

Vorlage Stadtparlament

Datum 23. Mai 2018
Beschluss Nr. 1777
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament:
Interpellationen

Interpellation Franziska Ryser, Evelyne Angehrn: "Die Leistungen der VSGP und der TISG – Was, Wieviel und Wofür?"; schriftlich

Franziska Ryser und Evelyne Angehrn sowie 33 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 14. Februar 2018 die beiliegende Interpellation "Die Leistungen der VSGP und der TISG – Was, Wieviel und Wofür?" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

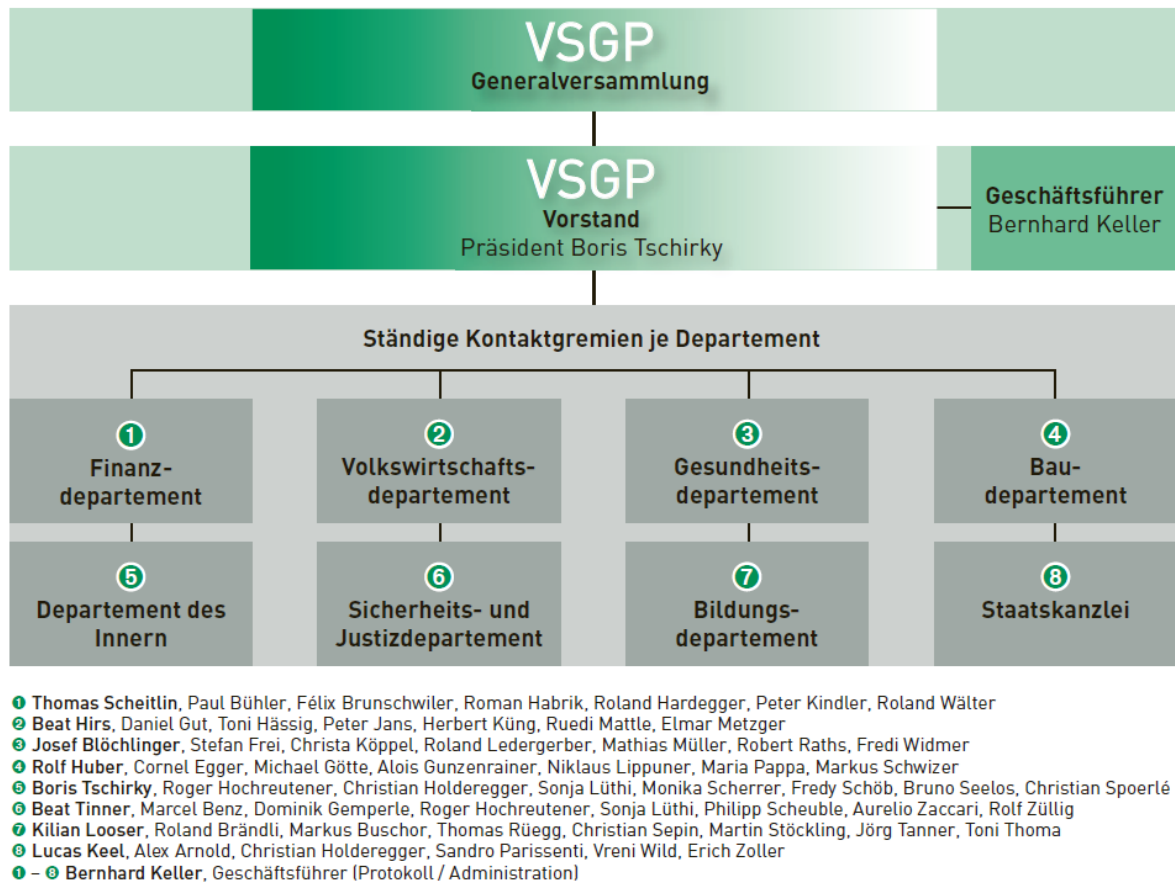
1.1 Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP)

Die VSGP ist ein Verein und wurde 1952 (mit der Bezeichnung Gemeindammännervereinigung) gegründet. Gemäss den Vereinsstatuten bezweckt sie die Vertretung der gemeinsamen Interessen der St.Galler Gemeinden gegenüber übergeordneten Gemeinwesen. Der Verein setzt sich für die Wahrung der Autonomie und Handlungsfähigkeit der Gemeinden ein. Konkret arbeitet die VSGP in zahlreichen Projektgruppen des Bundes und des Kantons St.Gallen mit, verfasst Stellungnahmen zu kantonalen Erlassen und zu Bundesthemen via Schweizerischer Gemeindeverband (SGV). Weiter gehört es zu den Aufgaben der VSGP, die Kommunikation und Zusammenarbeit unter den Präsidentinnen und Präsidenten der Gemeinden und Städte sowie den Berufsverbänden der Gemeindebehörden zu fördern. Die VSGP tritt als Trägerin gemeinsamer Projekte auf und erbringt Dienstleistungen für Gemeinden. Mitglieder der VSGP sind alle 77 politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen. Sie sind durch die Präsidentinnen und Präsidenten der Gemeinden sowie die Stadträte und Stadträtinnen der Stadt St.Gallen vertreten.

Die VSGP finanziert sich über die Beiträge ihrer Mitglieder, abgestuft nach Gemeindegrösse. Die Beiträge aller Gemeinden bezifferten sich bis im Jahr 2016 auf CHF 177'500, davon CHF 4'000 von der Stadt St.Gallen. Ab 2017 wurden die Beiträge aufgrund ausserordentlicher Aufwände zumindest vorläufig (vgl. dazu Frage 2 unten) verdoppelt. Aus den Einnahmen werden die gemeinsamen Aktivitäten und Projekte sowie die Geschäftsstelle finanziert. Die Kontrollstelle – bestehend aus zwei Vereinsmitgliedern – prüft die Vereinsrechnung und stellt Antrag an die Generalversammlung. Die Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen prüft die Vereinsrechnung im Auftrag der Kontrollstelle in buchhalterischer Sicht.

Die Generalversammlung ist das oberste Organ des Vereins. Der Vereinsvorstand besteht aus der Vereinspräsidentin oder dem -präsidenten sowie aus je einer Vertreterin und einem Vertreter der

sechs Regionen, einer Vertretung des Stadtrates St.Gallen und aus dem Geschäftsführer bzw. der Geschäftsführerin (beratend).



1.2 Der Trägerverein Integration St.Gallen (TISG)

Ab dem Jahr 2004 mussten Nothilfefälle in grösserer Anzahl durch die Gemeinden betreut werden. Damit die finanziellen Belastungen nicht nur in den betroffenen Gemeinden spürbar waren, wurde flächendeckend ein Pro-Kopf-Beitrag durch die VS GP eingezogen. Die Solidarität unter den Gemeinden wurde ausgebaut, als durch die Änderung in der Abwicklung der Bundespauschalen im Jahre 2008 neue Abläufe nötig wurden. Es wurde eine Koordinationsstelle geschaffen, welche für die Verteilung der Bundesgelder sowie die Klientenzuteilung auf die einzelnen Gemeinden besorgt war. In der Folge wurde der TISG in St.Gallen mit dem Ziel gegründet, Integrationsprojekte für die berufliche Integration zu fördern. Der Leistungsauftrag wurde schon bald ausgeweitet, nachdem der Kanton auf den 1. Januar 2010 in diesem Bereich eine klare Aufgabenteilung gemäss Sozialhilfegesetz verlangte.

Heute erbringt der TISG für die Gemeinden spezifische Dienstleistungen im Asyl- und Flüchtlingswesen sowie in Integrationsthemen. Eine Leistungsvereinbarung zwischen VS GP und TISG betreffend Finanzierung und Führung der Tätigkeiten im Asyl- und Flüchtlingswesen hält Art und Höhe der Entschädigungen, Leistungen des TISG, dessen Aufsicht, die Datenerhebung sowie Konfliktregelung fest.

Bis Mitte 2017 lag die administrative Führung im Zuständigkeitsbereich der VSGP, während der TISG die operativen Geschäfte führte. Per Juli 2017 hat der TISG die administrative Führung übernommen. Damit sind alle Bereiche, welche das Asyl- und Flüchtlingswesen sowie die Integration betreffen, unter dem Dach des TISG angesiedelt. Die VSGP hat sich auf die politisch-strategischen Aufgaben fokussiert.

Der Bund vergütet den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes mit pauschalisierten Beiträgen. Die Pauschalen sind plafoniert und befristet. Der Kanton entschädigt die politischen Gemeinden – vertreten durch die VSGP – mit Globalpauschalen für die Aufgaben der Kommunen im Bereich der Sozialhilfe für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, Staatenlose und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie für Asylbewerberinnen und -bewerber. Zudem fliessen Nothilfepauschalen in diese Rechnung ein. Die Globalpauschalen decken die Mietkosten, Sozialhilfe-, Betreuungs- und Verwaltungskosten sowie die Selbstbehalte und Franchisen im Krankenkassenbereich ab.

Mit Inkrafttreten der Leistungsvereinbarung zwischen VSGP und TISG hat die VSGP per 1. Juli 2017 die Pauschalen an den TISG abgetreten. Inhaltlich sind die Pauschalen gleich geblieben. Anpassungen in der Aufteilung der Pauschalen zwischen Kanton und Gemeinden sind per 1. Januar 2018 eingetreten, in der Folge auch Anpassungen in der interkommunalen Abwicklung.

Der Entschluss der St.Galler Gemeinden, die Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingswesen gemeinsam statt je einzeln zu bewältigen, ist das Ergebnis des Solidaritätsmodells zwischen den St.Galler Gemeinden, das sich mit der VSGP bereits bewährt hatte und mit der Gründung des TISG eine pragmatische Weiterentwicklung gefunden hat. Die Stadt St.Gallen sowie die Regionalzentren profitieren von dieser Solidarität.

Der TISG leistet eine Reihe von Aufgaben, welche einer gerechten Aufteilung der Lasten im Asyl- und Flüchtlingsbereich zwischen den Gemeinden dienen. Dazu gehören etwa:

- Koordination und Abwicklung der Klientenverteilung auf die Gemeinden und Organisation des Familiennachzuges;
- Buchhaltung der Bundes- resp. Gemeindepauschalen;
- Führung der Klientendaten über alle Bezügergruppen;
- Weiterbildungen für Gemeindeangestellte;
- Regionale Potenzial- und Arbeitsintegrationsstellen REPAS, Sprachkurse (Quartierschulen) und Qualifizierungsprogramme (Bäckergehilfen, Fleischfachmann, Gastrobereiche, Schreinergehilfen, Pflegegehilfen und ähnliche);
- Betrieb von Rückreisezentren (allein reisende Männer in Mels, Frauen und Familien in Nesslau) sowie ein Erstaufnahmezentrum unbegleitete Minderjährige mit Aussenwohngruppen;
- Weitere Aufgaben im Zusammenhang mit dem Thema, insbesondere auch die Umsetzung der neuen Aufgaben und Prozesse seitens Bundesasylgesetz.

Oberstes Organ des TISG ist die Mitgliederversammlung. Mitglieder sind – wie bei der VSGP – alle 77 Gemeinden des Kantons St.Gallen. Im Vorstand sind wiederum alle Regionen vertreten und seitens der Stadt St.Gallen ist die Direktorin Soziales und Sicherheit vertreten. Der Geschäftsstelle sind drei

Geschäftsbereiche unterstellt: Koordination Klienten und Pauschalen, REPAS und Integrationsprojekte sowie Zentren.

Bis 2016 finanzierte sich der TISG aus dem Ertrag seiner Projekte und einer Pauschale je Asylbewerber/in. Seit 2017 finanziert sich der TISG aus einem Teil der Bundespauschalen (für Leistungen, die er zugunsten aller Gemeinden erbringt) sowie aus den Gemeindebeiträgen von CHF 10.00 / Einwohner/in für das Projekt Unbegleitete Minderjährige. Damit bezahlen erstmals sämtliche Gemeinden einen Beitrag, nicht nur diejenigen, welche Klienten/Klientinnen betreuen (also inklusive Zentrums Gemeinden). Das Controlling des TISG nimmt eine externe Revisionsstelle wahr. Die VSGP kann jederzeit in Betrieb und Buchhaltung einsehen. Zudem hat die Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen als externe Revisionsstelle der VSGP uneingeschränkter Zugang zu den Daten und Buchhaltungsbelangen.

Der TISG hat – wie die Gemeinden – dem Kanton und Bund auf Anfrage hin Einsicht in die Buchhaltung zu gewähren und Auskunft zu erteilen. Wer Bundesbeiträge erhält, ist verpflichtet, seine Organisation sowie die Daten und Führungszahlen bezüglich Aufwendungen und Erträge im Asylbereich offenzulegen.

1.3 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA/MNA)

Als unbegleitete Minderjährige werden Kinder und Jugendliche bezeichnet, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, von ihren Eltern getrennt leben – allenfalls in Begleitung von minderjährigen oder volljährigen Geschwistern – und von keiner erwachsenen Person mit elterlichen Verpflichtungen unterstützt werden. UMA bedürfen einer speziellen, kinderzentrierten Betreuung. Nebst dem unmittelbaren Schutz (Aufenthalt, Unterkunft, Zugang zu medizinischer und psychologischer Betreuung) sind Integration (soziale Kontakte, schulische und berufliche Ausbildung) und Zukunftsperspektiven (Betreuungskontinuität, soziale und berufliche Integration) wichtige Pfeiler in der Betreuung. Im Kanton St.Gallen übernimmt der TISG mit dem Internat Marienburg in Thal sowie seinen Wohngruppen die Betreuung der UMA. Die Aufsicht über das Zentrum übt die Heimaufsicht aus, über den Schulbetrieb der Erziehungsrat und über die Berufsbeistände die KESB Region Rorschach. Die Gemeinden leisten pro Einwohner/in und Jahr CHF 10 zur Finanzierung dieser wichtigen Aufgabe.

2 Zu den einzelnen Fragen

1. Welche Gemeindeaufgaben übernimmt die VSGP nebst der Betreuung der UMA für die Stadt und zu welchen Kosten?

Die VSGP ist nach der Verbandsreform 2017 für politisch-strategische Themen zuständig. Damit nimmt sie keine Gemeindeaufgaben wahr, sondern vertritt die Interessen aller Gemeinden auf Kantons- oder Bundesebene.

2. Welche Beiträge leistet die Stadt St.Gallen an die VSGP, wieviel davon fliesst weiter an die Verwaltung des TISG?

Der ordentliche Mitgliederbeitrag betrug in den vergangenen Jahren CHF 4'000. Aufgrund eines laufenden juristischen Verfahrens wurden die Mitgliederbeiträge ab dem Jahr 2017 vorläufig verdoppelt. Diese Mittel verbleiben beim Verband und es fliessen keine Gelder an den TISG.

3. Wem obliegt die Aufsicht über die von der VSGP und dem TISG übernommenen Vollzugsaufgaben?

Das oberste Organ ist jeweils die Generalversammlung, und jeder Gemeindeverband hat eine Kontrollstelle. Die Kontrolle der Vollzugsaufgaben bei der VSGP ist nicht notwendig, weil dieser Verein keine Vollzugsaufgaben übernimmt. Die Kontrolle über die Geschäftstätigkeit der VSGP hat der Vorstand inne, jedes Vorstandsmitglied präsidiert auch eine Kontaktgruppe zu den kantonalen Departementen. Somit ist die politische Aufgabe auf verschiedene Funktionen verteilt und die Koordination übernimmt die Geschäftsstelle.

Der TISG hat primär Koordinationsaufgaben im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens wie auch bei Themen der Integration. Dabei ist zentral, dass die Fallführung immer bei den kommunalen Sozialämtern liegt. Die Sozialämter entscheiden über die Integrationspläne und Massnahmen, über die Sozialhilfebeiträge und allfällige Massnahmen bei unzureichender Integration. Der TISG ist mit den verschiedenen Bereichen ein Dienstleister, der von den Gemeinden den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend genutzt werden kann. Bei der Verteilung der Bundespauschalen oder der Klientinnen und Klienten arbeiten die Sozialämter mit dem TISG zusammen. Wenn keine Einigung über die Personenzuteilung erzielt wird, entscheidet das kantonale Migrationsamt gemäss Asylverordnung. Dies ist aber dank der solidarischen Verteilung der Klientengruppen nur selten der Fall. Bei Wohnsitzwechseln nach der Erstzuteilung (beispielsweise wenn die Niederlassungsfreiheit im Kanton besteht) beteiligt sich der TISG nicht mehr. Diese Fälle werden aber weiterhin dem SOLL-IST-Vergleich angerechnet, damit die Städte und Regionalzentren nicht zusätzlich und über den Prozentsatz hinaus belastet werden. Aktuell beträgt die Quote 0.9 % der Bevölkerung.

4. Ist die Stadt St.Gallen rechtlich an die Entscheide der VSGP (resp. ihrer Unterorganisation TISG) gebunden?

Die Stadt St.Gallen ist Mitglied der VSGP und als solches an deren Entscheide gebunden. Die Stadt kann aber eigenständige Vernehmlassungen erstellen und damit den Gesetzgebungsprozess des Kantons beeinflussen. Dasselbe gilt für die Mitgliedschaft der Stadt St.Gallen beim TISG. Der TISG vollzieht die übertragenen Aufgaben, ist an die kantonalen und Bundesgesetze, Verordnungen und Leistungsvereinbarungen gebunden – und mit ihm auch die Gemeinden und die Stadt St.Gallen. Weil aber die Fallführung stets bei den Gemeinden liegt, hat der TISG keine Verfügungskompetenzen.

5. Wie würde eine Betreuung der UMA durch die Stadt selbst aussehen und mit welchen Kosten müsste gerechnet werden?

Per 1. Januar 2017 waren 160 unbegleitete minderjährige Asylsuchende registriert. Die Zahl kann infolge Volljährigkeit sinken und beim Zustrom neuer Klientinnen und Klienten rasch und markant steigen. Die besonders vulnerablen Personen müssen verbeiständet werden, haben besonderen Förderbedarf von Schul- bis Berufsbildung und haben oft erhöhten Bedarf an Gesundheitsversorgung (Posttraumatische Belastungsstörung, Impfungen, Zahnmedizin usw.). Generell soll die Betreuung nicht ohne Weiteres mit der Volljährigkeit abgebrochen werden, denn oft sind die UMA dann noch nicht selbständig genug und bedürfen weitergehender Betreuung und Förderung. Der TISG trägt dem Rechnung, indem die Betreuung regelmässig über die Volljährigkeit hinausgeht und bis zum 25. Altersjahr dauern kann.

Gemäss Auskunft des TISG ist für die Betreuung eines UMA im Schnitt mit 170 CHF/Tag zu rechnen. Dieser Wert entspricht auch auf den Erfahrungen anderer Kantone. Rechnet man, dass etwa ein Sechstel der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons in der Kantonshauptstadt leben, dementsprechend also zwischen 20 bis 27 Personen in den letzten Monaten hätten versorgt werden müssen, entstünden Kosten von etwa CHF 1.25 Mio. bis CHF 1.65 Mio. pro Jahr. Dabei wären die Kosten von KESB und Sonderpädagogik nicht eingerechnet.

6. Wäre der Stadtrat bereit, die Unterbringung der minderjährigen Asylsuchenden fortan selber zu organisieren?

Der Stadtrat kann die interkommunale Vereinbarung, welche die Zusammenarbeit unter den Gemeinden regelt, nicht sofort auflösen und müsste diese Vereinbarung vertragsgemäss kündigen. Wenn die Stadt aus dieser Vereinbarung, welche die solidarische Aufgabenerfüllung aller Gemeinden zum Inhalt hat, austritt, dann dürften auch weitere Gemeinden die Vereinbarung aufkündigen. Insbesondere die Gemeinden mit Zentren, denen die Zentrumskapazitäten bei der Aufnahme von neuen Klientinnen und Klienten angerechnet wird, würden wohl dann diese UMA-Beiträge von CHF 10 / Einwohner/in nicht mehr bezahlen und die Vereinbarung ebenfalls kündigen. Die Aufgaben gemäss der kantonalen Asylverordnung wären indessen unverändert und umfassend von der Stadt St.Gallen zu übernehmen. Insgesamt wären die zu leistenden Kosten gegenüber heute deutlich höher. Aus diesen Gründen erachtet es der Stadtrat nicht als zweckmässig, die Unterbringung der UMA selber zu organisieren.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Abderhalden

Beilage:
Interpellation vom 14. Februar 2018