigkeit für Unterbringung, Betreuung und Finanzierung für MNA nie in Frage. Das Rechtsgutachten hat in diesem Sinn lediglich bestätigt, was für die Regierung durchaus schon vorher bekannt war.

Wenn der Kanton trotzdem seit Jahren die Betreuung der MNA übernommen und sichergestellt hatte, wurde dies im Sinn der Bündelung der Kräfte und in ausdrücklicher Absprache mit der VSGP zur Entlastung der Gemeinden vorgenommen. Der Kanton wollte in keiner Weise eine Aufgabe, die den Gemeinden obliegt, gegen deren Willen an sich ziehen.

Verändert hat sich die Ausgangslage aber dahingehend, dass einerseits die Zahl der dem Kanton St.Gallen zugewiesenen MNA – dem gesamtschweizerischen Trend folgend – stark angestiegen ist, womit das Jugendprogramm im Asylzentrum Thurhof an seine Kapazitätsgrenzen gestossen ist, und dass andererseits die altersmässigen, gesundheitlichen und schulischen Anforderungen an die Betreuungssituation aufgrund der veränderten Zusammensetzung der MNA gestiegen sind. Vor diesem Hintergrund ist für die Regierung das Begehren der Gemeinden, wieder selbst für die Betreuung der MNA zuständig zu sein, verständlich und nachvollziehbar. Die Gemeinden sind auch für die regionalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zuständig, die für adäquate Platzierungen zu sorgen haben. Die Gemeinden sind in der Lage, die Integration der Jugendlichen in die kommunalen Strukturen rascher vorzubereiten und sicherzustellen. Zwar ist in den meisten anderen Kantonen die Aufgabe der MNA-Betreuung, wie bisher im Kanton St.Gallen, auf kantonaler Ebene angesiedelt; aufgrund der gegebenen Rechtslage und der veränderten Herausforderungen ist aber kein zulässiger Grund ersichtlich, dem Begehren der Gemeinden auf Rückübertragung der Aufgabenerfüllung nicht zu entsprechen. Mit heutigem Datum hat die Regierung daher beschlossen, dass der Kanton St.Gallen demgemäss ab 1. Januar 2017 – mit einem schrittweisen Übergang zwischen 1. Oktober 2016 und 31. März 2017 – auf die Betreuung von MNA verzichten wird und diese, der sozialhilferechtlichen Aufgabenteilung folgend, den Gemeinden überlässt.

Die Regierung hat den Kantonsrat hierüber mit einer schriftlichen Information («blaues Blatt» zu 33.16.01) in Kenntnis gesetzt.

¹ http://www.sg.ch/k/verwaltung/Sicherheits_und_Justizdepartement.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Entgegen der Fragestellung suchte das zuständige Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) sehr wohl nach einer pragmatischen Lösung mit den Gemeinden. Als sich der Zustrom und die sich verändernde Zusammensetzung der MNA – verbunden auch mit erheblichen Kostenfolgen für Kinderschutzmassnahmen, Therapiekosten und Fremdplatzierungen – abzeichnete, ersuchte das SJD um eine gemeinsam zu tragende Lösung in Fortführung des bisherigen «Zweiphasensystems». Insbesondere wurde für besonders kostspielige Fälle eine Solidarfinanzierung vorgeschlagen, gerade auch um von der KESB Wil-Uzwil (der für die Standortgemeinde des Asylzentrums Thurhof zuständigen Behörde) angeordnete Fremdplatzierungen finanzieren zu können. Das SJD schlug im Weiteren vor, eine frühere Übergabe der MNA zu diskutieren (nicht erst mit Alter 18 oder nach Ablauf einer bestimmten Aufenthaltsdauer im kantonalen Jugendprogramm), sobald die betreffenden Personen «fit» für die Weiter-Integration auf Gemeindeebene gewesen wären. Seitens der VSGP wurde aber konsequent die Haltung eingenommen, dass eine Aufgabenverlagerung nur integral in Betracht komme, unter Verzicht auf das bisherige Jugendprogramm des Kantons, dessen Qualität seitens einzelner Vertreter der VSGP in den Medien bestritten wurde. Im gleichen Sinn verlief auch eine Aussprache zwischen der Regierung und dem Vorstand der VSGP. In dieser «Alles-oder-nichts-Haltung», welche die Gemeindeverteilung der dem Kanton St. Gallen zugewiesenen MNA blockierte, ortet die Regierung, ohne dass sie einen Vorwurf erheben will, die Ursache des öffentlich gewordenen Dissenses: Für die Regierung war nicht nachvollziehbar, dass eingespielte und einvernehmlich geschaffene Strukturen mit dem seit Jahren aufgebauten Know-how in der Betreuung von MNA aufgegeben werden sollten. Die Mitarbeitenden des Jugendprogramms im Asylzentrum Thurhof haben ausgezeichnete Arbeit geleistet und ein grosses Engagement an den Tag gelegt, was die zugewiesenen Jugendlichen auf ihren allfälligen Verbleib in der Schweiz gut vorbereitet hat. Die Regierung bedauert, in Kenntnis der rechtlichen Zuständigkeitsordnung, dass diese Strukturen nun aufgegeben werden müssen.

