



Fall-Nr.: B 2013/139
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.02.2020
Entscheiddatum: 16.04.2014

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.04.2014

Nothilfe, Einheit der Familie, Art. 27 Abs. 3 AsylG. Zur Zuweisung eines neuen Aufenthaltsorts eines abgewiesenen Asylbewerbers ist das Migrationsamt zuständig. Die rechtlichen Grundlagen für eine familiäre Gemeinschaft der nicht verheirateten Eltern und des gemeinsamen Kindes sind mit der entsprechenden Regelung des Sorgerechts geschaffen worden. Indessen deuten die vorliegenden Akten nicht darauf hin, dass die familiäre Gemeinschaft im Rahmen der zurzeit noch unterschiedlichen Wohnsitze der Eltern auch tatsächlich stabil gelebt wird. Das Migrationsamt wird bei der Behandlung eines Gesuchs des Kindsvaters, für den Nothilfebezug dem Wohnsitz der Mutter und des Kindes zugewiesen zu werden, unter Mitwirkung der Betroffenen entsprechende Abklärung treffen müssen (Verwaltungsgericht, B 2013/139).

Entscheid vom 16. April 2014

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Klausfranz Rüst-Hehli, Schützenweg 1, 9032 Engelburg,

gegen



Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Altstätten, vertreten durch den Stadtrat, 9450 Altstätten,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Nothilfe

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. X.Y. ist rechtskräftig abgewiesener Asylbewerber. Die Ausreisefrist lief am 29. September 2008 ab. Seit Oktober 2008 ist er zum Bezug von Nothilfeleistungen der Gemeinde Stein (seit 1. Januar 2013 Nesslau) zugeteilt. Seine Partnerin A.B. und der am 3. April 2012 geborene und von ihm gemäss Auszug aus dem schweizerischen Zivilstandsregister vom 27. August 2012 anerkannte gemeinsame Sohn K.B. sind in der Schweiz aufenthaltsberechtigt und wohnen in Altstätten. Das Sozialamt Altstätten wies das Begehren von X.Y., es sei ihm die Nothilfe in Altstätten zu gewähren, am 25. Juli 2012 ab (act. 8-3/7). Die dagegen beim Stadtrat Altstätten und beim Sicherheits- und Justizdepartement erhobenen Rechtsmittel blieben am 27. August 2012 beziehungsweise am 20. Juni 2013 erfolglos.

B. X.Y. (Beschwerdeführer) erhob durch seinen Vertreter gegen den Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) vom 20. Juni 2013 mit Eingabe vom 4. Juli 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kostenfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Gemeinde Altstätten (Beschwerdegegnerin) anzuweisen, ihm Nothilfe auszurichten.



St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz beantragte am 31. Juli 2013 mit Hinweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 5. August 2013 wurde dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren gewährt. Er reichte am 25. August 2013 einen Beschluss der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Rheintal vom 12. Juli 2013 zu den Akten. Darin wird die Einigung vom 6. März 2013 über den Unterhalt und die Betreuung von K.B., nach welcher der Beschwerdeführer und A.B. die Erziehungsverantwortung gemeinsam wahrnehmen und sich über die notwendigen Entscheidungen im Alltag verständigen, genehmigt und ihnen die gemeinsame elterliche Sorge über K.B. übertragen. Am 29. August 2013 reichte der Beschwerdeführer eine zusätzliche Eingabe samt Beilagen ein.

Die Beschwerdegegnerin teilte am 6. November 2013 mit, der Beschwerdeführer, der sich längere Zeit bei A.B. und K.B. aufgehalten habe, habe alle seine persönlichen Gegenstände mitgenommen und sei mutmasslich nach Wil zu einem Kollegen gezogen. Das Gesuch um Nothilfe in Altstätten sei damit hinfällig. Am 12. November 2013 liess der Beschwerdeführer mitteilen, er sei in den gemeinsamen Haushalt zurückgekehrt. Die Beschwerdegegnerin bestätigte diesen Umstand am 21. November 2013, hielt aber auch fest, K.B. sei mehrfach in die Obhut des Kinderhorts "U." gegeben worden, obschon der Beschwerdeführer während dieser Zeit keinen anderen Verpflichtungen habe nachkommen müssen. Von einer festen Partnerschaft mit der Mutter von K.B. könne nicht die Rede sein. Dazu äusserte sich der Beschwerdeführer am 6. Dezember 2013. Am 31. Dezember 2013 ersuchte er um umgehenden Entscheid. Am 20. Januar 2014 bestätigten der Beschwerdeführer und A.B., seit ungefähr einem Monat wieder in Altstätten zusammen zu leben. Am 10. Februar 2014 machte der Beschwerdeführer geltend, weder Sach- noch Rechtslage rechtfertigten die lange Verfahrensdauer. Am 14. Februar 2014 ersuchte er um umgehenden Entscheid.

