



Fall-Nr.:	B 2016/19
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	29.06.2017
Entscheiddatum:	29.06.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.06.2017

Nothilfe, Art. 80a AsylG, Art. 6 Abs. 1 der kantonalen Asylverordnung, Art. 10 und 12 BV, Art. 2 lit. f KV. Das Migrationsamt ist zur Zuweisung abgewiesener Asylbewerber an die Gemeinden zum Bezug der Nothilfe zuständig. Es liegt im Ermessen der Gemeinde, wo und in welcher Form sie die Nothilfe erbringt. Sie kann die Aufgabe auch Dritten, insbesondere einem privatrechtlichen Verein, an welchem ausschliesslich die Politischen Gemeinden beteiligt sind. Wurden keine hoheitlichen Befugnisse auf den Verein übertragen, sind Verfügungen ohne Aussenwirkung – wozu nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Angebot der Gemeinde, die Nothilfe in einer bestimmten Unterkunft zu erbringen, nicht gehört – vom dazu befugten Gemeinwesen zu erlassen. Eine ausschliesslich als Naturalleistung für Unterkunft und Verpflegung erbrachte Nothilfe verstösst nicht gegen die aus Art. 12 BV abgeleiteten Ansprüche von Asylsuchenden mit einem Nichteintretensentscheid. Aus Art. 12 BV lässt sich auch kein Anspruch ableiten, die Nothilfe an einem genehmen Ort oder in der gewünschten Form zu erhalten. Da die Zuteilung von Nothilfebezügern in der Regel keine Aussenwirkung entfaltet, kann aus Art. 10 Abs. 2 BV grundsätzlich kein legitimes Rechtsschutzinteresse abgeleitet werden. Im konkreten Fall würde die Umteilung im Übrigen auch nicht zu einem unzulässigen Eingriff in die persönliche Freiheit der Beschwerdeführerin führen (Verwaltungsgericht, B 2016/19).

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte



A.Y.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Bettina Surber, Oberer Graben 44, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Nothilfe (Zuweisung an die Gemeinde Nesslau)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.Y. stammt angeblich aus Eritrea, vermutlich aber aus Äthiopien. Sie reiste am 2. Juli 2012 ohne Identitätsdokumente in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Für die Dauer des Asylverfahrens wurde sie dem Kanton St. Gallen zugewiesen. Bis 2. Oktober 2012 war sie im Zentrum für Asylsuchende Landegg in Eggersriet untergebracht. Seit 3. Oktober 2012 ist sie in Q. gemeldet. Das Bundesamt (heute Staatssekretariat) für Migration wies ihr Asylgesuch am 2. Dezember 2013 ab. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die dagegen erhobene Beschwerde am 2. September 2014 abgewiesen hatte, wurde ihr eine Frist zur Ausreise aus der Schweiz bis 20. November 2014 angesetzt. Nach unbenütztem Ablauf der Frist wies das Migrationsamt A.Y. am 19. November 2014 der Politischen Gemeinde Nesslau zum Bezug der Nothilfe zu und



ordnete die Vollstreckbarkeit der Verfügung an. Die Nothilfeleistungen wurden ihr in der vom Trägerverein für Integrationsprojekte St. Gallen (TISG) – einer Organisation der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) – auf dem Gebiet der Gemeinde Nesslau betriebenen Gruppenunterkunft für Familien und allein reisende Frauen in Seeben (vgl. www.seeben.ch) angeboten.

B. Das Sicherheits- und Justizdepartement erteilte dem gegen die Zuweisungsverfügung von A.Y. erhobenen Rekurs am 11. Dezember 2014 im Hinblick auf die Weiterführung ihrer psychiatrisch-psychotherapeutischen Behandlung im Ambulatorium der Kantonalen Psychiatrischen Dienste in X. die aufschiebende Wirkung und wies die Politische Gemeinde Q. für die Dauer des Rekursverfahrens an, ihr die Nothilfe auszurichten. In der Sache wies es den Rekurs am 8. Januar 2016 ab.

