



Fall-Nr.:	RDRM.2022.4
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Inстанz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	07.12.2022
Entscheiddatum:	15.09.2022

SJD RDRM.2022.4

Migrationsrecht, Art. 85 Abs. 2 und 5 AIG, Art. 27 AsylG, Art. 13 Abs. 1 sowie Art. 16 Abs. 1 und Abs. 3 Asylverordnung/SG. Das Migrationsamt wies der Rekurrentin eine Mutter und ihre drei freiwillig oder behördlich fremdplatzierten unmündigen Kinder zu. Mutter und Kinder sind vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Rekurrentin wehrt sich gegen die Zuweisung der fremdplatzierten Kinder. Das Staatssekretariat für Migration wies die Mutter und die Kinder als vorläufig Aufgenommene dem Kanton St.Gallen zu und ist auch zuständig für den Entscheid über einen Kantonswechsel. Die (innerkantonale) Zuweisung des Migrationsamtes stellt eine organisatorische Anordnung dar. Bei der Zuweisung sind neben der rechnerischen Zuweisungsquote auch die familiären Verhältnisse zu berücksichtigen und damit der Grundsatz der Einheit der Familie zu wahren. Soweit Kinder von der Zuweisungsverfügung betroffen sind, gilt es auch die Kinderrechtskonvention zu beachten. Die Zuweisung der freiwillig oder behördlich fremdplatzierten unmündigen Kinder an dieselbe politische Gemeinde wie die Mutter berücksichtigt vorliegend die besondere Mutter-Kind-Situation, entspricht dem Kindeswohl und wahrt die Einheit der Familie. Abweisung des Rekurses.

Den Entscheid SJD RDRM.2022.4 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



Entscheid vom 15. September 2022

Rekurrentin

Stadt Z.____

gegen

Vorinstanz

Migrationsamt

Verfügung vom 4. Januar 2022

Betreff

Zuweisung von A.____, B.____ und C.____ an politische Gemeinde

Geschäftsnummer

RDRM.2022.4



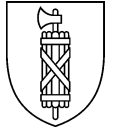
Sachverhalt

A. D.____, geboren 1. Januar 1988, von Eritrea, reiste zusammen mit ihren minderjährigen Kindern A.____, geboren 15. Oktober 2004, von Äthiopien, B.____, geboren 11. August 2007, von Äthiopien, und C.____, geboren 8. Dezember 2012, von Äthiopien, am 17. April 2019 in die Schweiz und meldete sich im Bundesasylzentrum (BAZ) Y.____. Einen Tag später verliess die Familie das BAZ Y.____ mit der Angabe, zurück nach Italien reisen zu wollen. Am 24. April 2019 meldeten sich dann die drei minderjährigen Kinder mit leicht abweichenden Namen und Geburtsdaten im BAZ X.____ und gaben an, alleinreisend zu sein und ein Asylgesuch stellen zu wollen. In der Folge errichtete die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Region W.____ eine Vertretungsbeistandschaft gemäss Art. 306 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB).

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hielt in seiner Verfügung vom 21. Mai 2019 fest, dass A.____, B.____ und C.____ die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen würden. Es wies das Asylgesuch der Kinder ab, verfügte aber ihre vorläufige Aufnahme und wies die Kinder dem Kanton St.Gallen zu. Das Migrationsamt wies A.____, B.____ und C.____ am 20. Juni 2019 dem Internat E.____ in V.____ zu. Die für die Kinder errichtete Beistandschaft nach Art. 306 Abs. 2 ZGB übernahm in der Folge die KESB Region U.____. Da die Strukturen des Internats nicht auf Kleinkinder ausgelegt waren, wurde C.____ im F.____ untergebracht.

In einem Gespräch mit der Beiständin am 22. August 2019 erzählten B.____ und A.____, dass ihre Mutter in Italien wohnen und dort auch arbeiten würde. Sie habe sie aus Äthiopien nach Rom geholt und dann in die Schweiz gebracht, da sie nicht für sie sorgen könne. Am 22. August 2019 beantragte die Beiständin der Kinder daher beim SEM die Familienzusammenführung von Mutter und Kindern. Das SEM lehnte dieses Gesuch am 17. Oktober 2019 ab. Bereits am 16. September 2019 hatte D.____ selbst ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt.

Ab 5. März 2020 lebte die Mutter mit den drei Kindern im Integrationszentrum (IZ) G.____ in T.____. Das SEM trat mit Verfügung vom 12. März



2020 auf das Asylgesuch von D.____ nicht ein und wies sie aus der Schweiz weg. Bereits am 26. November 2019 hatten die italienischen Behörden einer Rückübernahme zugestimmt, da D.____ in Italien als Flüchtling anerkannt sei und über einen italienischen Aufenthaltstitel verfüge. Eine gegen diese Verfügung des SEM erhobene Beschwerde von D.____ hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 30. März 2020 gut und wies die Sache zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts an das SEM zurück, da im Verfahren vor der dem SEM weder die Einheit der Familie noch das Kindeswohl berücksichtigt worden sei. Die KESB Region U.____ hob mit Beschluss vom 15. April 2020 die errichtete Beistandschaft nach Art. 306 Abs. 2 ZGB auf, da die Kindsmutter ebenfalls in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt habe und dem Kanton St.Gallen zugewiesen worden sei.