Auf die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Begründung seiner Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der



Beschwerdeführer, der Adressat des angefochtenen Entscheides und dessen Anspruch auf Nothilfe in örtlicher Hinsicht umstritten ist, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 4. Juli 2013 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

2. Der Beschwerdeführer bezieht zurzeit in der Gemeinde Nesslau Nothilfe. Er macht geltend, diese Nothilfe sei ihm am Wohnort seiner Freundin und des gemeinsamen Kindes in Altstätten zu gewähren. Die Vorinstanz ging davon aus, es bestehe kein Anspruch auf Bezug von Nothilfeleistungen an einem selbstgewählten Aufenthaltsort. Dass eine eheähnliche Gemeinschaft im asylrechtlichen Sinn vorliege, sei nicht substantiiert geltend gemacht worden. Allein das Besuchsrecht vermittele keinen Anspruch auf Nothilfebezug am Wohnort des Kindes. Der Grundsatz der Einheit der Familie sei nicht verletzt. Der Beschwerdeführer beruft sich auf Art. 14 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV), Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) und Art. 9 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107, KRK).

3. Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer für die Dauer des Asylverfahrens dem Kanton St. Gallen zugewiesen wurde und dieser nach Ablauf der Ausreisefrist am 29. September 2008 verpflichtet ist, die Wegweisung zu vollziehen. Die Kantone verfügen im Rahmen von Verfassung und Völkerrecht über vollständigen Ermessensspielraum bei der Zuteilung der ihnen zugewiesenen Asylbewerber und der für den Vollzug der Wegweisung in ihre Zuständigkeit fallenden Ausländer an die Gemeinden (vgl. BGE 139 I 265 E. 3.1 mit Hinweisen).

Im Kanton St. Gallen regelt die Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12, Asylverordnung) den Vollzug der eidgenössischen Asylgesetzgebung im Bereich der Betreuung von Asylsuchenden. Asylsuchende nach dieser Verordnung sind gemäss deren Art. 1 Abs. 2 Asylsuchende mit Ausweis N, vorläufig Aufgenommene mit Ausweis F und Schutzbedürftige mit Ausweis S. Gemäss Art. 2bis Asylverordnung vollzieht das Migrationsamt die Bundesgesetzgebung im Asylbereich, soweit nicht



andere Behörden zuständig sind. Es weist die Asylsuchenden in der Regel nach Massgabe der Zuweisungsquote der politischen Gemeinde monatlich zu (Art. 6 Abs. 1 Asylverordnung). Die politische Gemeinde betreut die ihr zugewiesenen Asylsuchenden und kann die Aufgaben der Betreuung und Unterbringung gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden erfüllen oder mit Leistungsvereinbarung Dritten übertragen (Art. 3 Abs. 1 und 3 Asylverordnung). Die Verordnung zur Bundesgesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer (sGS 453.51, Ausländerverordnung) bezeichnet in Art. 1 Abs. 1 ebenfalls das Migrationsamt als kantonale Ausländerbehörde. Dieses vollzieht gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung die Bundesgesetzgebung über Einreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Die ausländerrechtliche Regelung des Aufenthalts während und nach dem Asylverfahren fällt damit in die Zuständigkeit des Kantons. Den st. gallischen Gemeinden kommt in diesem Bereich keine Autonomie zu (vgl. BGE 139 I 265 E. 3.3 und 3.4).

Die Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) hat in Zusammenarbeit mit der St. Gallischen Konferenz der öffentlichen Sozialhilfe (KOS) ab 1. Januar 2010 gültige Richtlinien der Gemeinden im Flüchtlings- und Asylwesen erlassen (VSGP/KOS-Richtlinie), welche ausdrücklich auch Personen mit rechtskräftiger Wegweisungsverfügung erfasst (Ziffer AA/1/d der Richtlinie). Gemäss dieser Richtlinie übernimmt die VSGP die Koordination mit dem Ausländeramt und unterstützt dieses bei der Zuteilung der betroffenen Personengruppen an die Gemeinden. Die Zuweisungsverfügung ist gemäss kantonaler Asylverordnung durch das Ausländeramt (heute Migrationsamt) vorzunehmen, welches die Personenlisten führt (vgl. Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen [heute Sicherheits- und Justizdepartement] und der VSGP vom 22. Juli 2005; act. 8-3/4b). Die Zuteilung erfolgt aufgrund der Soll/Ist-Liste, welche für jede Gemeinde verbindlich ist (Ziffer AA/2).

Nach der geltenden st. gallischen Rechtsordnung begründet der effektive Aufenthalt in einer anderen als der zugewiesenen Gemeinde keinen Unterstützungswohnsitz, da es dafür einer Zuweisung durch die dafür zuständige kantonale Behörde bedarf. Steht der Aufenthaltsort nach erfolgter Zuweisung fest, ist es Sache derjenigen Gemeinde, der die Person zugewiesen wird, ihr die nötige Hilfe zu leisten (vgl. BGE 139 I 265 E. 5.1). Da der Beschwerdegegnerin keine Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Regelung



des Aufenthalts abgewiesener Asylbewerber mit rechtskräftiger Wegweisungsverfügung zusteht, hat sie das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der Nothilfe im Ergebnis zu Recht abschlägig behandelt. Ist der Beschwerdeführer der Ansicht, er befinde sich in einer Situation, die aufgrund des Anspruchs auf den verfassungs- und völkerrechtlichen Schutz der Einheit der Familie eine Änderung der Zuteilung rechtfertige, muss er sich dafür an das kantonale Migrationsamt wenden (vgl. zur entsprechenden Situation im interkantonalen Verhältnis BGE 137 I 113 = Pra 2011 Nr. 82 E. 6.3).

4. Bei der Verteilung Asylsuchender auf die Kantone schützt Art. 27 Abs. 3 AsylG den Grundsatz der Einheit der Familie. Diese Regelung fand mit Blick auf die EMRK Eingang ins Asylgesetz (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, in: BBI 1996 II S. 26, 38 und 54 f.). Die Einheit der Familie ist grundsätzlich auch bei der innerkantonalen Zuweisung eines Aufenthaltsorts zu wahren. Anderslautendes kantonales Recht würde gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck vereiteln. Es wäre entsprechend dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts unbeachtlich (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV; BGer 2C_121/2011 vom 9. August 2011 E. 4.4.3 mit Hinweisen). Nach ständiger Rechtsprechung schützt Art. 8 EMRK die familiären Beziehungen innerhalb der "Kernfamilie", das heisst die Gemeinschaft der Ehegatten mit ihren im gemeinsamen Haushalt lebenden, minderjährigen Kindern. Der Begriff der "Familie" beschränkt sich nicht auf Beziehungen, die auf einer Ehe beruhen, sondern kann auch andere de-facto-familiäre Bindungen umfassen, in denen die Partner zusammenleben, ohne verheiratet zu sein (vgl. BGE 137 I 113 E. 6.1 = Pra 2011 Nr. 82 E. 6.1).

Der Beschwerdeführer hat gemäss Auszug aus dem schweizerischen Zivilstandsregister vom 27. August 2012 die Vaterschaft des am 3. April 2012 von A.B. geborenen Sohnes K.B. anerkannt. Während er selbst zum Bezug der Nothilfe der Gemeinde Nesslau zugewiesen ist, wohnen die Mutter und das Kind, die in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind, in Altstätten. Die Eltern schlossen am 6. März 2013 einen Unterhaltsvertrag, in welchem sie auch übereinkamen, die Erziehungsverantwortung gemeinsam wahrzunehmen und sich über die notwendigen Entscheidungen im Alltag zu verständigen und insbesondere alle Entscheidungen von



grösserer Tragweite, welche allfällige medizinische und psychologische Betreuung, Einschulung und die weitere schulische und berufliche Laufbahn des Kindes betreffen, gemeinsam zu treffen. Gleichzeitig erklärten sie sich bereit, gemeinsam die elterliche Sorge zu übernehmen. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Rheintal genehmigte auf Antrag der am 17. September 2012 für das Kind bestellten Beiständin die Vereinbarung vom 11. März 2013, übertrug den Eltern die gemeinsame Sorge und hob die Beistandschaft auf.

Der Beschwerdeführer hielt sich bis Ende Oktober 2013 während "längerer Zeit" bei der Mutter und dem gemeinsamen Kind in Altstätten auf; anschliessend nahm er alle seine persönlichen Gegenstände mit und zog mutmasslich zu einem Kollegen nach Wil (vgl. Schreiben des Sozialamtes der Beschwerdegegnerin vom 6. November 2013, act. 16). Am 11. November 2013 gab das Sozialamt zur Auskunft, der Beschwerdeführer habe die Kinderbetreuung nicht wahrgenommen, so dass das Kind während der Arbeitszeiten der Mutter im Kinderhort habe untergebracht werden müssen (act. 18). Am 21. November 2013 teilte das Sozialamt mit, der Beschwerdeführer sei gemäss Angaben der Mutter wieder bei ihr und dem gemeinsamen Kind. Die Umstände zeugten davon, dass der Beschwerdeführer am Kind "wohl nicht wirklich" interessiert sei. Der Begriff "Lebenspartnerin" sei etwas weit hergeholt. Von einer festen Partnerschaft zwischen dem Beschwerdeführer und der Mutter des Kindes könne "nicht die Rede" sein. Ob und in welcher Form ein Aufenthalt des Beschwerdeführers bei der Mutter des Kindes gewünscht beziehungsweise toleriert werde, müsse in Frage gestellt werden (act. 21). In der Stellungnahme vom 6. Dezember 2013 äussert sich der Beschwerdeführer nicht zu seiner tatsächlichen Lebenssituation (act. 23). Im Schreiben vom 31. Dezember 2013 hielt er fest, die "Auslassungen des Sozialamtes der Beschwerdegegnerin zum Familienleben, dem sich bald an der Anwesenheit, bald an der Abwesenheit des Kindsvaters stört", kommentiere er nicht, "da sie für die vorliegende Streitsache unerheblich" und "unzulässiger- und untauglicherweise die Privatsfäre (sic!) der Familie A.B./X.Y. ausleuchten" wolle (act. 25). Am 20. Januar 2014 hielt der Beschwerdeführer – mit Bestätigung der Mutter des Kindes – fest, er lebe seit ungefähr einem Monat wieder mit dem Kind und dessen Mutter zusammen. Das Kind habe sich über seine Rückkehr sehr gefreut und starke Gefühle gezeigt. Er wisse jetzt, was ihm sein Kind und seine Freundin bedeuteten. Er wolle immer für beide da sein, und wenn es wieder gut laufe, hätten sie Heiratspläne (act. 33).



Mit dem Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sind die rechtlichen Grundlagen für eine familiäre Gemeinschaft geschaffen worden. Ob diese Gemeinschaft bisher – unter Berücksichtigung der getrennten Wohnorte der Eltern – stabil gelebt wurde und die Anforderungen an ein Familienleben im Sinn von Art. 13 BV und Art. 8 EMRK (vgl. BGE 137 I 113 mit Hinweisen) erfüllt, lässt sich den vorliegenden Akten nicht mit ausreichender Klarheit entnehmen. Soweit der Beschwerdeführer sich weder an dem ihm zugewiesenen Ort, das heisst in der Gemeinde Nesslau, noch am Aufenthaltsort des Kindes und seiner Mutter, sondern bei einem Kollegen in Wil aufgehalten hat, kommt darin zum Ausdruck, dass ihm andere Beziehungen mindestens ebenso wichtig sind und er in erster Linie seinen Aufenthaltsort von Nesslau wegverlegen will. Hält sich der Vater nur gelegentlich bei seinem Kind und dessen Mutter auf, verlangt dies noch keinen einheitlichen Zuweisungsort. Daran vermag auch nichts zu ändern, wenn die nicht verheirateten Eltern die nur lockeren Kontakte mit Streitigkeiten, wie sie bei jungen Paaren üblich seien, begründen.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer an sich zu Recht davon ausgegangen ist, es liege in der Sache ein Nichteintretensentscheid des Sozialamtes der Beschwerdegegnerin vor. Da sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt, dass die Zuteilung abgewiesener Asylbewerber auf die politischen Gemeinden durch das Migrationsamt – nach Rücksprache mit dem VSGP – vorzunehmen ist, erweisen sich im Ergebnis auch die Abweisungen der Rechtsmittel durch den Stadtrat der Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz als richtig. Demzufolge erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen. Richtet der Beschwerdeführer ein Gesuch an das Migrationsamt, wird dieses – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers und mit seiner Mitwirkung – die tatsächlichen Lebensverhältnisse abklären müssen, um beurteilen zu können, ob ein schützenswertes Familienleben im Sinn von Art. 8 EMRK vorliegt.

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Sie gehen indessen zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Staates (vgl. Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 122 Abs. 1 Ingress und lit. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, abgekürzt ZPO). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung,



sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Abgesehen davon, dass angesichts des Verfahrensausgangs kein Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten besteht, übt der Vertreter des Beschwerdeführers seine Tätigkeit unentgeltlich aus (act. 5).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 werden dem Beschwerdeführer auferlegt und gehen zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Staates. Auf die Erhebung wird verzichtet.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer