



Auszug aus dem Protokoll  
Sitzung vom 1. Dezember 2020 sa  
Versandt am - 3. DEZ. 2020

Gesetzgebung

Teilrevision der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS 861.42)

**Der Regierungsrat,**

gestützt auf § 47 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) sowie § 12<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4),

**beschliesst:**

1. Die Änderung der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS 861.42) wird gemäss Beilage verabschiedet.
2. Mitteilung per E-Mail an:
  - Staatskanzlei: Zur Publikation im Amtsblatt und in den Gesetzessammlungen
  - Direktion des Innern: Zur Weiterleitung an die Einwohnergemeinden
  - Kantonales Sozialamt
  - Kantonsrätliche Kommission für Hochbau: Sekretariat (zur Weiterleitung an die Kommission)
  - Staatswirtschaftskommission: Sekretariat (zur Weiterleitung an die Kommission)

Regierungsrat des Kantons Zug

Stephan Schleiss  
Landammann

Tobias Moser  
Landschreiber

## **A. Ausgangslage**

### **1. Rechtslage**

Die Unterbringung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ist – wie das Asylwesen generell – eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Bund ist zuständig für die Erstunterbringung der Asylsuchenden sowie die Unterbringung und Betreuung für maximal 140 Tage von Personen, deren Asylgesuche im beschleunigten oder im Dublin-Verfahren zu beurteilen sind. Der Bund betreibt hierfür nunmehr Bundesasylzentren. Nach Ablauf der Höchstdauer erfolgt eine Zuweisung an die Kantone (Art. 24 Abs. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31]). Ausserdem kann der Bund, sofern seine Unterbringungs-kapazitäten nicht ausreichen, einen Teil der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich vorzeitig den Kantonen zuzuweisen (Art. 24 Abs. 6 AsylG; vgl. auch Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl – Schwankungstauglichkeit und Notfallplanung, Stand: Juli 2018<sup>1</sup>).

Die Kantone sind zuständig für die Unterbringung und Betreuung von Personen, deren Asylgesuch im erweiterten Verfahren beurteilt wird, von Personen mit Bleibeperspektive und -recht (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme) sowie der ihnen vom Bund sonst zugewiesenen Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Es besteht für die Kantone eine Pflicht, diese aufzunehmen. Folglich müssen sie über die erforderlichen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen verfügen. Welcher Kanton prozentual wie viele Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich aufzunehmen hat, bestimmt sich anhand eines festgelegten Verteilschlüssels unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen und der Kompensationen für jene Kantone, in denen ein Bundesasylzentrum betrieben wird (vgl. Art. 27 AsylG sowie Art. 21 und Anhang 3 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen 11. August 1999 [AsylV 1; SR 142.311]). Wie viele Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ein Kanton effektiv aufzunehmen hat, hängt von den konkreten Umständen und Entwicklungen im Asylwesen ab und kann nicht zum Vorneherein abschliessend beurteilt werden.

Der vom Kanton Zug aufzunehmende Anteil der zu integrierenden Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen beträgt zurzeit gemäss Modellrechnungen des Bundes knapp 2% (Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl – Kanton Zug, Stand: Februar 2020<sup>2</sup>). Für die Unterbringung und die Betreuung der aufzunehmenden Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ist im Kanton Zug das kantonale Sozialamt zuständig (§§ 7 Abs. 1 und 8 Abs. 1 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 [BGS 861.42]). Die zugewiesenen Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verbringen in der Regel die ersten sieben bis zwölf Monate in der Durchgangsstation (§ 7 Abs. 2 Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich).

Die Entwicklungen im Asylwesen sind schwer vorherzusehen. Mithin ist eine verlässliche Prognose für die Zukunft nicht möglich. Auch in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das Asylsystem regelmässig enormen Schwankungen unterliegt. Um auch bei hohen Schwankungen der Asylgesuchzahlen ein getaktetes und rasches Asylverfahren durchführen zu können, haben Bund und Kantone im Rahmen der nationalen Asylkonferenzen vom 21. Januar 2013 und 28. März 2014 vereinbart, dass sie bei den geplanten Unterbringungskapazitäten je eine Schwankungsreserve von 20 Prozent vorsehen. Die Pflicht der Akteurinnen und Akteure,

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html>.

<sup>2</sup> Abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html>.

Vorkehrungen für allfällige Schwankungen zu treffen, wurde nunmehr im Gesetz verankert (vgl. Art. 24e AsylG).

Gemäss Umsetzungsplanung soll der Bund über 5000 Unterbringungsplätze verfügen, wovon 1000 Plätze als Schwankungsreserve vorgesehen sind. Damit kann er grundsätzlich Schwankungen im Bereich von 15'000 bis 29'000 Asylgesuchen pro Jahr auffangen (Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl – Schwankungstauglichkeit und Notfallplanung, Stand: Juli 2018<sup>3</sup>). Bei Bedarf kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) die als Schwankungsreserve vorgesehenen Unterbringungsplätze ohne weitere Vorkehrungen beanspruchen. Es wird dafür weder eine besondere oder eine ausserordentliche Lage vorausgesetzt noch braucht es einen Entscheid einer übergeordneten Stelle. Bei der Inanspruchnahme der Schwankungsreserve geht es also um die Ausschöpfung der geplanten Unterbringungsplätze. Die Schwankungsreserve stellt eine strategische Unterbringungsreserve dar. Es handelt sich somit um eine vorbereitende Massnahme, die insbesondere das Eintreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage verhindern soll. Analog zur Bundesregelung ist die geltende Situation im Kanton Zug. Das kantonale Sozialamt ist auf Kantonsebene – analog dem SEM auf Bundesebene – für die Unterbringung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich und damit auch für die Beanspruchung der Schwankungsreserve zuständig.

Überdies können die strategischen Unterbringungsreserven gestützt auf die einschlägige Notrechtsgesetzgebung zur Abwendung bzw. Verminderung einer kantonalen oder nationalen Notlage beansprucht werden (Gesetz betreffend den Bevölkerungsschutz vom 26. September 2019 [Bevölkerungsschutzgesetz, BevSG; BGS 541.1]; auf Bundesebene ist insbesondere Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101] von Bedeutung). Ob eine Notlage vorliegt, muss jedoch von der im Einzelfall zuständigen Behörde beurteilt werden. Indessen geht es dabei nicht um den Ausgleich von starken Schwankungen im Asylwesen, sondern um die Abwehr einer konkreten Notlage.

## **2. Ersatzbau der Durchgangsstation Steinhausen – Missverständnisse betreffend Inanspruchnahme der strategischen Unterbringungsreserve**

Wegen des schlechten baulichen Zustands besteht bei der Durchgangsstation Steinhausen Handlungsbedarf. Es soll ein Ersatzbau realisiert werden. Das Geschäft ist bereits seit einigen Jahren pendent. Im Rahmen der Planungen kam der Regierungsrat von der zunächst verfolgten maximalen Unterbringungskapazität des Ersatzbaus für 350 Personen ab, da im Asylwesen zwischenzeitlich die Neustrukturierung der Verfahren erfolgte und damit der Ausbau der Bundesasylzentren einherging. In der Folge ging aus dem Dialog mit dem Gemeinderat Steinhausen hervor, dass dieser einer Erhöhung der gewöhnlichen Kapazitäten bis zu 150 Personen ohne weiteres zustimmen würde. Zudem ergab ein Vergleich mit den Asylgesuchzahlen seit den 2000er Jahren, dass im Normalfall eine Unterbringungskapazität von 150 Personen ausreichen würde (jährliche Maximalaufnahmekapazität: 257 Personen). Zugleich zeigten die Asylgesuchzahlen der jüngeren Vergangenheit aber auch auf, dass es aufgrund der zum Teil enormen Schwankungen im Asylwesen phasenweise weitere Unterbringungskapazitäten braucht, um sämtliche vom Bund zugewiesenen Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich unterzubringen. So wurde der Schwellenwert von 257 Personen jeweils zwischen 2001 bis 2003 (286 bis 352 Personen) und zwischen 2011 bis 2015 (283 bis 409 Personen) überschritten. Nur mit einer maximalen Unterbringungskapazität von 250 Personen – was einer Maximalaufnahmekapazität von jährlich 428 Personen entspricht – hätten in dieser Zeit sämtliche zugewiesenen

---

<sup>3</sup> Abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html>.

Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entsprechend den gesetzlichen Vorgaben untergebracht werden können, ohne dass weitere Asylunterkünfte hätten eröffnet werden müssen. Deshalb und unter Berücksichtigung der gegenüber Bund und Kantonen eingegangenen Verpflichtung zur Schaffung einer Schwankungsreserve sowie hinsichtlich der bestmöglichen Ausnützung der kantonseigenen Grundstücke unterbreitete der Regierungsrat bei der Behandlung des Planungskredits für den Ersatzbau der Durchgangsstation Steinhausen in seinem Bericht und Antrag vom 4. Dezember 2018 dem Kantonsrat die Variante 150 Plätze im Normalbetrieb und 100 zusätzliche Plätze im Ausnahmebetrieb (ohne bauliche Vorkehrungen, sondern nur durch innere Verdichtung).

Im Nachgang an den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 4. Dezember 2018 sind sowohl in den vorberatenden kantonsrätlichen Kommissionen als auch im Kantonsrat hinsichtlich der Beanspruchung der vorgesehenen Schwankungsreserve Unklarheiten respektive Missverständnisse aufgetreten. Während anfänglich noch von «Normalbetrieb» und «Ausnahmefällen» die Rede war (vgl. Medienmitteilung der Direktion des Innern vom 23. August 2018<sup>4</sup>), wurden hernach – auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 4. Dezember 2018 – die Begriffe «Ausnahmefall», «Ausnahmesituation», «ausserordentliche Situation», «ausserordentliche Lage» etc. verwendet. Dadurch wurde fälschlicherweise ein Konnex zum Notrecht (vgl. insbesondere auch Art. 55 AsylG) hergestellt. Deshalb wurde auch angenommen, dass es für die «Auslösung» der asylrechtlichen Schwankungsreserve den Beschluss des Regierungsrats oder Bundesrats brauche. Die derzeit bestehende Rechtslage, wonach die Inanspruchnahme der Schwankungsreserve keine ausserordentliche oder besondere Lage voraussetzt und das kantonale Sozialamt diese bei Bedarf ohne einen Beschluss des Regierungsrats oder Bundesrats nutzen kann, wurde hingegen nicht thematisiert.

Die Unklarheiten bzw. Missverständnisse führten dazu, dass die Zuständigkeit und die Voraussetzungen zur Beanspruchung der Schwankungsreserve die verbleibenden Hauptstreitpunkte bei der Behandlung des Planungskredits bildeten. Im Hinblick auf den Baukredit verlangte der Kantonsrat, dass hinsichtlich der Schwankungsreserve und deren Auslösung eine konkrete Lösung vorliegt.

## **B. Inanspruchnahme der strategischen Unterbringungsreserve**

Mit der vorliegenden Ordnungsänderung soll neu festgehalten werden, dass die strategische Unterbringungsreserve in Durchgangsstationen nur mit der Zustimmung der Vorsteherin bzw. des Vorstehers der Direktion des Innern genutzt werden darf.

Durch das Zustimmungserfordernis erfolgt eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem kantonalen Sozialamt und der Direktion des Innern. Die operative Führung wird immer noch durch das kantonale Sozialamt als sachnächstem Akteur wahrgenommen, während die politische Verantwortung auf die nächsthöhere Stufe übertragen wird. Insbesondere kann dadurch gewährleistet werden, dass der unter Umständen öffentlichkeitswirksame Entscheid zur Nutzung von strategischen Unterbringungsreserven politisch legitimiert ist. Insofern kommt dem Zustimmungserfordernis auch eine Kontrollfunktion zu.

Aus diesen Gründen wird beantragt, § 7 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 gemäss Beilage um einen neuen Absatz – Abs. 1a – zu ergänzen.

---

<sup>4</sup> Abrufbar unter: <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/aktuell/medienmitteilung-vom-23-august-2018>.

### **C. Erläuterungen zu § 7 Abs. 1a**

Vorab ist festzuhalten, dass die Nutzung der strategischen Unterbringungsreserven in einer Durchgangsstation auf den Bedarfsfall beschränkt ist. Namentlich dürfen die Platzreserven nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die Anzahl der vom Kanton Zug aufzunehmenden Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich den massgebenden Schwellenwert zur Abgrenzung des Normal- und Ausnahmebetriebs in einer Durchgangsstation überschreitet. Dadurch kann der Kanton weiterhin auf plötzliche Entwicklungen im Asylwesen sehr schnell reagieren.

Die Zustimmung sollte grundsätzlich vorgängig erteilt werden. Indes sind Ausnahmefälle denkbar. Insbesondere in zeitlich dringenden Fällen sollte die Inanspruchnahme der strategischen Unterbringungsreserven durch das kantonale Sozialamt auch erst nachträglich durch die Vorsteherin bzw. den Vorsteher der Direktion des Innern genehmigt werden können. Wenn die Zustimmung erteilt wurde, sind zuerst die Behörden der betroffenen Gemeinde und alsdann die Öffentlichkeit in angemessener Weise zu orientieren.

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Anzahl der aufzunehmenden Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich volatil ist und phasenweise enorme Anstiege auftreten. Die im Bedarfsfall einmal erteilte Zustimmung zur Nutzung von strategischen Unterbringungsreserven gilt daher für eine gewisse Periode. Sie fällt dahin mittels eines formellen Aufhebungsbeschlusses durch die Vorsteherin bzw. den Vorsteher der Direktion des Innern oder wenn in drei aufeinanderfolgenden Monaten der Schwellenwert durchgehend unterschritten wurde. Während dieser Zeit muss die Zustimmung bei einer Unterschreitung des massgebenden Schwellenwerts nicht von neuem erteilt werden. Nach dem Ablauf von drei Monaten lässt sich in aller Regel ein Trend erkennen, während eine kürzere Betrachtungsphase keine aussagekräftigen Folgerungen zulässt. Allerdings dient die Nutzung von strategischen Unterbringungsreserven in Durchgangsstationen lediglich als temporäre Lösung, um vorübergehende Anstiege auszugleichen. Insbesondere darf dies nicht zur Dauerlösung werden. Nach Ablauf der drei Monate und für den Fall, dass ein formeller Aufhebungsbeschluss ergangen ist, muss die Zustimmung zur Nutzung der strategischen Unterbringungsreserven erneut erteilt werden.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Verordnungsänderung keinen Einfluss auf die Regelungen des Notrechts hat. Dieses bleibt vorbehalten und daher in Notlagen oder im Falle eines Notstands uneingeschränkt anwendbar. Über die Nutzung der strategischen Unterbringungsreserven entscheidet demnach die jeweils zuständige Behörde gemäss den einschlägigen Notrechtsbestimmungen.

### **D. Finanzielle Auswirkungen**

Die Verordnungsänderung hat keine Auswirkungen auf die Staatsrechnung.

Beilage:

Änderung der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich

**Verordnung  
betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich**

Änderung vom 1. Dezember 2020

---

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BGS-Nummern)

Neu: –  
Geändert: **861.42**  
Aufgehoben: –

---

*Der Regierungsrat des Kantons Zug,*

gestützt auf § 12<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz [SHG]) vom 16. Dezember 1982<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass BGS 861.42, Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (Stand 1. Juli 2009), wird wie folgt geändert:

**§ 7 Abs. 1a (neu)**

<sup>1a</sup> Die Nutzung von strategischen Unterbringungsreserven in einer Durchgangsstation bedarf der Zustimmung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher der Direktion des Innern. Diese ist grundsätzlich vorgängig zu erteilen. Sie gilt bis auf Widerruf oder bis der Schwellenwert in drei aufeinanderfolgenden Monaten durchgehend unterschritten wurde. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gesetzes betreffend den Schutz der Bevölkerung vom 26. September 2019<sup>2)</sup>.

**II.**

Keine Fremdänderungen.

---

<sup>1)</sup> BGS 861.4

<sup>2)</sup> BGS 541.1

## **GS 2020/084**

---

### **III.**

Keine Fremdaufhebungen.

### **IV.**

Diese Änderung tritt per 1. Januar 2021 in Kraft.

Zug, 1. Dezember 2020

Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann  
Stephan Schleiss

Der Landschreiber  
Tobias Moser

Publiziert im Amtsblatt vom 4. Dezember 2020