Am 3. September 2020 erstattete eine Mitarbeiterin des Sozialdienstes des IZ G.____ eine Gefährdungsmeldung bei der KESB Region U.____ betreffend B.____, weil er mehrfach durch aggressives Verhalten aufgefallen sei. Am 2. Oktober 2020 schlossen Mutter und Kind eine Vereinbarung, wonach B.____ mit Einwilligung seiner Mutter ins Internat E.____ in V.____ zurückkehre. Die Mutter wurde mit den beiden Kindern A.____ und C.____ ins Zentrum mit Integrationscharakter (IZ) H.____ in S.____ verlegt. Am 31. März 2021 ging bei der KESB Region R.____ eine Gefährdungsmeldung einer Mitarbeiterin des Amtes für Soziales betreffend A.____, B.____ und C.____ ein. Die Mutter D.____ würde sich nach einem Suizidversuch in der psychiatrischen Klinik in Q.____ befinden, daher suche man vorübergehend einen Platz in einer Pflegefamilie für die Kinder A.____ und C.____. Die beiden Kinder A.____ und C.____ wurden in der Folge vorübergehend in einer Pflegefamilie platziert. Nach ihrem Klinikaufenthalt kehrte D.____ wieder ins IZ H.____ in S.____ zurück. Am 29. April 2021 konnten auch A.____ und C.____ dorthin zurückkehren.

Mit Verfügung vom 1. Juni 2021 hielt das SEM fest, D.____ erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht. Es lehnte ihr Asylgesuch ab und wies sie aus der Schweiz weg. Da der Vollzug der Wegweisung zurzeit nicht zumutbar sei, verfügte das SEM die vorläufige Aufnahme von D.____.



Die KESB Region R.____ beschloss am 22. Juni 2021 die Errichtung einer Beistandschaft nach Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB für die Kinder A.____, B.____ und C.____. Als Beiständin wurde I.____ ernannt. Am 2. September 2021 informierte die eingesetzte Beiständin der Kinder die KESB Region R.____ über einen dritten schweren Suizidversuch von D.____. Die Kindsmutter sei wieder in die psychiatrische Klinik in Q.____ gebracht worden. Für die Kinder A.____ und C.____ müsse schnellstmöglich ein Unterbringungsort gefunden werden, da sie im IZ H.____ in S.____ ohne elterliche Aufsicht nicht bleiben könnten. Die Kinder kamen vorübergehend bei einer Freundin der Kindsmutter, die die Mutter und Kinder aus der gemeinsamen Aufenthaltszeit im Zentrum in T.____ kannte, unter. Mit Beschluss vom 21. September 2021 entzog die KESB Region R.____ der Mutter, D.____, das Aufenthaltsbestimmungsrecht über C.____ und brachte das Kind in einer Pflegefamilie in P.____ unter. A.____ äusserte den Wunsch, nicht bei einer Pflegefamilie zu wohnen, sondern gemeinsam mit anderen Jugendlichen zusammenwohnen zu wollen. Sie wohnt daher in der Wohngruppe J.____ in der Stadt R.____.

B. Mit Verfügung vom 4. Januar 2022 wies das Migrationsamt D.____ und die Kinder A.____, B.____ und C.____ der politischen Gemeinde Z.____ zu. Zur Begründung führte das Amt im Wesentlichen an, gemäss der Liste des Trägervereins Integrationsprojekte der St.Galler Gemeinden (TISG) «Verteilung der vom Bund refinanzierten Personen im Asylbereich auf die Gemeinden des Kantons St.Gallen (Soll-/Ist-Liste)», Stand 31. Oktober 2021, weise die Stadt Z.____ von allen Gemeinden über 6000 Einwohnern die grösste Differenz auf. Die Familie bedürfe aufgrund der vergangenen Geschehnisse in Bezug auf die ausserordentlichen medizinischen Anforderungen einer besonderen Unterbringung. Dies schliesse die Zuweisung an eine kleine Gemeinde ohne die dafür erforderlichen Kapazitäten aus. Die Stadt Z.____ habe der Aufnahme von D.____ bereits im Dialog mit dem TISG zugestimmt. Strittig sei die Zuweisung der Kinder. Angesichts der äusserst volatilen Lage sowohl der psychischen Verfassung der Mutter, der Bedürfnisse der Kinder, der ungewissen Entwicklungen in der näheren Zukunft sowie des Kindeswohls erweise sich eine Zuweisung der Gesamtfamilie an eine einzige Gemeinde im Hinblick auf das Kriterium der «familiären Verhältnisse» nach Art. 16 Abs. 3 Bst. b der Asylverordnung



(sGS 381.12; abgekürzt Asylverordnung/SG) als gerechtfertigt. Die ausserkantonale Unterbringung der Kinder sei durch die KESB ohne vorgängig durchgeführtes Kantonswechselverfahren nach Art. 85 Abs. 3 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR 142.20; abgekürzt AIG) erfolgt. Es könne sich entsprechend nicht um einen für die Verteilung von vorläufig aufgenommenen Personen relevanten, dauerhaften Wohnort handeln, womit die Zuweisungsbefugnis des Migrationsamtes im Sinne von Art. 16 Asylverordnung/SG bestehen bleibe. Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG) sei für den Zuweisungsentscheid des Migrationsamtes im Sinne von Art. 16 Asylverordnung/SG nicht von Relevanz, da sich das Migrationsamt einzig nach den Kriterien von Art. 16 Abs. 3 Bst. b Asylverordnung/SG zu richten habe.

C. Gegen diese Verfügung des Migrationsamtes vom 4. Januar 2022 erhob die politische Gemeinde Z.____ mit Eingabe vom 18. Januar 2022 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Eventualiter seien Ziffer 2 und 3 der Verfügung ersatzlos aufzuheben. Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, grundsätzlich sei es nicht zu beanstanden, dass D.____ der politischen Gemeinde Z.____ zugewiesen werde. Die angefochtene Verfügung erweise sich aber mindestens aus zweierlei Gründen als offensichtlich nicht korrekt. Das rechtliche Gehör sei verletzt worden und die rechtliche Beurteilung hinsichtlich der Zuteilung der bereits behördlich dauerhaft andernorts fremdplatzierten Kinder sei eindeutig unzutreffend.

Der TISG habe die politische Gemeinde Z.____ vorgängig nicht umfassend orientiert. Das Migrationsamt habe vor Erlass der angefochtenen Verfügung die politische Gemeinde Z.____ nicht angehört. Die Ausführungen zum Sachverhalt in der erwähnten Verfügung seien mit Blick auf die Situation der Kindsmutter und ihrer Kinder nicht vollständig. Die tatsächliche Situation, zu welcher der angefochtene Entscheid getroffen worden sei, bleibe somit auch weiterhin zumindest teilweise unklar. Das Migrationsamt habe es auch komplett unterlassen, sich mit der vorgängig gegenüber dem TISG geäusserten Rechtsauffassung auseinanderzusetzen und zu begründen, weshalb sie letztlich zu einem anderen Schluss gelangt sei. Damit sei das Migrationsamt auch seiner Begründungspflicht



nicht nachgekommen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs würde vorliegen. Eine Heilung einer Gehörsverletzung sei nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich und müsse deshalb die Ausnahme bleiben. Vorliegend falle dies nicht in Betracht. Die angefochtene Verfügung sei somit ungeachtet der materiellen Rechtslage schon aufgrund der festzustellenden Gehörsverletzung gänzlich aufzuheben.

Ungeachtet dieser Gehörsverletzung erweise sich materiell-rechtlich zumindest die Zuweisung der drei minderjährigen Kinder an die politische Gemeinde Z.____ als nicht korrekt. Erfolge eine Fremdplatzierung auf unbestimmte Zeit oder für mehr als sechs Monate, so könne in der Regel von ihrer Dauerhaftigkeit ausgegangen werden. Dies gelte sowohl für freiwillige als auch für behördlich angeordnete Fremdplatzierungen. Auch definitive Massnahmen zum Schutz des Kindes würden für eine dauernde Fremdplatzierung sprechen. Ebenso liege bei einem definitiven Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern nach Art. 310 ZGB eine dauerhafte Fremdplatzierung vor. Die drei minderjährigen Kinder würden vorliegend dauerhaft nicht mit ihrer Mutter zusammenleben, sondern seien auf Dauer aus Kindesschutzüberlegungen in anderen Gemeinden fremdplatziert worden. Eine allfällige Rückkehr der Kinder zur Mutter sei offensichtlich weder geplant noch absehbar. Die familiären Verhältnisse gemäss Art. 16 Abs. 3 Bst. b Asylverordnung/SG würden somit gerade nicht für eine gemeinsame Zuweisung sprechen. Die Zuweisung vorläufig aufgenommener Personen diene der Verteilung der Personen auf die Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerung. Die betroffenen Personen hätten sich in der Zuweisungsgemeinde tatsächlich aufzuhalten und würden nur in dieser Gemeinde die erforderliche Unterkunft, Betreuung und Unterstützung erhalten. Es liege auf der Hand, dass die notwendige Betreuung bzw. Leistung der persönlichen Sozialhilfe vor Ort erschwert oder gar verunmöglicht würde, würde die Zuweisung an einen Ort erfolgen, in dem sich die betreffenden Personen gar nicht aufhalten würden. Eine Zuweisung der Kinder in die politische Gemeinde Z.____ käme somit erst zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls in Frage, sollten die Kinder irgendwann wieder zurück zur Mutter platziert werden. Schliesslich sei auch nicht einzusehen, weshalb die Zuweisung an eine kleinere Gemeinde angeblich ausgeschlossen sein sollte. Es sei nicht zulässig, komplexe oder kostenintensive Fälle jeweils lediglich den grösseren Gemeinden zuzuweisen



und die kleineren Gemeinden dabei von vornherein aussen vor zu lassen. Dies entbehre jeglicher Rechtsgrundlage, widerspreche dem Gleichbehandlungsgebot und sei dazu auch gar nicht sachgerecht.

D. Das Migrationsamt beantragte in seiner Vernehmlassung vom 2. Februar 2022 die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung verwies das Amt im Wesentlichen auf seine Verfügung vom 4. Januar 2022 sowie die Akten. Ergänzend hielt es fest, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegen würde. Zudem führte das Amt aus, dass die drei Kinder seit ihrer Einreise in die Schweiz vor knapp drei Jahren mehrfach und verschiedentlich fremdplatziert worden seien. Die Mutter habe sich seit ihrer Einreise in die Schweiz mehrfach versucht, das Leben zu nehmen. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Familienmitgliedern würden sich offensichtlich mit jedem Ereignis verändern. Die in der Rekurschrift genannten Entscheide, wonach sich die Personen in den Zuweisungsgegenden aufzuhalten hätten, seien im vorliegenden Fall diesbezüglich nicht einschlägig, da es sich um Fälle in der Nothilfe gehandelt habe und nicht um Personen mit Bleiberecht. Für das Migrationsamt erscheine es wesentlich, zwischen Kindesschutzmassnahmen der KESB, besonderen sozialhilferechtlichen Zuständigkeiten und der effektiven Zuweisung der zuständigen Gemeinde im Sinne der Asylverordnung/SG zu unterscheiden. Es liege offensichtlich ein besonderer Fall vor, in welchem die Kindesinteressen vorrangig zu berücksichtigen seien. Die Aufteilung der finanziellen Belastungen von betreuungsintensiven und kostspieligen Fällen zwischen den Gemeinden sei eine Sache zwischen dem TISG und den Gemeinden.

E. In ihrer Eingabe vom 16. Februar 2022 führte die Stadt Z.____ aus, es würde nicht den Tatsachen entsprechen, dass sie gemäss der Soll-Ist-Liste vom 31. Oktober 2021 die tiefste Differenz der berücksichtigen Personen gehabt habe.

F. In seiner Eingabe vom 3. Mai 2022 führte das Migrationsamt auf Anfrage aus, A.____ und B.____ würden sich im Einverständnis ihrer Mutter in einer Wohngruppe bzw. in einer Pflegefamilie aufhalten. Eine Verfügung einer KESB betreffend Fremdplatzierung würde nicht vorliegen. Zum



Kantonswechsel einer vorläufig aufgenommenen Person hielt das Migrationsamt fest, dass ein Kantonswechsel nach Art. 85 Abs. 3 AIG bewilligungspflichtig sei. Ein solches Gesuch sei beim SEM einzureichen.

G. In der Eingabe vom 30. Mai 2022 brachte die Stadt Z.____ vor, aus den Akten könne entnommen werden, dass die Kinder effektiv aus Kinderschutzüberlegungen dauerhaft platziert seien. Deshalb sei für die Mutter vom TISG auch lediglich eine Einzimmerwohnung zur Wohnsitznahme in Z.____ verlangt worden. Dass die Familie wieder zusammenlebe, sei nicht mehr umsetzbar. Es sei absolut nicht nachvollziehbar, dass in dieser Situation die Kinder der Stadt Z.____ zugewiesen werden würden.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und der Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Frist- und Formerfordernisse gegeben sind (Art. 43^{bis}, Art. 45 Abs. 1, Art. 47 und Art. 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist somit einzutreten.

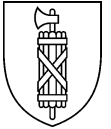
2.a) Die Stadt Z.____ macht geltend, das Migrationsamt habe das rechtliche Gehör verletzt, da sie vor Erlass der angefochtenen Verfügung nicht zur Stellungnahme eingeladen worden und die Verfügung nicht ausreichend begründet sei.

Das Migrationsamt verneint eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, die Rekurrentin sei über die mögliche Zuteilung vor vier Personen informiert worden und ihr sei die aktuelle Liste der Zuweisungsquote des TISG bekannt gewesen. Auf die besondere Situation im Familiengefüge und die aktuellen Unterbringungssituationen der Kinder sei hingewiesen worden. Diese Informationen hätten einer politischen Gemeinde ermöglicht, eine geeignete Unterbringungsmöglichkeit zu finden sowie die ersten Massnahmen für eine adäquate Betreuung einzuleiten. Informationen zum Sachverhalt im Asylverfahren und zu den Gründen für das Bleiberecht seien in der Zuweisungsentscheidung nicht Gegenstand des Verfahrens.



Zur Rechtsanwendung müssten die Parteien grundsätzlich nicht angehört werden, ausser wenn die Rechtsanwendung nicht voraussehbar sei, was hier nicht der Fall sei. Eine weitere Einräumung einer Möglichkeit zur Stellungnahme sei daher aus rechtlicher Hinsicht nicht erforderlich und aus Gründen der notwendigen Verfahrensbeschleunigung auch nicht angezeigt gewesen. In der angefochtenen Verfügung seien die Überlegungen, von denen sich das Migrationsamt bei der Zuweisung der Personen habe leiten lassen und auf die sich die Verfügung stütze, klar genannt. Auch die ausführliche Rekursbegründung zeuge davon, dass die Verfügung mit der dargelegten Begründung sachgerecht angefochten werden konnte. Ferner wäre es der Stadt Z.____ freigestanden, die Akten des Migrationsamtes anzufordern.

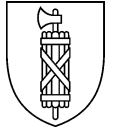
b) Gemäss Art. 15 VRP ist Personen und Behörden, gegen die sich eine Eingabe richtet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn die Eingabe nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist. Verfügungen, die erheblich belasten, sind sodann nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Diese Vorschriften finden keine Anwendung, wenn wegen Gefahr sofort verfügt werden muss. Die Bestimmung von Art. 15 VRP konkretisiert den grundrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 der Bundesverfassung [SR 101]). Der Anspruch ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zu dessen Gutheissung und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Unter Umständen ist aber eine «Heilung» des Fehlers möglich. Dies etwa dann, wenn die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht oder Begründung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung in gleichem Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt. Begründet wird dies mit prozessökonomischen Überlegungen. Zulässig ist eine «Heilung» praxisgemäss und grundsätzlich nur, wenn der Mangel nicht besonders schwer wiegt. Selbst bei schwerwiegender Verletzung des rechtlichen Gehörs ist eine Heilung möglich, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der Parteien an einer beförderlichen Behandlung der Sache nicht zu vereinbaren wären (VerwGE [Präsidialentscheid] B 2020/159 vom 1. Oktober 2020 E. 2.2.1. mit Hinweisen).



Ein weiterer Aspekt des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist die Begründungspflicht der Behörden. Nach Art. 24 Abs. 1 Bst. a VRP soll eine Verfügung die Tatsachen, Vorschriften und Gründe enthalten, auf die sie sich stützt. Die Behörde muss mit anderen Worten in der Begründung die Elemente des rechtlichen Subsumtionsvorgangs kenntlich machen. Aufgrund der Begründung soll der Adressat nicht nur das Ergebnis, sondern auch die Motive der vorgenommenen Würdigung des Sachverhalts und der Rechtslage nachvollziehen können. Darüber hinaus soll er ersehen können, dass seine Vorbringen von den Behörden tatsächlich gehört, ernsthaft geprüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt wurden. Insofern hat die Begründungspflicht einen persönlichkeitsbezogenen Aspekt, dient der Transparenz der Entscheidungsfindung und ermöglicht erst die sachgerechte Anfechtung. Sie zwingt die Behörden auch zu einer gewissen Selbstkontrolle über die Sachlichkeit ihrer Entscheidungsmotive (VerwGE B 2021/128 vom 14. September 2021 E. 4.2. mit Hinweis). In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indes nicht, dass sich die Behörde mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (VerwGE B 2015/309 vom 26. April 2017 mit Hinweisen).

c)aa) Die Asylverordnung/SG hält zum Ablauf des Zuweisungsverfahrens fest, dass die Vollzugsstelle der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten nach Eintritt der Rechtskraft des Bleiberechts nach Art. 8 Bst. b Asylverordnung/SG innert zehn Arbeitstagen die Zuweisungsgemeinde bezeichnet (Art. 16 Abs. 1 Bst. a Asylverordnung/SG). Die formelle Zuweisung muss allerdings durch das Migrationsamt mittels Verfügung innert zwei Monaten vorgenommen werden (Art. 16 Abs. 1 Bst. b Asylverordnung/SG).

Das rechtliche Gehör muss von der für den Entscheid zuständigen Behörde gewährt werden, bevor sie verfügt. Allenfalls kann eine untergeordnete Stelle die Stellungnahme im Auftrag einholen und an die entscheidende Behörde weiterleiten. Vorliegend hat weder das für den Erlass der



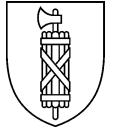
administrativen Gemeindezuweisung zuständige Migrationsamt noch der TISG im Auftrag des Migrationsamtes vor Erlass der Verfügung der Rekurrentin die Möglichkeit einer Stellungnahme eingeräumt. Damit liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

bb) Eine Rückweisung der Angelegenheit an das Migrationsamt würde aber zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen. Die Rekurrentin konnte sich im Rekursverfahren zur Frage der Zuweisung von A.____, B.____ und C.____ umfassend äussern. Das Sicherheits- und Justizdepartement verfügt über volle Kognition. Damit ist die Verletzung des rechtlichen Gehörs geheilt. Aus der Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. der Heilung im Rekursverfahren darf aber kein Nachteil erwachsen. Die erlittene Verletzung des rechtlichen Gehörs ist ungeachtet des Verfahrensausgangs bei der Kostenverlegung angemessen zu berücksichtigen.

d) Anders verhält es sich mit dem Einwand der Verletzung der Begründungspflicht durch das Migrationsamt. Die Begründung der angefochtenen Verfügung war so abgefasst, dass sich die Rekurrentin über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und sie in voller Kenntnis der Sache an das Sicherheits- und Justizdepartement weiterziehen konnte. Damit genügt sie den Anforderungen und es liegt keine Verletzung der Begründungspflicht bzw. des rechtlichen Gehörs vor.

3.a) Das SEM verfügte am 21. Mai 2019 die vorläufige Aufnahme der Kinder A.____, B.____ und C.____ (Vorakten A.____ Seite 3) sowie am 1. Juni 2021 die vorläufige Aufnahme ihrer Mutter D.____ (Vorakten D.____ Seite 110). Weder die Kinder noch der Mutter erfüllen gemäss diesen rechtskräftigen Verfügungen die Flüchtlingseigenschaft. Zudem wies das SEM die Kinder mit Verfügung vom 17. Juni 2019 (Vorakten A.____ Seite 14) und die Mutter mit Verfügung vom 6. Februar 2020 (Vorakten D.____ S. 19) in Anwendung von Art. 27 Abs. 3 des Asylgesetzes (SR 142.31; abgekürzt AsylG) dem Kanton St.Gallen zu.

b) Gemäss Art. 82 Abs. 1 Satz 1 AsylG gilt für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen kantonales Recht. Im Kanton St.Gallen regelt die Asylverordnung/SG den Vollzug der eidgenössischen Asylgesetzgebung für

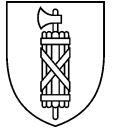


Personen, die dem Kanton St.Gallen zugewiesen wurden (Art. 1 Asylverordnung/SG). Nach Art. 8 Bst. b Asylverordnung/SG leistet die politische Gemeinde persönliche Sozialhilfe gemäss den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1) für Personen, denen mit Abschluss des Asylverfahrens ein Bleiberecht gewährt wurde.

c) Unbestritten ist vorliegend, dass die Kindsmutter und die drei unmündigen Kinder infolge ihrer vorläufigen Aufnahme durch das SEM über ein Bleiberecht nach Art. 8 Bst. b Asylverordnung/SG verfügen und auf Sozialhilfe angewiesen sind.

4.a) Für die Verteilung vorläufig aufgenommener Personen ist Art. 27 AsylG sinngemäss anwendbar (Art. 85 Abs. 2 AIG). Die kantonalen Behörden können vorläufig aufgenommene Personen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden und Sozialhilfe beziehen, innerhalb des Kantons einem Wohnort oder einer Unterkunft zuweisen (Art. 85 Abs. 5 AIG). Im Kanton St.Gallen weist das Migrationsamt Personen im Sinn von Art. 8 Asylverordnung/SG einer politischen Gemeinde zu (Art. 13 Abs. 1 Asylverordnung/SG). Die Zuweisung stellt eine organisatorische Anordnung dar. Es geht darum, die öffentliche Unterstützung auf die Gemeinden zu verteilen. Nach Eintritt der Rechtskraft des Bleiberechts gemäss Art. 8 Bst. b Asylverordnung/SG bezeichnet die Vollzugsstelle der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten innert zehn Arbeitstagen die Zuweisungsgemeinde (Art. 16 Abs. 1 Bst. a Asylverordnung/SG). Die formelle Zuweisung wird durch das Migrationsamt mittels Verfügung innert zwei Monaten vorgenommen (Art. 16 Abs. 1 Bst. b Asylverordnung/SG). Bei der Zuweisung ist nebst der rechnerischen Zuweisungsquote insbesondere der Grundsatz der Einheit der Familie zu wahren (Art. 16 Abs. 2 Bst. c Asylverordnung/SG). Der effektive Aufenthalt in einer anderen als der zugewiesenen politischen Gemeinde begründet bei vorläufig aufgenommenen Personen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, keinen Unterstützungswohnsitz, da es dafür einer Zuweisung durch das Migrationsamt bedarf.

b) Mit Verfügung vom 4. Januar 2022 wies das Migrationsamt die Kindsmutter und ihre drei unmündigen Kinder der Rekurrentin zu (Vorakten D.____ Seiten 127 bis 133). In der Rekursschrift vom 18. Januar 2022 führt

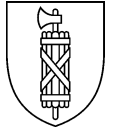


die Rekurrentin aus, sie würde sich nicht grundsätzlich gegen die Zuweisung vorläufig aufgenommener Personen wehren oder sich dieser gar widersetzen. Grundsätzlich sei es auch nicht zu beanstanden, dass die Kindsmutter D.____ ihr zugewiesen werde. Sie habe hierfür stets ihre Bereitschaft signalisiert. Die rechtliche Beurteilung durch das Migrationsamt hinsichtlich der Zuteilung der bereits behördlich dauerhaft andernorts fremdplatzierten Kinder sei aber eindeutig unzutreffend.

aa) Die Rekurrentin bestreitet unter Hinweis auf die Soll-Ist-Liste vom 31. Oktober 2021, dass sie die tiefste Differenz der berücksichtigen Personen gehabt habe. In der angefochtenen Verfügung vom 4. Januar 2022 wird festgehalten, dass die Rekurrentin einen Soll-Bestand im Sinn von Art. 14 Asylverordnung/SG von 175 Personen aufweise (Stand 31. Oktober 2021). Demgegenüber habe die Rekurrentin 149 im Sinn der Asylverordnung/SG zu berücksichtigende Personen aufgenommen. Dies ergebe eine Differenz von 26 Personen, womit die Rekurrentin von allen Gemeinden über 6000 Einwohnenden die grösste Differenz aufweisen würde.

Aus der Soll-Ist-Liste, Stand 31. Oktober 2021, geht hervor, dass die Ausführungen des Migrationsamtes in seiner Verfügung vom 4. Januar 2022 korrekt sind. Entgegen der Annahme der Rekurrentin führt das Migrationsamt nicht an, die Rekurrentin habe die tiefste Differenz aller Gemeinde, sondern (lediglich) die tiefste Differenz aller Gemeinden über 6000 Einwohnenden. In Anbetracht der in verschiedener Hinsicht komplexen Lebenssituation von Mutter und Kindern und dem damit einhergehenden Bedürfnis nach einer fachlich qualifizierten Betreuung sowie den entsprechenden Kapazitäten, kann nicht beanstandet werden, dass das Migrationsamt die Zuweisung an eine politische Gemeinde unter 6000 Einwohnenden ausgeschlossen hat.

bb) Wie bereits aufgeführt, sind für die Zuweisung neben der Zuweisungsquote auch die familiären Verhältnisse zu berücksichtigen und damit der Grundsatz der Einheit der Familie zu wahren. Zudem ist bei vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft – wie die Kindsmutter und die drei unmündigen Kinder – auch das Bundesrecht zu beachten. Wie bereits ausgeführt, weist das SEM vorläufig aufgenommene Personen den Kantonen zu (Zuweisungskantone; Art. 85 Abs. 2



AIG und Art. 27 Abs. 3 AsylG). Die dem Kanton zugewiesenen Personen können daher nur mit Zustimmung des SEM den Kanton wechseln. Soweit Kinder von der Zuweisungsverfügung betroffen sind, gilt es auch die Kinderrechtskonvention (SR 0.107; abgekürzt KRK) zu berücksichtigen. Die KRK verschafft keinen unmittelbaren, eigenständigen Anspruch. Gemäss Art. 3 Abs. 1 KRK ist aber das Kindeswohl bei allen Massnahmen, welche Kinder betreffen, vorrangig zu berücksichtigen.

Die Kinder A.____, B.____ und C.____ stehen unter der alleinigen elterlichen Sorge der Mutter. Der Aufenthaltsort der Väter ist nicht bekannt. Mit Beschluss vom 21. September 2021 entzog die KESB Region R.____ der Kindsmutter das Aufenthaltsbestimmungsrecht über C.____ und brachte das Kind bei einer Pflegefamilie in P.____ im Kanton Appenzell Ausserrhoden unter (Vorakten C.____ Seiten 126 und 133). Die beiden anderen Kinder leben mit Einverständnis der Mutter, aber ohne Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrecht durch die KESB, in einer Pflegefamilie in O.____ im Kanton Appenzell Ausserrhoden (B.____) bzw. in einer Wohngruppe in der Stadt R.____ (A.____). Es liegt somit lediglich beim Kind C.____ eine angeordnete Fremdplatzierung vor.

Entgegen der Ansicht der Rekurrentin kann das Migrationsamt die Kinder nicht in eine politische Gemeinde des Kantons Appenzell Ausserrhoden (P.____ und O.____) zuweisen, da das SEM die Kinder dem Kanton St.Gallen zugewiesen hat. Da das SEM in der Regel einen Kantonswechsel nur bei Anspruch auf Einheit der Familie bewilligt – was vorliegend nicht der Fall ist, da die Mutter als Inhaberin der elterlichen Sorge dem Kanton St.Gallen zugewiesen wurde –, erscheinen die Erfolgsaussichten für ein Gesuch um Kantonswechsel der im Kanton Appenzell Ausserrhoden in Pflegefamilien sich aufhaltenden unmündigen Kinder gering.

Auch kann, entgegen der Ansicht der Rekurrentin, bei der vorliegenden Situation nicht einfach davon ausgegangen werden, dass ein Zusammenleben mit der Mutter in absehbarer Zukunft unmöglich sein wird. Mutter und Kinder lebten bereits in der Schweiz zusammen. In der Zeit von 5. März 2020 bis 5. Oktober 2020 lebten die Mutter und die drei unmündigen Kinder in der Schweiz zusammen (Vorakten D.____ Seiten 81 und 82 und Vorakten C.____ Seite 118). Nachdem B.____ mit Einverständnis



seiner Mutter im Internat E.____ in V.____ untergebracht wurde (Vorakten B.____ Seite 118) lebte die Mutter und mit den beiden anderen Kindern weiterhin zusammen. Seit 23. September 2021 wohnt C.____ in einer Pflegefamilie und A.____ in einer Wohngruppe. Damit leben diese zwei unmündigen Kinder somit seit rund einem Jahr von ihrer Mutter getrennt; während sie über 1½ Jahre in der Schweiz zusammengelebt haben. Zumindest in Bezug auf diese beiden Kinder kann nicht davon gesprochen werden, dass sie seit längerer Zeit getrennt von der Mutter leben würden. Soweit sich die Rekurrentin auf die Rechtsprechung betreffend die Frage der Dauerhaftigkeit der Fremdplatzierung nach dem ZUG beruft, wird drauf hingewiesen, dass das ZUG vorliegend keine Anwendung findet.

Die Kindsmutter beging in der Schweiz innerhalb eines halben Jahres drei schwere Suizidversuche, die jeweils stationäre Behandlungen nach sich zogen. Gemäss dem Bericht der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie in Q.____ vom 27. Oktober 2021 empfinde die Kindsmutter ihre psychosoziale Situation als unerträglich und ausweglos. Insbesondere erlebe sie die Unterkunft im IZ H.____ als unerträglich. So beginne sie bereits schon beim Gedanken an eine Rückkehr nach S.____ heftig zu weinen. Sie beschreibe den Ort als schrecklich ohne genaue Angaben. Sie leide subjektiv sehr unter den Bedingungen und Gegebenheiten des IZ H.____ und könne sich nicht vorstellen, dorthin zurückzukehren. Diese Aussicht würde ihr psychosoziales Befinden auf erhebliche Art und Weise beeinträchtigen. Die Kindsmutter sollte daher nicht ins IZ H.____ zurückkehren, da bei einer Rückkehr an den Ort, wo drei Suizidversuche erfolgt seien, mit einer deutlich erhöhten Gefahr weiterer Selbstschädigung gerechnet werden müssen. Hinzu komme, dass die beiden Kinder ihre Mutter während des letzten Suizidversuchs im H.____ gefunden hätten, was hoch traumatisch gewesen sei. D.____, die Kindsmutter, leide unter einer schweren posttraumatischen Belastungsstörung und einer Depression, was zu erhöhter Stressgefährdung bzw. reduzierter Belastbarkeit führe. Die örtliche Trennung von ihren drei Kindern spiele eine wichtige Rolle bei ihrer Verzweiflung. Nach Ansicht der Klinik wäre es für sie wichtig, wenn ihre Kinder weniger weit entfernt von ihr untergebracht werden würden. Auch aus Sicht einer gesunden altersgerechten Entwicklung der Kinder sei dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Mutter ihre Kinder



weiterhin zu sich nehmen und sehen könne. Die Klärung der Wohnsituation und die damit verbundene Perspektive würden wesentlich zur psychischen Gesundheit der Kindsmutter beitragen (Vorakten D.____ Seiten 125 und 126). Im Zirkularbeschluss der KESB Region R.____ vom 21. September 2021 wird zudem ausgeführt, dass gemäss dem Bericht des Psychiatrischen Zentrums N.____ vom 20. April 2021 bei der Mutter eine mittelgradige depressive Episode sowie sonstige Probleme mit Bezug auf die Lebensführung diagnostiziert worden sei. Die Kindsmutter habe die Motivation geäussert, für ihre Kinder zu kämpfen. Sie wünsche sich die Unterstützung durch eine Beistandschaft. Ihre Kinder seien für sie alles. Ihre Gesundheit sei gut, wenn ihre Kinder bei ihr seien (Vorakten C.____ Seiten 126, 128 und 129). Die KESB Region R.____ hielt in ihrem Beschluss fest, dass bei der Mutter eine grosse Überforderungssituation vorhanden sei. Aufgrund der zugespitzten Situation mit dem zweiten Suizidversuch und dem Gesundheitszustand der Mutter sei es den Kindern derzeit nicht möglich, zusammen mit ihrer Mutter zu wohnen. Für die Kinder sei es wichtig, dass sie nun Stabilität und Sicherheit erfahren würden. Dies mache eine Fremdunterbringung notwendig. Es sei allerdings auch ein grosser Wunsch der Mutter, mit den Kindern gemeinsam zu wohnen (Vorakten C.____ Seite 132). Gemäss dem Bericht der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie vom 11. Februar 2022 (in Akten Migrationsamt «weitere Unterlagen aus Dossier der KESB») pflegt die Kindesmutter Kontakt zu ihren Kindern. Während ihres Klinikaufenthalts habe sie eine psychische Stabilität gefunden und Zeit gehabt, über ihre Zukunft und ihre Rolle als Mutter nachzudenken. In Gesprächen sei thematisiert worden, dass es anfangs wichtig sei, Stabilität und Ruhe in der neuen Umgebung zu finden. Die Kinder würden nicht sofort zu ihr ziehen. Gemäss Telefonnotiz der KESB Region R.____ vom 26. Januar 2022 betreffend ein Gespräch mit der Beiständin (in Akten Migrationsamt «weitere Unterlagen aus Dossier der KESB»), wünsche die Mutter, dass die Kinder bei ihr übernachten könnten. Dafür sei eine grössere Wohnung nötig. A.____ würde sich sehr verantwortlich für ihre Mutter fühlen. Sie besuche ihre Mutter regelmässig. Bei B.____ habe es eine Annäherung zu seiner Mutter gegeben. Als über die Besuche von C.____ gesprochen worden sei, habe die Kindsmutter sehr emotional reagiert. Unter Berücksichtigung der Situation von Mutter und Kindern ist daher die im Rekursverfahren beantragte Zuweisung der Kinder an eine andere politische Gemeinde als die



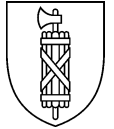
Rekurrentin auch nicht mit dem Kindeswohl vereinbar. Mit einer getrennten Zuweisung wird der Kindsmutter und den Kindern von behördlicher Seite der Eindruck vermittelt, dass ein familiäres Zusammenleben als unmöglich erachtet wird. Dieser Eindruck könnte schwerwiegende negative Folgen für die psychische Situation, die weitere Entwicklung der Kinder und der Kindsmutter wie auch für die Mutter-Kinder-Beziehung mit sich bringen.

c) Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Zuweisung der Kinder an die Rekurrentin die besondere Situation der Kinder sowie der Kindsmutter berücksichtigt, dem Kindeswohl entspricht und die Einheit der Familie wahrt.

5. Der Rekurs gegen die Zuweisung von A.____, B.____ und C.____ an die Rekurrentin ist daher abzuweisen.

6.a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Eine Gehörsverletzung und deren Heilung haben jedoch Folgen für die Verfahrenskostenauferlegung, wenn unter anderem die Gehörsverletzung Anlass für die Anhebung eines Rekursverfahrens bildete (VerwGE B 2018/150 vom 20. Mai 2019 E. 8.1. mit Hinweisen). Da wie dargelegt eine Gehörsverletzung zu bejahen ist und die Rekurrentin unter anderem deshalb das Rechtsmittel erhoben hat, hat das Migrationsamt einen Teil der Kosten zu tragen. Vorliegend rechtfertigt es sich, der Rekurrentin drei Viertel und dem Migrationsamt einen Viertel der Verfahrenskosten aufzuerlegen.

b)aa) Vom Gemeinwesen werden in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Zwar hat die Leistungsverwaltung in der Regel – wie auch vorliegend – finanzielle Auswirkungen, trotzdem ist hier nicht von überwiegend finanziellen Interessen im Sinne der genannten Bestimmung auszugehen (Entscheid des Versicherungsgerichtes ABV 2017/1 vom 14. September 2017 E. 4). Entsprechend wird auf die Erhebung des Anteils der Rekurrentin und des Migrationsamtes verzichtet.



bb) Das Migrationsamt hat mit Verweis auf Art. 95 Abs. 1 VRP der Rekurrentin eine Gebühr von Fr. 300.– auferlegt (Ziff. 3 der Verfügung). Die Rekurrentin beantragt, eventualiter sei Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung aufzuheben. Unter Hinweis auf die Ausführungen zu Art. 95 Abs. 3 VRP ist der Rekurs bezüglich dieses Antrags gutzuheissen und Ziff. 3 der Verfügung vom 4. Januar 2022 aufzuheben.

c)aa) Im Rekursverfahren werden die ausseramtlichen Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Eine Partei, die sich nicht vertreten lässt, hat – mangels eines besonderen Aufwandes – grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c der Zivilprozessordnung [SR 272]). Dass ihr gleichwohl Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf einer besonderen Begründung (VerwGE B 2019/155 und B 2019/157 vom 27. Februar 2020 E. 5.2. mit Hinweis). Die Rekurrentin ist im Rekursverfahren nicht vertreten. Ohne weitere Begründung beantragt sie eine Entschädigung. Im vorliegenden Rekursverfahren erscheint unter diesen Umständen daher die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung als nicht gerechtfertigt.

bb) Zudem ist gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes bei unterschiedlichem Mass des Obsiegens und Unterliegens der aus dem Zivilprozessrecht abgeleiteten Grundsatz anzuwenden, dass die Prozesskosten verhältnismässig verlegt werden, wobei die Entschädigung der mehrheitlich obsiegenden Partei multipliziert wird mit der Differenz der Bruchteile, für welche beide Parteien kostenpflichtig erklärt werden. Eine ausseramtliche Entschädigung resultiert also nur dann, wenn einer der Beteiligten mehrheitlich obsiegt (A.Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, N 16 zu Art. 98^{bis} VRP).

cc) Der Antrag der Rekurrentin auf ausseramtliche Entschädigung ist somit aus den angeführten Gründen abzuweisen.



Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1. Der Rekurs der Stadt Z.____ betreffend die Zuweisung von A.____, B.____ und C.____ wird insofern teilweise gutgeheissen, als festgestellt wird, dass das Migrationsamt den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat. Zudem wird Ziffer 3 (Gebühr) der Verfügung des Migrationsamtes vom 4. Januar 2022 aufgehoben. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.
2. Auf die Erhebung einer anteilmässigen Entscheidgebühr bei der Stadt Z.____ und beim Migrationsamt wird verzichtet.
3. Das Gesuch der Stadt Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher:

Fredy Fässler, lic.iur.
Regierungspräsident