- 2./3. Wie die Regierung dem Kantonsrat bereits mit der Information vom 8. Februar 2016 aufgezeigt hat, fanden unmittelbar im Anschluss an den kantonsrätlichen Auftrag zwei Verhandlungsrunden zwischen den Verhandlungsdelegationen des Kantons (SJD und Departement des Innern) und der VSGP statt. Am 26. Februar 2016 sowie – nach Eingang des Gutachtens – am 25. April 2016 und am 9. Mai 2016 fanden weitere Verhandlungen statt. Dabei einigten sich Kanton und Gemeinden auf einen Wechsel in der Aufgabenerfüllung, der, wie einleitend erwähnt, von der Regierung mit heutigem Datum formell beschlossen wurde. Die VSGP wird, ähnlich wie der Kanton, kollektive Unterbringungsstrukturen schaffen und die Aufgabe der MNA-Betreuung dem «Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG)» mit Leistungsauftrag übertragen. Zu einem ersten Grobkonzept für ein entsprechendes Wohnheim hat der Vorsteher des SJD mit Schreiben vom 15. März 2016 in Absprache mit dem Departement des Innern sowie dem Bildungs-, dem Finanz- und dem Gesundheitsdepartement Stellung genommen. Dem VSGP und dem TISG ist bewusst, dass für die kollektiven Unterbringungsstrukturen, wie auch im Gutachten aufgezeigt, die erforderlichen Bewilligungen einzuholen sind und die kantonale Heimaufsicht zum Tragen kommt. Sodann sind die Schul-, Gesundheits- und Therapiekonzepte zu finalisieren, und zwischen Kanton und VSGP ist die Aufteilung der Globalpauschalen des Bundes für die MNA neu zu vereinbaren. Seitens der Gemeinden müssen sodann alle Gemeinden mit dem TISG einen Leistungsauftrag abschliessen und die Finanzierung der Aufgabenerfüllung sicherstellen. Damit für diese Arbeiten ausreichend Zeit zur Verfügung steht, wurde als Stichtag für die neue Aufgabenerfüllung der 1. Januar 2017 vereinbart, wobei der TISG bereits ab 1. Oktober 2016 erste Jugendliche übernehmen wird. Der Übergang aller Jugendlichen wird per 31. März 2017 abgeschlossen sein. Die Regierung hat die involvierten Departemente eingeladen, die VSGP bei der Umsetzung der Aufgabenübernahme zu unterstützen.

4. Die bisherige Aufgabenteilung widerspricht – entgegen der Fragestellung – dem Bundesrecht nicht; im Gegenteil weist das Bundesrecht die Aufgaben der Unterbringung und der Sozialhilfe, auch für MNA, explizit den Kantonen zu (vgl. Art. 17, 27, 28 und 80 des eidgenössischen Asylgesetzes SR 142.31). Wie einleitend erwähnt, beruht das bisherige «Zwei-phasensystem» (auch) bei den MNA auf einer langjährigen und in bestem Einvernehmen zwischen Kanton und Gemeinden abgesprochenen Praxis. Von Rechtswidrigkeit kann daher keine Rede sein.
5. Im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten wird zu prüfen sein, welche kantonalen Bestimmungen im Einzelnen angepasst werden müssen. Fest steht, dass jedenfalls die Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden vom 3. Dezember 2002 (sGS 381.12) zu revidieren ist.