C. A.Y. (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 12. Januar 2016 versandten Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) durch ihre Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 27. Januar 2016 und Ergänzung vom 4. April 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung zu bewilligen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und sie für den Bezug der Nothilfe der Gemeinde Q. zuzuweisen. Zum Begehren, es sei die aufschiebende Wirkung wieder herzustellen und die Politische Gemeinde Q. anzuweisen, der Beschwerdeführerin für die Dauer des Beschwerdeverfahrens Nothilfeleistungen zu gewähren, teilte ihr das Gericht am 28. Januar 2016 mit, der Zuweisungsentscheid entfalte zurzeit keine Rechtswirkung, da die Vorinstanz der Beschwerde die ihr von Gesetzes wegen zukommende aufschiebende Wirkung nicht entzogen habe.

Die Vorinstanz beantragte am 7. April 2016 unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde. Auf die Begründung des angefochtenen Entscheides, die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:



1. (...).

2. Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin als rechtskräftig weggewiesene Asylsuchende, der eine – am 20. November 2014 ungenutzt verstrichene – Ausreisefrist angesetzt worden ist, gemäss Art. 82 Abs. 1 Satz 2 des Asylgesetzes (SR 142.31, AsylG) von der Sozialhilfe ausgeschlossen ist und deshalb lediglich noch Anspruch auf die durch Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährleistete Nothilfe hat. Zur Gewährleistung dieser Nothilfe ist gemäss Art. 80a Satz 1 AsylG der Kanton St. Gallen, dem die Beschwerdeführerin für die Dauer des Asylverfahrens zugewiesen worden war und der die Wegweisung zu vollziehen hat (Art. 46 Abs. 1 des Asylgesetzes; SR 142.31, AsylG), verpflichtet (vgl. BGE 137 I 113 E. 3-5, 139 I 265 E. 3.1). Er kann die Erfüllung dieser Aufgabe ganz oder teilweise Dritten übertragen (Art. 80a Satz 3 AsylG).

3. Umstritten sind die formelle (dazu nachfolgend Erwägung 3.1) und die materielle (dazu nachfolgend Erwägung 3.2) Rechtmässigkeit der vom Migrationsamt am 19. November 2014 verfügten Zuweisung der Beschwerdeführerin, die für die Dauer des Asylverfahrens der Politischen Gemeinde Q. zugewiesen worden war, zum Bezug der Nothilfe an die Politische Gemeinde Nesslau.

3.1. Die Beschwerdeführerin schliesst aus den E-Mails des Leiters der Gruppenunterkunft Seeben und des Sozialamtes der Politischen Gemeinde Nesslau vom 20. November 2014 (act. 10.1 und 2), die Verfügung des Migrationsamtes vom 19. November 2014 habe inhaltlich keinerlei selbständige Bedeutung. Da die Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12, nachfolgend Asylverordnung) auf abgewiesene Asylsuchende nicht anwendbar sei, fehle es an einer Delegation der Kompetenz des Kantons auf die Gemeinden (dazu nachfolgend Erwägung 3.1.2). Seitens der Gemeinde gebe es keine Entscheidung über die Zuweisung an die Gruppenunterkunft Seeben (dazu nachfolgend Erwägung 3.2.2).

3.1.1. Gemäss Art. 82 Abs. 1 Satz 1 AsylG gilt für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe kantonales Recht. Indem Art. 82 Abs. 4 AsylG vorsieht, dass Nothilfe an den von den Kantonen bezeichneten Orten auszurichten ist, und die Bundesgesetzgebung diesbezüglich nichts präzisiert, verfügen diese im



Rahmen von Verfassung und Völkerrecht über vollständigen Ermessensspielraum bei der Zuteilung an die Gemeinden, sowohl der ihnen zugewiesenen Asylbewerber als auch der für den Vollzug der Wegweisung in ihre Zuständigkeit fallenden Ausländer. Im Kanton St. Gallen regelt die Asylverordnung den Vollzug der eidgenössischen Asylgesetzgebung im Bereich der Betreuung von Asylsuchenden (Art. 1 Abs. 1). Asylsuchende nach dieser Verordnung sind: Asylsuchende mit Ausweis N, vorläufig Aufgenommene mit Ausweis F und Schutzbedürftige mit Ausweis S (Art. 1 Abs. 2). Gemäss Art. 2^{bis} Asylverordnung vollzieht das Migrationsamt die Bundesgesetzgebung im Asylbereich, soweit nicht andere Behörden zuständig sind. Die kantonale Verordnung vom 18. Dezember 2007 zur Bundesgesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer (sGS 453.51, nachfolgend 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. Das Migrationsamt 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 (Art. 3 Abs. 1 Asylverordnung) und kann die Aufgaben der Betreuung und Unterbringung gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden erfüllen oder mit Leistungsvereinbarung Dritten übertragen (Abs. 3; BGE 139 I 265 E. 3.3).

Zwar trifft zu, dass die an sich abschliessende Aufzählung der als Asylsuchende geltenden Personen in Art. 1 Abs. 2 Asylverordnung abgewiesene Asylbewerber mit rechtskräftiger Wegweisung und – abgelaufener – Ausreisefrist nicht umfasst. Indessen ergibt sich aus den dargelegten bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen, dass die ausländerrechtliche Regelung des Aufenthalts während und nach dem Asylverfahren in die Zuständigkeit des zum Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons fällt (vgl. BGE 139 I 265 E. 3.4). Zum Vollzug der Bundesgesetzgebung im Asylbereich im Besonderen und im Ausländerbereich im Allgemeinen ist sodann – wie dargestellt – das Migrationsamt zuständig. Deshalb war das Migrationsamt in sachgemässer Anwendung von Art. 6 Abs. 1 der Asylverordnung zum Erlass der Zuweisungsverfügung vom 19. November 2014 zuständig (vgl. dazu VerwGE B 2012/264 vom 12. März 2013, www.gerichte.sg.ch; und die Abweisung der dagegen erhobenen Beschwerde durch das Bundesgericht BGE 139 I 265, insbesondere E. 4).



In dieser Verfügung – sie allein ist Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens – erfolgte die Zuweisung ausdrücklich an die Politische Gemeinde Nesslau. Die von der Beschwerdeführerin angeführten E-Mails sind deshalb nicht geeignet, von einem vom Wortlaut abweichenden Inhalt der Verfügung auszugehen.

3.1.2. Steht der Aufenthaltsort einer abgewiesenen asylsuchenden Person nach erfolgter Zuweisung fest, ist es Sache derjenigen Gemeinde, der die Person zugewiesen wird, ihr die nötige Hilfe zu leisten (vgl. BGer 8C_435/2014 vom 25. August 2014 E. 2.1; BGE 139 I 265 E. 5.1). So liegt es auch in deren Ermessen, wo und in welcher Form sie die Nothilfe erbringt. Da die Politischen Gemeinden ihre Aufgaben in der Betreuung von Asylsuchenden gemeinsam erfüllen oder auf Dritte – insbesondere auf Hilfswerke (vgl. dazu die ursprüngliche Fassung von Art. 80 AuG, AS 1999 S. 2262 ff., S. 2282) – übertragen dürfen, ist die Ausrichtung der Nothilfeleistungen in der von einem privatrechtlichen Verein betriebenen Gruppenunterkunft Seeben (www.seeben.ch) auf ihrem Gemeindegebiet im Grundsatz nicht zu beanstanden.

Art. 96 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) erlaubt es den Gemeinden „durch Vereinbarung“ mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten, insbesondere durch die Übertragung oder gemeinsame Erfüllung von Aufgaben (lit. a) und die Schaffung von Gemeinde- und Zweckverbänden (lit. b Ziff. 1 und 2). Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden regelt das Gemeindegesetz (sGS 151.2, GG) ausdrücklich den Zweckverband (Art. 140 ff. GG) und den Gemeindeverband (Art. 150 ff. GG). Gemäss Art. 126 Abs. 1 Ingress und lit. b des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG) kann die Gemeinde mit Leistungsvereinbarung öffentliche Aufgaben Privaten übertragen. Verfassung und Gesetz schliessen deshalb den Zusammenschluss der Gemeinden zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben in einem privatrechtlichen Verein jedenfalls dann nicht aus, wenn – wie dies bei der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie beim Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen (TISG) der Fall ist – ausschliesslich politische Gemeinden beteiligt sind (vgl. Geschäftsbericht VSGP 2016, www.vsgp.ch Geschäftsberichte).

Werden dem Privaten hoheitliche Befugnisse übertragen, muss die Gemeinde hierfür allerdings gemäss Art. 126 Abs. 2 Satz 1 GG ein Reglement erlassen. Weder wird



vorgebracht noch ist ersichtlich, dass die Politischen Gemeinden entsprechende Reglemente erlassen haben, welche die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf den Verein, welcher die Gruppenunterkunft betreibt, vorsehen. Soweit also im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Nothilfe Verfügungen mit Aussenwirkung – wozu das Angebot der Gemeinde, die Nothilfe in einer bestimmten Unterkunft zu erbringen, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich nicht gehört (vgl. unten Erwägung 3.2.2) ergehen, sind sie von einem dazu befugten Gemeinwesen zu erlassen. Den Bedenken der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Gewährleistung einer ausreichenden Kontrolle der Trägerschaft der Gruppenunterkunft Seeben hat der Verordnungsgeber im Übrigen mit neuen Bestimmungen in der Asylverordnung Rechnung getragen. Entsprechend Art. 6b Abs. 1 AsylV, die rückwirkend seit 1. Januar 2017 angewendet wird (ABI 2017 S. 995 ff.), soll eine Vereinbarung zwischen der Vorinstanz und der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten unter anderem die Überprüfung der zweckgemässen Verwendung der ausgerichteten Bundespauschalen durch die zuständigen Finanzkontrollen der Gemeinden (lit. b), die Einsichtnahme in die Buchhaltung durch die zuständige kantonale Stelle (lit. c) und die Offenlegung von Daten und Führungszahlen bezüglich Aufwendungen und Erträgen im Asylbereich (lit. d) sicherstellen.

3.2. In inhaltlicher Hinsicht bringt die Beschwerdeführerin vor, die Zuweisung an die Politische Gemeinde Nesslau sei aus medizinischen Gründen unzulässig und verletze ihr in Art. 10 BV gewährleistetetes Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit.

3.2.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, aus dem Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit fliesse der Anspruch kranker Menschen auf medizinische Pflege. Der behandelnde Oberarzt der kantonalen psychiatrischen Dienste Nord habe bei der Beschwerdeführerin eine posttraumatische Belastungsstörung, differenzialdiagnostisch eine andauernde Persönlichkeitsänderung festgestellt. Gemäss seinem Bericht vom 5. November 2014 sei die psychotherapeutisch-psychiatrische Behandlung entsprechend der Schwere der Erkrankung dringend indiziert. In den vergangenen acht Monaten habe eine vertrauensvolle therapeutische Beziehung aufgebaut werden können. Die Zerschlagung erfolgreicher Therapiemassnahmen und des vertrauten sozialen Umfeldes durch den geplanten Ortswechsel bedeuteten für die



Patientin eine Retraumatisierung und existenzielle Bedrohung und seien aus ärztlicher und therapeutischer Sicht unbedingt zu vermeiden. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Weiterführung der Therapie in X. und der sozialen Kontakte im angestammten Umfeld – was aufgrund der grossen Distanz zum nächsten Bahnhof und den Kosten nicht mehr möglich wäre – sei von existenzieller Bedeutung. Wo die Beschwerdeführerin bei einem Aufenthalt in Seeben medizinisch betreut werden solle, kläre der angefochtene Entscheid nicht. Der Arztbericht vom 15. Juli 2015 betone die starke Traumatisierung und die Notwendigkeit der Stabilität sowohl der ärztlichen Behandlung wie auch des Umfelds nochmals ausdrücklich. Das Bundesverwaltungsgericht, nach dessen Auffassung die psychischen Probleme der Rekurrentin dem Vollzug der Wegweisung in ihre Heimat nicht entgegenstehen, habe im Zeitpunkt des Urteils die ärztlichen Berichte vom November 2014 und vom Juli 2015 nicht gekannt. Gegenüber dem Bericht vom 14. März 2014 seien sie detaillierter und enthielten wesentliche neue Erkenntnisse aus der Behandlung.

3.2.2. Art. 2 Ingress und lit. f der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) gewährleistet nach Massgabe der Bundesverfassung das Recht auf Hilfe in Notlagen. Dieser Anspruch geht nicht über das hinaus, was auch Art. 12 BV garantiert (vgl. Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, in: ABl 2000 S. 165 ff., S. 191 f.).

Nach Art. 12 BV hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Art. 12 BV garantiert nicht ein Mindesteinkommen; verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können. Diese Beschränkung des verfassungsrechtlichen Anspruches auf ein Minimum im Sinne einer "Überlebenshilfe" bedeutet, dass Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen. Art 12 BV umfasst nur eine auf die konkreten Umstände zugeschnittene, minimale individuelle Nothilfe. Sie beschränkt sich auf das absolut Notwendige und soll die vorhandene Notlage beheben (vgl. BGE 138 V 310 E. 2.1 mit Hinweisen insbesondere auf BGE 131 I 166 E. 3.1 und



3.2 und 130 I 71 E. 4.1). Im Bereich der Sozialhilfe gewährleistet Art. 12 BV einen Mindeststandard, der nicht nur im Lichte des gesamtgesellschaftlichen Kontexts, sondern auch nach Massgabe der individuellen Umstände der Notlage des Leistungsansprechers zu konkretisieren ist (BGer 8C_347/2007 vom 4. August 2008 E. 6.2). Bei der Bestimmung der Ansprüche gemäss Art. 12 BV sind deshalb allfällige Ansprüche aus anderen Grundrechten, insbesondere deren Kerngehalte im Sinn einer harmonisierenden Auslegung der Verfassung mit zu berücksichtigen.

Auszugehen ist allerdings davon, dass Art. 12 BV nur einen Anspruch auf die für das Überleben unerlässlichen Mittel garantiert. Da bei Schweizern und Ausländern mit einem Anwesenheitsrecht ein dauerhafter Aufenthalt sicherzustellen ist, bei dem auch eine gewisse Integration angestrebt wird, dürfte die Nothilfe in der Regel einen grösseren Umfang erreichen als bei Asylbewerbern mit hängigem Verfahren, bei denen nicht von vornherein von einer dauerhaften Anwesenheit auszugehen ist. Quantitativ noch geringer darf nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Nothilfe bemessen werden bei Personen, welche die Schweiz zu verlassen haben, insbesondere bei Asylbewerbern mit Nichteintretensentscheid; weder sind dabei Integrationsinteressen zu verfolgen, noch müssen dauerhafte Sozialkontakte gewährleistet werden. Minimalleistungen sind nach dieser Rechtsprechung auch gerechtfertigt, um Anreize zum Verbleiben zu vermeiden. Unterste Grenze bildet aber jedenfalls die Menschenwürde, das heisst insbesondere, dass die Leistungen als solche stets die physische Integrität zu respektieren haben (vgl. BGE 131 I 166 E. 8.2). Mit den Ansprüchen von Asylsuchenden mit einem Nichteintretensentscheid ist deshalb eine ausschliesslich als Naturalleistung für Unterkunft und Verpflegung erbrachte Nothilfe mit Art. 12 BV vereinbar (vgl. BGE 135 I 119 E. 5), wobei sich aus Art. 12 BV auch kein Anspruch ableiten lässt, die Nothilfe an einem genehmen Ort oder in der gewünschten Form zu erhalten (vgl. BGer 2A.501/2005 vom 30. August 2005 E. 2.2.1 mit Hinweis).

Die Zu- oder Umteilung von Nothilfebezügern entfaltet in der Regel deshalb keine Aussenwirkung, sondern stellt eine die beteiligte(n) Gemeinde(n) betreffende organisatorische Anordnung dar. Anders kann es sich dann verhalten, wenn ein legitimes Rechtsschutzinteresse der Nothilfebezüger im Raum steht. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn die Einheit der Familie durch die Zuweisung



nicht gewahrt würde (BGer 8C_435/ 2014 vom 25. August 2014 E. 2.3). Aus Art. 10 Abs. 2 BV kann – insbesondere auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Beschwerdeführerin den Schutz der Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 24 Abs. 1 BV nicht genießt – jedenfalls was die Zuweisung an eine Gemeinde betrifft, grundsätzlich kein legitimes Rechtsschutzinteresse abgeleitet werden. Ob dies auch dann gilt, wenn vorgebracht wird, die konkrete Leistungserbringung führe zu einem – unzulässigen – Eingriff in das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit, kann offen bleiben, wenn sich die Einschränkung als rechtmässig im Sinn von Art. 36 BV erweist. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

3.2.3. Die Zuweisung der Beschwerdeführerin an die Politische Gemeinde Nesslau und das Angebot, die Nothilfe in der Gruppenunterkunft Seeben zu beziehen, erging in Anwendung von Art. 80a und 82 Abs. 1 AsylG in Verbindung mit Art. 1, 2bis und 3 Asylverordnung. Sie kann sich damit auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage stützen, zumal die sich illegal in der Schweiz aufhaltende Beschwerdeführerin als Nothilfebezüglerin in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat steht (vgl. dazu beispielsweise BGE 135 I 79 E. 6.2, 123 I 296 E. 3) und der Eingriff in die persönliche Freiheit mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Ein- und Ausgrenzung gemäss Art. 74 Abs. 1 Ingress und lit. b und Abs. 2 AuG – danach kann eine rechtskräftig weggewiesene Person, welche die ihr angesetzte Ausreisefrist nicht eingehalten hat, verpflichtet werden, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten – nicht als schwer bezeichnet werden kann (vgl. BGer 2A.5A/2005 vom 30. August 2005 E. 2.1.). Sodann steht die Zuteilung an die Gruppenunterkunft Seeben im Zusammenhang mit der gleichmässigen Verteilung der aus der Verpflichtung zur Leistung der Nothilfe resultierenden Lasten auf die politischen Gemeinden im Kanton und damit in einem öffentlichen Interesse. Mit der Beschwerde wird nicht geltend gemacht, die Unterbringung von Familien und allein reisenden Frauen, welche zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet sind, verletze in jedem Fall aus der persönlichen Freiheit gemäss Art. 10 BV abzuleitende Ansprüche der Betroffenen. Es bleibt einzig die Frage, ob die Ausrichtung der Nothilfe an einem anderen als dem für die Dauer des Asylverfahrens bezeichneten Aufenthaltsort aufgrund der konkreten Umstände zu einem unverhältnismässigen Eingriff in die körperliche und geistige Unversehrtheit der Beschwerdeführerin führt.



Zur elementaren persönlichen Entfaltung gehört die Gelegenheit, Beziehungen zu anderen Menschen zu knüpfen, am sozialen Leben teilzuhaben und sich in die Gemeinschaft zu integrieren (vgl. R. Schweizer, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 40 zu Art. 10 BV mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Die persönliche Freiheit, welche die elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung sichern soll, kann für eine minimale Sorgspflicht ebenso herangezogen werden wie die Verpflichtung des Gemeinwesens zur Leistung der für die Gesundheit notwendigen Pflege gemäss Art. 1 Abs. 1 Ingress und lit. b BV (vgl. BGE 130 I 16 E. 5.2). Die persönliche Freiheit schützt indessen nicht vor jeglichem physischen oder psychischen Missbehagen (BGE 127 I 6 E. 5a mit Hinweisen). Der „rapport particulier de dépendance“, in dem sich die Beschwerdeführerin, welche die Schweiz hätte verlassen müssen, gegenüber dem Staat befindet, bringt es mit sich, dass sie sich gewissen Zwängen unterziehen muss, welche ihre Freiheiten beschränken können, zumindest wenn diese innerhalb zumutbarer Grenzen bleiben und keine schwere Beeinträchtigungen ihrer Gesundheit darstellen. So hat ein gesunder und lediger rechtskräftig abgewiesener Asylsuchender die mit der Unterbringung in einer Sammelunterkunft verbundenen Unannehmlichkeiten hinzunehmen (vgl. BGE 135 I 119 E. 8). Verfassungsrechtlich ist zwar die freie Arztwahl gewährleistet (vgl. BGE 127 I 6 E. 9d, 114 Ia 452 E. 2b), indessen kann das besondere Rechtsverhältnis, in welchem die Beschwerdeführerin zum Staat steht, zur Folge haben, dass sie ihre privat gewählte Behandlungsmethode nicht weiterführen und ihren frei gewählten Therapeuten nicht mehr in Anspruch nehmen kann (vgl. BGE 127 I 6 E. 9d, 114 Ia 452 E. 2b).

Auch die Vorinstanz geht – wohl stillschweigend – davon aus, dass die Beschwerdeführerin bei einer Unterbringung in der Gruppenunterkunft Seeben in der Politischen Gemeinde Nesslau die psychiatrisch-psychotherapeutische Behandlung nicht mehr in X. wird fortführen und die sozialen Beziehungen, die sie in ihrem bisherigen geografischen Umfeld geknüpft hat, angesichts des Umstandes, dass sie lediglich Anspruch auf Nothilfe hat, nicht mehr im gleichen Umfang pflegen können. Ebenso muss angesichts der fachärztlichen Beurteilung in den Berichten vom 5. November 2014 und vom 15. Juli 2015 davon ausgegangen werden, dass sich ein Ortswechsel auf ihre Erkrankung zunächst ungünstig auswirken wird. Da die am 19.



November 2014 angeordnete Umteilung bisher nicht vollzogen wurde, ist zudem nicht auszuschliessen, dass die Beschwerdeführerin in den vergangenen zweieinhalb Jahren die persönlichen Beziehungen in ihrem bisherigen Umfeld vertieft hat. Die Vorinstanz hat zudem keine Angaben dazu gemacht, wo und in welcher Form die medizinische Betreuung der Beschwerdeführerin fortgeführt werden soll. Allerdings hat die Beschwerdeführerin im Lauf des Beschwerdeverfahrens auch keine Angaben zum weiteren Verlauf der Behandlung und zu ihrer sozialen Situation gemacht.

Im Arztbericht vom 5. November 2014 wird die deutliche Verminderung der Symptomatik auch auf eine angstlösende und antidepressive Medikation zurückgeführt. Diese Medikation wird auch am neuen Aufenthaltsort weitergeführt werden können. Die Gesundheitsversorgung in der Gruppenunterkunft umfasst ausdrücklich auch Psychotherapien (www.seeben.ch Betreuungskonzept/Gesundheit). Die Kantonalen Psychiatrischen Dienste Sektor Nord betreiben sodann in Wattwil ein Psychiatrisches Zentrum, dessen Angebot sich mit jenem des Psychiatrischen Zentrums der gleichen Trägerschaft in X. vergleichbar ist. Beide Zentren umfassen ein Ambulatorium und eine Tagesklinik mit den entsprechenden Fachpersonen (vgl. www.psychiatrie-nord.sg.ch), welche befähigt sind, mit Kenntnis der Krankengeschichte eine adäquate therapeutische Beziehung zur Beschwerdeführerin aufzubauen und weiterzuführen. Zudem könnte auch die weitere Betreuung im Ambulatorium in X. keine ununterbrochene Betreuung durch ein und dieselbe Fachperson garantieren. Soweit bereits bisher die Nothilfe eine psychiatrisch-psychotherapeutische Behandlung der Beschwerdeführerin umfasste, ist davon auszugehen, dass sie – soweit erforderlich – im bisherigen Umfang weiterhin gewährleistet ist. Die Freiheitsgrade, welche die Beschwerdeführerin gemäss dem Arztbericht vom 5. November 2014 im Lauf der Therapie entwickelt hat, können sich grundsätzlich auch in der neuen Gemeinschaft bewähren. Die bisherigen sozialen Kontakte werden sich zwar lockern, jedoch ist nicht ausgeschlossen, dass neue Beziehungen zu Menschen, insbesondere zu Familien, die sich in derselben unsicheren Situation hinsichtlich ihrer Zukunft befinden, sich auf ihre Befindlichkeit auch günstig auswirken. Die Betreuung in der Gruppenunterkunft ist sodann spezifisch auf Personen in der Lage der Beschwerdeführerin ausgerichtet. Unter den dargelegten Umständen ist nicht davon auszugehen, dass der Ortswechsel für die Beschwerdeführerin bei einer weiterhin gewährleisteten medikamentösen und psychotherapeutischen Versorgung zu



