Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 28. August 2012
744

GRG NR.	12	IN 2	33

Interpellation von Christa Thorner und Turi Schallenberg vom 27. Juni 2012 „Drohende Abschaffung der Sozialhilfe im Rahmen der eidgenössischen Asylgesetzrevision - Auswirkung auf den Kanton Thurgau und die Gemeinden“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die von den Interpellanten und 40 Mitunterzeichnern und Mitunterzeichnerinnen unterbreiteten Fragen wie folgt:

I. Vorbemerkungen

1. Zum Verfahren

Die Asylverfahren in der Schweiz dauern zu lange. Dies verschärft ohnehin bestehende Probleme ganz massiv. Zu diesen Problemen gehören auch die zwischenzeitliche Unterbringung der Asylsuchenden und deren finanzielle Unterstützung, sei es auf Basis von Sozialhilfe oder Nothilfe. Der Regierungsrat unterstützt deshalb die laufenden Bestrebungen des Bundes, die Asylverfahren markant zu beschleunigen. Dazu gehören auch Verfahrenszentren, die vom Bund betrieben werden sollen. Dort müssen sich die Asylsuchenden im Wesentlichen aufhalten, um für die speditive Durchführung ihres Verfahrens greifbar zu sein. Dies mit dem Ziel, mindestens 80 Prozent der Fälle in Verfahrenszentren des Bundes abzuschliessen. Die verfahrenshemmende und komplizierende Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone würde damit weitgehend entfallen.

2. Unterschiedliche Festsetzung und Ausrichtung von Sozial- und Nothilfe

Art. 82 Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) enthält den Grundsatz, wonach für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe kantonales Recht gilt. Die Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (SR 142.312) enthält konkretere Angaben zur Unterstützung. Dabei ist der Status der jeweiligen Personen zu unterscheiden.

- Bei Flüchtlingen, Staatenlosen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung richten sich Festsetzung, Ausrichtung und Einschränkung nach kantonalem Recht, wobei sie den Einheimischen gleichzustellen sind (Art. 3 Abs. 1 der Asylverordnung 2).

- Gemäss Art. 3 Abs. 2 der Asylverordnung 2 erhalten Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene Sozialhilfe nach kantonalem Recht, wobei die Unterstützung von den Ansätzen für die einheimische Bevölkerung abweichen kann.

- Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, können von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Bei Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid oder einem rechtskräftig abgewiesenen Asylgesuch, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, und bei Personen, deren vorläufige Aufnahme rechtskräftig aufgehoben wurde, richten sich die Festsetzung und die Ausrichtung der zwingend auszurichtenden Nothilfeleistungen nach kantonalem Recht.

Die Bestimmungen zeigen, dass Personen, welche die Schweiz zu verlassen haben, keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Sie erhalten höchstens auf Ersuchen hin Nothilfe.

Im Kanton Thurgau erhalten Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene in den Durchgangsheimen für ihren Unterhalt wöchentlich eine Auszahlung in bar von Fr. 9.-- pro Tag und erwachsene Person bzw. Fr. 7.-- pro Tag für das erste Kind, Fr. 6.-- für das zweite Kind und Fr. 5.-- für jedes weitere Kind. Dazu kommt ein Taschengeld von Fr. 3.-- pro Tag für erwachsene Personen, von Fr. 2.-- für Jugendliche zwischen 12 und 18 Jahren und von Fr. 1.-- für Kinder bis 12 Jahren. Zusätzlich haben diese Personen Unterkunft in einem Mehrpersonenzimmer. Sie sind gegen Krankheit versichert. Selbstbehalte und Franchise übernimmt das Durchgangsheim. In bar stehen einer erwachsenen Einzelperson somit pro Tag inklusive Taschengeld Fr. 12.-- zur Verfügung. Daraus sind alle Ausgaben für Lebensmittel und Fahrkosten zu bestreiten. Alle drei Monate erhält eine Person darüber hinaus rückwirkend Fr. 65.-- für Kleider.

Der Einsatz im Rahmen gemeinnütziger Beschäftigungsprogramme (Wald- und Naturschutzeinsätze) wird mit Fr. 3.-- pro Stunde honoriert.

Der Kanton Thurgau empfiehlt den Gemeinden, die ihnen zugewiesenen Personen mit Fr. 11.-- pro Tag zu unterstützen und ansonsten die gleichen Ansätze wie im Durchgangsheim anzuwenden. Dafür entschädigt er die Gemeinden mit Fr. 45.-- pro Person und Tag unabhängig von deren Alter. Diese Pauschale orientiert sich an der Tagespauschale, welche der Kanton Thurgau vom Bund erhält, gewichtet mit dem sogenannten Faktor der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Pauschale variiert von Quartal zu Quartal je nach Anzahl Personen, welche einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Mit dieser Pauschale sind alle Aufwendungen der Gemeinden für die besagte Personengruppe abgegolten (Unterbringung und Unterstützung, Krankenversicherung, Selbstbehalte,

Franchisen, Zahnarztkosten, Betreuung, Rückstellungen für Sonderunterbringung, Ausbildungskosten, Leerstandsrisiko etc.).

Hinsichtlich der Begrifflichkeiten und Verfahrensabläufe im Asylwesen wird auf das beiliegende Dokument des kantonalen Fürsorgeamtes verwiesen.

3. Heutiges Nothilfe-Regime

Kommen weggewiesene Personen ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nach, so werden sie aus dem Sozialhilfesystem ausgeschlossen. In diesem Fall erhalten sie vom zuständigen Kanton - bei gegebener Bedürftigkeit - auf Gesuch hin nur noch Nothilfe im Sinne von Art. 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 24. Februar 2006 für die Ausgestaltung der Nothilfe von Personen mit einem Nichteintretensentscheid wurden im Jahr 2007 überarbeitet und an das revidierte Asyl- resp. das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) angepasst. Die auf Personen mit einem negativen Asylentscheid ausgeweiteten Empfehlungen traten am 1. Januar 2008 in Kraft.

4. Das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV

„Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“ (Art. 12 BV). Das Recht auf Nothilfe gemäss Art. 12 BV ist ein direkt anwendbares und im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung verankertes Sozialrecht. Art. 12 BV umfasst die auf die individuell-konkreten Umstände zugeschnittene, zeitlich begrenzte oder unbegrenzte Überlebenshilfe. Die Nothilfe als Grundrecht garantiert kein Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich ist lediglich garantiert, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist. Der Anspruch umfasst daher einzig die in einer Notlage unerlässlichen Mittel für Nahrung, Kleidung, Obdach sowie die medizinische Grundversorgung, um überleben zu können. Die Nothilfe stellt demnach das unterste Existenzminimum dar. Da der Schutzbereich und der Kerngehalt des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen zusammenfallen, darf dieses Existenzminimum nicht unterschritten werden. Die Nothilfe nach Art. 12 BV muss bei Bedürftigkeit auf Antrag hin gewährt werden. Als leistungsrechtliches „Auffanggrundrecht“ gilt das Recht auf Hilfe in Notlagen sowohl für schweizerische wie für ausländische Staatsangehörige, ungeachtet ihres aufenthaltsrechtlichen Status und ihrer Staatszugehörigkeit. Auch illegal anwesende Personen, welche nie ein Asylgesuch gestellt haben, können sich auf Art. 12 BV berufen.

Grundsätzliche Voraussetzung der Anwendbarkeit von Art. 12 BV ist das Vorliegen einer aktuellen, d. h. einer bereits eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Notlage. Gemäss dem in Art. 12 BV enthaltenen Subsidiaritätsprinzip sind die Voraussetzungen für den Bezug von Nothilfe nur gegeben, wenn die betroffene Person objektiv keine Möglichkeit hat, das für ihr Überleben Notwendige selbst zu beschaffen. Kann die Person die Notlage aus eigener Kraft beheben, so besteht kein Anspruch auf staatliche Nothilfe. Zu den eigenen Ressourcen zählen eigene Vermögenswerte sowie Erträge aus Arbeit. Die betroffene Person hat bei der Ermittlung der Voraussetzungen der Nothilfe mitzuwirken. Anhand von Fragen soll die Bedürftigkeit periodisch geklärt werden.

Zum Beispiel soll gefragt werden, wo und unter welchen Umständen eine Existenz ohne die Mittel der Nothilfe bisher möglich war. Abklärungsbemühungen sind je nach Situation während der gesamten Dauer der Beanspruchung der Nothilfe aufrechtzuerhalten. In Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip sind weiter rechtskräftig bestehende und fällige Leistungen aus den Sozialversicherungen und aus Unterhaltsleistungen sowie die Verwandtenunterstützung in Anspruch zu nehmen, bevor Nothilfeleistungen beansprucht werden können.

Der Anspruch auf Nothilfe kann - bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen - nicht nur die betroffene Person, sondern auch ihre engere Familie umfassen. Die Familie hat einen Anspruch, soweit sie von der um Unterstützung nachsuchenden Person wirtschaftlich abhängig ist. Zudem wird vorausgesetzt, dass die gegenseitige Unterstützung nicht oder höchstens ungenügend möglich ist.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Auflagen und Bedingungen - das heisst Nebenbestimmungen - für Leistungen aus Art. 12 BV nicht ausgeschlossen: „Mit Nebenbestimmungen werden die rechtmässige Ausübung eines eingeräumten Rechts oder einer Bewilligung oder die zweckkonforme Verwendung von staatlichen Leistungen sichergestellt“ (BGE 131 I 165). Es ist zum Beispiel erlaubt zu verlangen, dass eine Person die gewährte Nothilfe persönlich abholt, um mehrfache Ausrichtungen zu vermeiden. Insbesondere darf die Ausrichtung von Leistungen an die Bedingung geknüpft werden, dass die betroffene Person bei der Glaubhaftmachung der Notlage kooperiert. Verweigert sie diesbezüglich die Kooperation, darf dies als Indiz dafür gewertet werden, dass keine Notlage besteht. In der Folge kann die zuständige Behörde die Ausrichtung von Leistungen verweigern. Ausgeschlossen bleiben sachfremde Nebenbestimmungen, die nicht zur Beseitigung der Notlage führen. So stellt beispielsweise das Nichtbefolgen ausländerrechtlicher Auflagen - wie Mitwirkung bei der Papierbeschaffung oder Ausreise - durch eine ausreisepflichtige Person keinen Grund dar, dieser die Nothilfe zu verweigern. Der illegale Aufenthalt in der Schweiz, verbunden mit der Weigerung auf Beendigung dieses Zustandes, ist rechtswidrig und mag provokativ erscheinen. Dennoch muss die Nothilfe gemäss Bundesgericht auch dann gewährt werden.

5. Zuständigkeit

Gemäss Art. 80 AsylG ist der Zuweisungskanton für die Organisation der Ausreise und für die Gewährung der Nothilfe zuständig. Es handelt sich hier um eine Sonderregelung (lex specialis), die den allgemeinen Regeln des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung von bedürftigen Personen (ZUG; SR 851.1) vorgeht. Demgemäss ist für die Ausrichtung der Nothilfe an Ausreisepflichtige kantonales Recht massgebend. In diesem Rahmen haben die Kantone auf Ersuchen der betroffenen Personen das für die Existenzsicherung erforderliche Minimum an Nothilfe nach Art. 12 BV zu erbringen. Für Personen, die lediglich virtuell einem Kanton zugewiesen werden, ist derjenige Kanton für die Gewährung der Nothilfe zuständig, der für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet worden ist. Die Kantone können die Zuständigkeiten im Sozial- und Nothilfebereich an ihre Gemeinden delegieren.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bleibt die Nothilfe-Zuständigkeit des ursprünglichen Kantons bestehen und endet ausschliesslich durch neue Zuweisung oder

Kantonswechselverfügung durch das Bundesamt für Migration (BFM). Läuft in einem anderen Kanton ein Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (beispielsweise nach einer Heirat mit einer anwesenheitsberechtigten Person), bleibt der für den Vollzug der Ausreise zuständige Kanton auch für die Nothilfe zuständig, bis die Migrationsbehörde die entsprechende Bewilligung erteilt hat. Der verfahrensführende Kanton soll dem Nothilfe ausrichtenden Kanton den Verfahrensstand regelmässig mitteilen und ist für eine rasche Verfahrenserledigung besorgt.

6. Regelung im Kanton Thurgau

Gemäss § 1 Abs. 1 Sozialhilfegesetz (SHG; RB 850.1) treffen die Politischen Gemeinden Vorkehrungen, um soziale Not zu verhindern und leisten Hilfe zu deren Behebung. Laut Abs. 3 kann der Regierungsrat in Absprache mit den Gemeinden besondere Vorschriften für die fürsorgerische Betreuung von Personen erlassen, die der Asylgesetzgebung unterstehen. Gestützt darauf hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 955 vom 30. November 1999 entschieden,

- dass der Kanton zur Entlastung der Gemeinden selber Individual- oder Kollektivunterkünfte betreiben oder Dritte damit beauftragen kann;
- dass der Anteil der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung an der jeweiligen Wohnbevölkerung nur mit Zustimmung der jeweiligen Gemeinde 1 % übersteigen darf;
- dass die Zuteilung auf einem verbindlichen Verteilschlüssel beruht, welcher sich vom relativen Anteil einer Gemeinde an der gesamten Thurgauer Wohnbevölkerung ableitet;
- dass Standortgemeinden von Durchgangsheimen 30 % der Zentrumsplätze dem Ist-Bestand angerechnet werden.

§ 2i Sozialhilfeverordnung (SHV; RB 850.11) ermächtigt zudem das Departement, für die Unterstützung oder die Nothilfe von Personen mit einem Entscheid gestützt auf die Asylgesetzgebung Richtlinien zu erlassen. Auf www.fuersorgeamt.tg.ch ist der per August 2012 aktualisierte Leitfaden Asyl aufgeschaltet. Er richtet sich vor allem an die Gemeinden, da in erster Linie diese für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich zuständig sind.

7. Vorgehen bei einem Antrag auf Nothilfe

Ersucht eine ausreisepflichtige Person um Nothilfe gemäss Art. 12 BV und kann deren Identität nicht zweifelsfrei festgestellt werden, so ist diese vom Migrationsamt zu überprüfen. In jedem Fall sollte die Migrationsbehörde vor der ersten Gewährung der Nothilfe ein ausreiseorientiertes Gespräch mit der betroffenen Person durchführen. Hierbei ist diese in Kenntnis über ihre Kooperationspflicht bei der Ausreise zu setzen, und sie ist über die Illegalität des Aufenthalts und deren mögliche Folgen sowie über die beschränkten Perspektiven in der Nothilfe zu informieren. Ausserdem wird ihr aufgezeigt, dass die Möglichkeit besteht, Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe in Anspruch zu nehmen resp. sich auch später noch für eine freiwillige Rückkehr zu melden. Verweigert die betroffene Person die Kooperation im Hinblick auf die Ausreise und besteht aber auf Nothilfe, ist diese zu gewähren.

Im Kanton Thurgau müssen Personen aus dem Asylbereich, welche keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, einen Antrag auf Nothilfe beim kantonalen Migrationsamt stellen. Das Amt prüft mittels daktylographischem Abgleich, ob die betreffende Person dem Kanton Thurgau zugewiesen und hier zum Bezug der Nothilfe berechtigt ist. Wenn ja, weist es die Nothilfe beantragende Person an die Peregrina-Stiftung weiter.

8. Gegenwärtige Ausgestaltung der Nothilfe

Die Leistungen nach Art. 12 BV liegen in der Regel unter jenen für Asylsuchende im ordentlichen Verfahren. Der Übergang von Sozialhilfe zu Nothilfe soll im Sinne einer Zäsur sicht- und spürbar sein. Die Nothilfe beinhaltet Hilfe und Betreuung sowie die Mittel, welche für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Sie muss sachlich und zeitlich gerechtfertigt sein. Art und Umfang der Nothilfe sollen jedoch auf das absolut Notwendige beschränkt sein und keinen Anreiz zum weiteren Verbleib in der Schweiz schaffen. Die Nothilfe hat in Form von Sach- oder Geldleistungen zu erfolgen.

Bei der Ausrichtung der Nothilfe ist auf die elementaren und individuell-konkreten Bedürfnisse der bedürftigen Person Rücksicht zu nehmen. In diesem Sinne ist auch dem Gesundheitszustand der Betroffenen in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Eine schwangere Frau benötigt z. B. gemäss dem geltenden Individualisierungsgrundsatz auch bei sehr eingeschränktem Lebensstandard andere Leistungen als ein gesunder junger Mann. Bei der individuell-konkreten Berechnung der jeweils auszurichtenden Nothilfeleistung soll also auch der gesunde Menschenverstand eine Rolle spielen.

Dem Anspruch auf Nahrung und Hygiene ist in Form von Sachleistungen oder täglich ausbezahlter Geldleistungen zu entsprechen. Die Auszahlung kann nach Art. 82 Abs. 4 AsylG auf Arbeitstage beschränkt werden. Bei der Abgabe von bereits zubereiteten Mahlzeiten ist auf die Einhaltung religiöser Gebote, nicht aber auf kulturelle Essgewohnheiten Rücksicht zu nehmen. Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen umfasst bei Bedarf auch die Versorgung mit Kleidung, wobei die Abgabe von Secondhand-Kleidern vorrangig ist.

In der Regel ist die Unterbringung in Kollektivstrukturen vorzunehmen, wobei für die Nothilfegewährung nach Möglichkeit eine separate Unterkunft eingesetzt werden sollte. Dadurch kann bei den Ausreisepflichtigen der Eindruck vermieden werden, es habe sich mit der rechtskräftigen Wegweisung nichts geändert. Damit die Zäsur spürbar ist, sollte der Standard der Nothilfeunterkunft sichtbar tiefer sein als in den Strukturen der Asylsozialhilfe. Der alleinige Umstand, dass es sich bei Nothilfe beziehenden Personen um Familien handelt, rechtfertigt noch keinen Verbleib in einer Wohnung. Familien mit schulpflichtigen Kindern sind jedoch möglichst so unterzubringen, dass in der Regel kein Schulwechsel vorgenommen werden muss.

Im Kanton Thurgau stehen für Nothilfebezügerinnen und -bezüger Plätze in Durchgangsheimen zur Verfügung. Nach Aufhebung des Zentrums für ausreisepflichtige Personen in Schwaderloh konnte der Kanton keinen Ersatz finden, der ihm die separate Unterbringung von Nothilfebezügern und -bezügerinnen ermöglichte. Im Durchgangsheim Frauenfeld erhalten diese Personen Lebensmittel und Hygieneartikel in Form von

Naturalien. Kleider werden bei nachgewiesenem Bedarf aus dem Kleiderlager abgegeben. In anderen Durchgangsheimen erhalten sie pro Tag und Person Fr. 8.--. Damit haben sie alle Auslagen für Essen, Hygiene, Kleider etc. zu berappen. Sie haben keinen Anspruch auf Taschengeld oder einen eigenen Zimmerschlüssel. Die Betreuung in der Nothilfe soll auf das absolut notwendige Minimum beschränkt sein, das zur Sicherstellung des Zentrenbetriebs und zur Prävention von Konflikten oder Krisensituationen notwendig ist.

Gemäss Art. 7 Abs. 5 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) i. V. mit Art. 82a AsylG sind auch nothilfeberechtigte Personen für Krankenpflege grundsätzlich versicherungspflichtig. Auf jeden Fall ist aber ihre medizinische Grundversorgung zu gewährleisten. Im Kanton Thurgau wird diesbezüglich eine Risikoabwägung vorgenommen, indem Nothilfebezüger und -bezügerinnen in der Regel nicht gegen Krankheit versichert werden, es sei denn, sie befänden sich in einer laufenden Behandlung, oder es seien erhebliche gesundheitliche Risikofaktoren bekannt.

Grundsätzlich ist die Teilnahme an Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen für Personen, welche an einem Rückkehrprojekt teilnehmen, nicht ausgeschlossen. Im Kanton Thurgau ist eine Teilnahme allerdings nur ausnahmsweise möglich, wenn sie sich nämlich verpflichten, die Entschädigung aus Beschäftigungsprogrammen im Hinblick auf eine Rückreise in ihr Heimatland zu sparen. Die Teilnahme am Deutschunterricht in den Durchgangsheimen ist ihnen untersagt.

Unabhängig von nothilferechtlichen Fragen müssen die Rechte und spezifischen Bedürfnisse von Kindern durchwegs beachtet werden. Dabei sind insbesondere die Bestimmungen der Bundesverfassung zu beachten. Art. 19 BV regelt den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Gemäss Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Diese Bestimmung gilt ebenfalls für Kinder von Ausreisepflichtigen. Der Kanton hat den Zugang zur Schule zu ermöglichen und diesen nötigenfalls bei der Standortgemeinde durchzusetzen. Zuständig für die Einschulung ist derjenige Kanton, in welchem sich das Kind aufhält. Im Kanton Thurgau besuchen Schulkinder die öffentliche Schule am Wohnort. Sie erhalten die in Durchgangsheimen übliche Unterstützung wie Aufgabenhilfe, Schulmaterial, Turnsachen etc.

Für die Anordnung von vormundschaftlichen Massnahmen ist der Kanton zuständig, in dem sich die ausreisepflichtige Person aufhält (Art. 24 Abs. 2 i. V. mit Art. 376 Abs. 1 ZGB; SR 210). Dies gilt im Übrigen auch für Massnahmen des Erwachsenenschutzrechts. Für unbegleitete Minderjährige ist ein Vormund oder Beistand zu ernennen, welcher die minderjährige Person in zivil- und sozialrechtlichen Angelegenheiten unterstützt. Im Kanton Thurgau stellte sich bis jetzt die Frage vormundschaftlicher Massnahmen für ausreisepflichtige Personen noch nicht. Ansonsten wäre die Vormundschaftsbehörde bzw. die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) am Aufenthaltsort zuständig.

Die Erfahrung der Kantone während der letzten Jahre zeigt, dass eine gewisse Anzahl von Ausreisepflichtigen in der Nothilfe verbleibt und sich auch durch einen sehr niedrigen Lebensstandard und den Mangel an Perspektiven nicht zu einer Rückkehr in ihren

Heimatstaat bewegen lässt. Dabei ist zu beachten, dass erfahrungsgemäss der Entschluss zur Kooperation mit der Migrationsbehörde in den ersten Monaten nach dem Sozialhilfeausschluss reift. Je länger jemand sich mit dem Leben mit Nothilfe arrangiert, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer freiwilligen Rückkehr.

9. Zukünftige Ausgestaltung der Nothilfe

Auf Grund des heutigen Stands der parlamentarischen Debatte ist nicht klar, wie die Nothilfe für Asylsuchende zukünftig ausgestaltet sein wird. Fest steht, dass die Höhe der heutigen regulären Unterstützung von Asylsuchenden reduziert werden soll. Offen und ungeklärt ist die Frage, ob die Absicht, Personen im Asylverfahren generell nur noch Nothilfe zu gewähren, zwangsläufig auch beinhaltet, dass der Bund die Kantone, gleich wie bei der Nothilfe für ausreisepflichtige Personen, mit einer einmaligen Pauschale abgilt. Dieses Ansinnen wäre mit Vehemenz abzulehnen. Im Gegensatz zu ausreisepflichtigen Personen haben nämlich Personen im Asylverfahren ein Anwesenheitsrecht für die Zeit, während der ihr Gesuch behandelt wird. Daraus ergibt sich einerseits ein Anspruch auf Besserstellung gegenüber ausreisepflichtigen Personen. Dazu kommt aber andererseits, dass das Verfahren in der Regel länger als ein Jahr dauert, so dass die bescheidene Pauschale von Fr. 6'000.--, wie sie der Bund für ausreisepflichtige Personen ausrichtet, allerhöchstens für ein halbes Jahr reichen würde. In der Folge würden sämtliche darüber hinaus notwendig werdenden Unterstützungsleistungen zu Lasten der Kantone bzw. der Gemeinden gehen, was zu einer massiven Mehrbelastung dieser Körperschaften führen würde.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Sollte die Annahme, wonach sich asylsuchende Personen wegen mangelnder Anreize weniger am zugewiesenen Unterbringungsort aufhalten, effektiv zutreffen, wäre dies für das Asylverfahren insofern ungünstig, als die entsprechenden Personen an den ihnen zugewiesenen Terminen nicht greifbar wären. Es kommt bei ausreisepflichtigen Personen in der Nothilfe erfahrungsgemäss vor, dass sie die Nothilfestrukturen verlassen, wenn eine Rückführung konkret bevorsteht. Dies hat zur Folge, dass aufwendige Vorbereitungsarbeiten vergebens getätigt wurden und führt unweigerlich zu einer Verzögerung der Asylverfahren. Die Anordnung einer Ausschaffungshaft für diese Personengruppe ist zwar möglich, scheitert jedoch oft am Mangel an Haftplätzen und ist darüber hinaus sehr teuer. Auf der anderen Seite würden aber geringere Anreize eventuell dazu führen, dass eine Mitwirkung in der letzten Phase des Asylverfahrens - Vollzug der Ausreise und allenfalls selbständige Ausreise - begünstigt werden könnte. Eine geringere finanzielle Unterstützung könnte somit sowohl hemmende wie auch fördernde Wirkungen auf das gesamte Asylverfahren haben. Welche Faktoren letztlich überwiegen, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Hierzu müssten zunächst praktische Erfahrungen gesammelt werden.

Für Personen im Asylverfahren besteht die „Gefahr“ der Rückführung nicht. Sie haben für die Zeit des Verfahrens eine Anwesenheitsbewilligung. Es besteht demzufolge für sie kein Grund, die ihnen zugewiesenen Strukturen zu verlassen. Eine negative Auswirkung auf das Verfahren ist deshalb nicht zu erwarten.

Frage 2.1

Welche Konsequenzen die geforderte Nothilfe für Asylsuchende auf die Abgeltung zwischen Bund und Kantonen hätte, ist völlig offen. Sollte wider Erwarten die Abgeltung auf eine einmalige Pauschale von Fr. 6'000.-- reduziert werden, würde dies zu einer schwerwiegenden, inakzeptablen Verlagerung der Kosten vom Bund auf die Kantone und Gemeinden führen. Das voraussichtliche Defizit lässt sich nicht beziffern und kann höchstens anhand einer Plausibilitätsberechnung geschätzt werden.

Die Bestandeszahl der Asylsuchenden im Kanton Thurgau per 31. Dezember 2011 von 640 Personen multipliziert mit Fr. 6'000.-- ergäbe im Rahmen des Nothilferegimes eine Abgeltung von Fr. 3'840'000.-- für 2011. Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich jedoch auf rund 7,5 Mio. Franken. Zusätzliche Personen und zunehmende Verfahrensdauern würden zu einer überproportionalen Unterdeckung führen. Eine Abgeltung des Bundes an die Kantone in Form einer einmaligen Pauschale (wie bei der Abgeltung für ausreisepflichtige Personen) hätte deshalb auch in finanzieller Hinsicht äusserst ungünstige Auswirkungen.

Frage 2.2

Wie oben ausgeführt, würde eine einmalige Abgeltungspauschale von rund Fr. 6'000.-- für Personen im Asylverfahren in keinerlei Hinsicht kostendeckend sein. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Finanzierung müssten neu verhandelt werden.

Frage 3

Sollten die Einschränkungen dermassen einschneidend sein, wie oben ausgeführt, müssten Aufgabenteilung, Verteilschlüssel und Finanzierung grundlegend neu geregelt werden. Verbindliche Weisungen des Regierungsrates müssten eine einheitliche Nothilfe gewährleisten. Die Empfehlungen der SODK dürften dabei richtungsweisend sein.

Frage 4

Es ist schwierig, die Auswirkungen im Kriminalitätsbereich im Vorfeld zu beurteilen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es nicht in erster Linie der Unterstützungsstandard bzw. die Höhe der Unterstützung sind, welche den Ausschlag geben, ob sich eine Person krimineller Handlungen schuldig macht oder nicht. Personen werden in der Regel nicht erst dann kriminell, wenn ihre Unterstützung auf das Niveau der Nothilfe reduziert wird. Der Regierungsrat setzt sich schon heute mit allen ihm zur Verfügung stehenden - in erster Linie polizeilichen - Mitteln dafür ein, die Kriminalitätsrate niedrig zu halten. Die Kantonspolizei müsste einer allfälligen Zunahme von Straftaten aufgrund der Gesetzesänderung mit den heute bestehenden Mitteln begegnen. Mit vermehrter sichtbarer Polizeipräsenz und vermehrten Kontrollen könnte einer Zunahme allenfalls präventiv entgegen gewirkt werden. Sollte die Kriminalität effektiv steigen, kann das Migrationsamt im Anschluss an die Verfahren der strafrechtlich zuständigen Organe ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen anwenden und dem zuständigen Departement für Justiz und

Sicherheit Anträge um Erlass einer Ein- oder Ausgrenzung nach Art. 74 AuG unterbreiten. Dies bedeutet, dass gewisse bezeichnete Gebiete nicht mehr betreten oder verlassen werden dürfen. Die Missachtung einer solchen Massnahme bildet einen Haftgrund und zieht strafrechtliche Konsequenzen nach sich (Art. 119 AuG). Im Weiteren kann das Migrationsamt zur Sicherstellung des Vollzugs ausländerrechtliche Haftarten nach den Art. 75-78 AuG anordnen. Von diesen Zwangsmassnahmen wird bereits heute sehr rege Gebrauch gemacht. Die damit verbundenen Erfahrungen waren bis anhin zufriedenstellend. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass eine vermehrte Anwendung solcher Zwangsmassnahmen auch direkte Auswirkungen auf die personellen Ressourcen des Migrationsamtes, der Kantonspolizei, der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug sowie des Verwaltungsgerichtes haben. Würde sich die Anzahl an ausländerrechtlichen Inhaftierungen noch weiter erhöhen, wäre einem solchen Mehrbedarf an geeigneten Haftplätzen auch durch entsprechende personelle und organisatorische Massnahmen zu begegnen.

Frage 5

Der Kanton verfügt lediglich über sechs Kollektivunterkünfte (Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Matzingen, Romanshorn, Weinfelden) mit insgesamt rund 260 Plätzen. Zahlreiche Bestrebungen für einen Ausbau der Plätze in kollektiven Unterkünften scheiterten am Widerstand von Behörden und Bevölkerung. Die Einsicht, dass zusätzliche kantonale Plätze eine Entlastung für die Gemeinden bedeuten würden, hat sich weder bei den Gemeinden noch bei der Bevölkerung durchgesetzt. Die Herabsetzung der Unterstützung auf das Niveau „Nothilfe“ - wie auch immer diese letztlich ausgestaltet sein wird - beinhaltet per se keinen Wechsel in der Zuständigkeit für die Betreuung der Asylsuchenden. Der Kanton verfügt über keine zusätzlichen, geeigneten Strukturen, welche eine zentrale Unterbringung und Betreuung zuliessen. Wenn der Bund seine Beiträge für die Unterstützung von Personen aus dem Asylbereich kürzt, wird die ausgewogene Zuteilung der Personen an die Gemeinden und die gerechte Verteilung der knappen Beiträge grosse Bedeutung erlangen.

Frage 6

Wie verschiedentlich erwähnt, ist nicht klar, was das nationalrätliche Abstimmungsergebnis betreffend Ausdehnung der Nothilfe auf Asylsuchende genau beinhaltet. Die SODK hat bereits am 27. Juni 2012 an die Mitglieder der Staatspolitischen Kommission des Ständerates geschrieben und auf Ungereimtheiten der zentralen Asylgesetzesrevision aufmerksam gemacht. Nachfolgend seien die wichtigsten Punkte kurz erwähnt:

- Für die Ausrichtung der Sozialhilfe bzw. Nothilfe ist gestützt auf Art. 82 Abs. 1 AsylG kantonales Recht massgebend. Die Änderung, wie sie zur Diskussion steht, beinhaltet eine Kompetenzverschiebung von den Kantonen an den Bund.

- Die Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende kann nicht mit Streichung der Sozialhilfe gesenkt werden.

- Das Nothilfesystem wird für die Kantone und Gemeinden teurer als das heute geltende „Asylsozialhilfesystem“. In diesem Zusammenhang weist die SODK darauf hin,

dass offenbar in den meisten Kantonen die Unterbringung in Privatwohnungen günstiger sei als in Kollektivunterkünften.

- Das vom Nationalrat beschlossene Nothilfesystem weicht vom aktuellen Nothilferegime für ausreisepflichtige Personen ab. Besonders verletzliche Personen sollen generell vom System ausgenommen werden, Asylsuchende sollen nach einer dreimonatigen Frist arbeiten dürfen und Beschäftigungsprogramme sollen auch zukünftig angeboten werden. Die SODK wünscht daher eine Klärung, ob wirklich ein Nothilferegime - wie es für ausreisepflichtige Personen besteht - gemeint ist oder ob eine Senkung der heutigen „Asylsozialhilfe“ gemeint sei.

- Mit dem Ausschluss aus der Sozialhilfe wollte man die ausreisepflichtigen Personen zur Ausreise bewegen. Es sollte der Eindruck vermieden werden, mit der rechtskräftigen Wegweisung habe sich nichts geändert. Erhalten aber alle Asylsuchenden nur noch Nothilfe, fällt die bewusste Schlechterstellung ausreisepflichtiger Personen weg.

- Zur Minderung der Attraktivität verlangt das Nothilferegime die Unterbringung in Kollektivunterkünften. Wegen der mangelnden Akzeptanz in der Bevölkerung ist dies auf Grund der aktuellen Situation unrealistisch.

- Für den Begriff „verletzliche Personen“ (vulnerable Personen) besteht keine allgemeingültige wissenschaftliche Definition, deshalb würde die Ausnahmeregelung für diese Personengruppe zu mehr administrativem Aufwand führen.

- Von den rund 35 % der Asylsuchenden, welche längere Zeit in der Schweiz leben, hätte die Unterstützung auf dem Existenzminimum schlechte Auswirkungen auf ihre Integration.

- Eine Ausdehnung des Nothilferegimes auf alle Asylsuchenden ist erst dann zu prüfen, wenn alle Verfahren in den Bundeszentren abgewickelt würden.

Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, sich ergänzend zur SODK an die zuständige Ständeratskommission zu wenden.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage: Begriffserklärungen zum Asylwesen