einer Retraumatisierung oder gar zu einer existenziellen Bedrohung führen wird. Die gesundheitlichen Beeinträchtigungen, welche für die Beschwerdeführerin mit einem Ortswechsel mutmasslich verbunden sind, lassen die Erbringung der Nothilfe in der Gruppenunterkunft Seeben unter den dargelegten Umständen nicht als unverhältnismässig erscheinen. Die Vorinstanz, welche den für die Beschwerdeführerin damit verbundenen Wegzug vom Aufenthaltsort, der ihr für die Dauer des Asylverfahrens zugewiesen worden war, mit dem angefochtenen Entscheid als zulässig erachtet hat, hat sich innerhalb des ihr zustehenden Ermessensspielraums bewegt.

Dem Arztbericht vom 15. Juli 2015 ist zu entnehmen, dass eine kontinuierliche psychotherapeutische und psychiatrische Behandlung durch ein vertrautes Team, geeignete Medikation und ein für die Behandlung der psychischen Traumatisierung geeignetes Setting Voraussetzung für die Stabilisierung der Beschwerdeführerin in Alltagsbeziehungen und die Vermeidung von Krisensituationen und Retraumatisierungen sind. Abseits des psychotherapeutischen und psychiatrischen Settings seien für die Beschwerdeführerin vertraute und beschützende Beziehungen im Alltag essentiell. Würde die medizinisch indizierte Betreuung nicht mehr gewährleistet, könne es zu Retraumatisierungen durch Alltagssituationen mit suizidalen Krisen, depressiven, sozialem Rückzug und Verlust der Funktionsfähigkeit im Alltag kommen. Nur eine entsprechende Behandlung könne dazu beitragen, diese Krankheitsfolgen vermindern oder bessern. Unter diesen Umständen wäre wohl auch der Verzicht auf eine Umteilung der Beschwerdeführerin in die Gruppenunterkunft Seeben nicht als rechtsfehlerhaft zu beurteilen gewesen.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zuweisung der Beschwerdeführerin zum Bezug der Nothilfe an die Gemeinde Nesslau zu keinem unzulässigen Eingriff in ihre persönliche Freiheit führt. Das Sicherheits- und Justizdepartement hat deshalb deren Rekurs gegen die Zuweisungsverfügung des Migrationsamt vom 19. November 2014 mit Entscheid vom 8. Januar 2016 zu Recht abgewiesen. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

5. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Dem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist stattzugeben. Das Begehren erschien nicht



St.Galler Gerichte

als aussichtslos, und die Beschwerdeführerin, welche auf Nothilfe angewiesen ist, ist offensichtlich prozedural bedürftig. Die amtlichen Kosten gehen dementsprechend infolge 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, ZPO). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Vor Verwaltungsgericht wird die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewährt (vgl. Art. 99 Abs. 1 VRP). Die staatliche Honorarordnung wird für Vorbereitung und Durchführung eines Verfahrens der Verwaltungsrechtspflege angewendet, wenn die unentgeltliche Verteidigung bewilligt ist (Art. 30 Ingress lit. b Ingress und Ziffer 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG). Bei unentgeltlicher Prozessführung wird das Honorar um einen Fünftel herabgesetzt (Art. 31 Abs. 3 AnwG). In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht pauschal CHF 1'000 bis 12'000 (Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten; sGS 963.75, HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Die Rechtsvertreterin hat keine Kostennote eingereicht. Ein Pauschalhonorar von CHF 2'000, welches um einen Fünftel auf CHF 1'600 zu kürzen ist, erscheint angemessen. Hinzu kommen pauschale Barauslagen von CHF 80 (vier Prozent von CHF 2'000, Art. 28bis HonO) und die Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Dem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und -verteidigung wird entsprochen und Rechtsanwältin Bettina Surber zur Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin bestimmt.



3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 werden der Beschwerdeführerin auferlegt und gehen zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Staates. Auf die Erhebung wird verzichtet.

4. Der Staat entschädigt die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin aus unentgeltlicher Rechtsverteisterung für das Beschwerdeverfahren mit CHF 1'600 zuzüglich CHF 80 Barauslagen und Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer