



**Motion der SVP-Fraktion
betreffend Anpassung der Sozialhilfe an das Notwendigste
(Vorlage Nr. 2205.1 - 14029)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 1. Oktober 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion hat am 3. Dezember 2012 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Anpassung des Sozialhilfegesetzes zu unterbreiten, wonach die SKOS-Richtlinien als Richtgrösse für die Sozialhilfe ersatzlos aus dem Gesetz entfernt werden. Sollte dafür die Kündigung eines Konkordates nötig sein, wird der Regierungsrat beauftragt, die entsprechende Vorlage ebenfalls zu unterbreiten. Anstelle der SKOS-Richtlinien soll im Gesetz das betriebsrechtliche Existenzminimum als Richtgrösse festgesetzt werden.

Der Kantonsrat hat die Motion am 13. Dezember 2012 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion folgenden Bericht:

1. In Kürze
2. Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und ihre Bedeutung
3. Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums
4. Situation der Sozialhilfebeziehenden
5. Beurteilung der Motion durch den Regierungsrat
6. Antrag

1. In Kürze

Keine Anpassung der Sozialhilfe

Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) weiterhin anzuwenden. Diese Richtlinien bilden in allen Kantonen die Basis für die Berechnung der Sozialhilfe und haben sich bewährt. Auf das betriebsrechtliche Existenzminimum als Richtgrösse für die Sozialhilfe möchte der Regierungsrat verzichten.

Am 13. Dezember 2012 überwies der Kantonsrat eine Motion an den Regierungsrat, die einen Bericht und Antrag bezüglich Anpassung des Sozialhilfegesetzes verlangt, wonach die SKOS-Richtlinien als Richtgrösse für die Sozialhilfe ersatzlos aus dem Gesetz entfernt werden sollen. Anstelle der SKOS-Richtlinien soll im Gesetz das betriebsrechtliche Existenzminimum als Richtgrösse festgesetzt werden.

Betreibungsrechtliches Existenzminimum eignet sich nicht für die Sozialhilfe

Der Regierungsrat hält fest, dass das Existenzminimum der Sozialhilfe oft tiefer ist als das betriebsrechtliche Existenzminimum. Würde die Forderung der Motion umgesetzt, hätten Sozialhilfebeziehende tendenziell mehr Geld zur Verfügung. Dies widerspräche der Absicht der Motion.

SKOS-Richtlinien haben sich als Referenzgrösse durchgesetzt

Die Sozialhilfe bezweckt sowohl die Sicherung der Existenz als auch die berufliche und soziale Integration. Die SKOS-Richtlinien schaffen hierzu einen geeigneten Rahmen und ermöglichen das Notwendige. Mit der Kombination von Pauschalbeträgen, leistungsbezogenen Zulagen und der Möglichkeit, Leistungen zu kürzen wird dem Prinzip der Eigenverantwortung Rechnung getragen, ohne den Kernauftrag der Sozialhilfe zu gefährden. Die SKOS-Richtlinien lassen es zu, besondere wirtschaftliche, gesundheitliche und familiäre Situationen von unterstützten Personen zu berücksichtigen. Auch Anpassungen an geografische Besonderheiten sind möglich. Alle Kantone orientieren sich an den SKOS-Richtlinien. Dies ist das Resultat von Bemühungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts der damaligen Schweizerischen Armenpflegerkonferenz und heutigen SKOS. Der Regierungsrat befürwortet dieses Modell. Mit einheitlichen Richtlinien für die Sozialhilfe über die Kantonsgrenzen hinaus wird eine Sogwirkung auf Sozialhilfebeziehende bzw. deren Verdrängung in andere Kantone verhindert. Im Kanton Zug ist die Sozialhilfe in erster Linie Sache der Einwohner- und Bürgergemeinden. Die Gemeinden haben insbesondere bei den situationsbedingten Leistungen einen erheblichen Entscheidungsspielraum.

Sozialhilfegesetz als ungeeignetes Gefäss zur Umsetzung der Motion

Der Gesetzgeber hat die Regelung der Voraussetzungen und den Umfang der Unterstützung an den Regierungsrat delegiert. Dieser hat die grundsätzliche Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und das Ausmass der Unterstützung in der Sozialhilfeverordnung festgelegt. Bereits heute kann der Regierungsrat ergänzende oder präzisierende Vorschriften zu den SKOS-Richtlinien erlassen oder festlegen, dass bestimmte Teile nicht anwendbar sind (§ 9 Abs. 2 Sozialhilfeverordnung, BGS 861.41). Sollen die SKOS-Richtlinien nicht mehr zur Anwendung kommen, würde eine Anpassung auf Verordnungsstufe genügen. Mit der avisierten Gesetzesanpassung wird daher über das Ziel hinaus geschossen.

2. Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und ihre Bedeutung

Gemäss § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4) fällt die wirtschaftliche Sozialhilfe in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Einwohner- und Bürgergemeinden, wobei der zuständige Gemeinderat als Sozialbehörde der Gemeinde amtiert oder deren Aufgaben und Kompetenzen einer Kommission überträgt (§ 11 SHG). Die Unterstützung hat nach § 20 Abs. 1 SHG den Bedarf für einen angemessenen Lebensunterhalt zu decken. Gestützt auf § 9 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 20. Dezember 1983 (Sozialhilfeverordnung, SHV; BGS 861.41) richten sich die Ausgestaltung und das Ausmass der Unterstützung nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Bei der SKOS handelt es sich um einen Fachverband. In seinem Vorstand sind alle Kantone, viele Gemeinden und Städte, verschiedene Bundesämter sowie private Organisationen vertreten. Der Vorstand der SKOS beschliesst die Richtlinien, die von Fachleuten der Praxis vorbereitet und geprüft werden.

Die SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe haben sich als Referenzgrösse für die Kantone und die Gerichte durchgesetzt und bewährt. Es handelt sich um Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe. In 20 Kantonen haben sie Eingang in die gesetzlichen Grundlagen gefunden. In den anderen sechs verweisen die Departemente auf die SKOS-Richtlinien oder nutzen sie als Basis für ihre eigenen Richtlinien. Durch ihre zentrale Stellung fördern die SKOS-Richtlinien die rechtsgleiche Behandlung der Sozialhilfebeziehenden und ebenso die Rechtssicherheit in der Sozialhilfe.

In den vergangenen Monaten wurden die SKOS-Richtlinien im Allgemeinen und die Höhe der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit diskutiert. In verschiedenen Kantonen wurden Vorstösse zur Senkung der Sozialhilfe eingereicht (AG, BE, GL, GR, SO, ZH). Die meisten Vorstösse sind zurzeit noch pendent. Entsprechende Ansinnen abgelehnt haben bisher die Kantone Glarus, Graubünden und Zürich. Als einziger Kanton hat bisher Bern eine Motion zur Kürzung der Sozialhilfe um 10 Prozent angenommen. Die Summe der Leistungen für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Integrationszulagen und die situationsbedingten Leistungen sollen um 10 Prozent gekürzt werden. Die Motion zielt auf eine Änderung des bernischen Sozialhilfegesetzes. Sie wurde im Grossen Rat am 20. September 2013 überwiesen. Ob und wie die Umsetzung der Motion erfolgen wird, ist zurzeit noch nicht bekannt. Der Vorstoss wurde primär damit begründet, dass es angesichts der schlechten finanziellen Situation im Kanton Bern in Bezug auf Kürzungs- und Sparmassnahmen keine Tabubereiche geben könne.

An der Jahreskonferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 27. und 28. Juni 2013 wurde die Notwendigkeit und Bedeutung der SKOS-Richtlinien von allen Teilnehmenden bekräftigt und allen Kantonen empfohlen, sie weiterhin anzuwenden.

Die SKOS-Richtlinien bilden die Vielfalt von Fragestellungen ab, die sich in der Sozialhilfepraxis ergeben können. Sie enthalten konkrete Beträge in Bezug auf die Grösse des Haushalts. Die Bemessung dieser Pauschalbeträge für den Lebensunterhalt (Grundbedarf) lehnt sich an einen vom Bundesamt für Statistik erhobenen Warenkorb an. Die SKOS-Richtlinien enthalten aber auch Ermessensspielräume, um der individuellen Situation der Sozialhilfebeziehenden am jeweiligen Wohnort gerecht zu werden. Besondere gesundheitliche, wirtschaftliche oder familiäre Umstände können dazu führen, dass Aufwendungen für sogenannte situationsbedingte Leistungen übernommen werden (zum Beispiel bestimmte krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen, Erwerbsunkosten, Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung, Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung des Besuchsrechts, Auslagen für Sprachkurse). Entscheide bezüglich der Kostenübernahme für situationsbedingte Leistungen liegen im Kanton Zug im Ermessen der Einwohner- und Bürgergemeinden. Diese können auch Obergrenzen für die Wohnkosten verschieden grosser Haushalte festlegen. Der knappe günstige Wohnraum im Kanton Zug hat einen Einfluss auf die Höhe dieser Obergrenzen. In der Entscheidungskompetenz der Kantone liegt es ferner, innerhalb definierter Bandbreiten die Höhe der leistungsbezogenen Zulagen zu bestimmen. Die Einwohner- und Bürgergemeinden haben diesbezüglich die Möglichkeit, Änderungen zu beantragen.

Empfehlungen mit konkreten Beträgen zur Angleichung der kantonalen Fürsorgeregelungen wurden erstmals vor 50 Jahren publiziert. Schon damals wurde festgehalten, das Existenzminimum dürfe sich nicht nur an der physischen Existenz ausrichten, sondern es müsse auch die berufliche Entwicklung und die Teilhabe am kulturellen Leben im Sinne eines sozialen Exis-

tenzminimums miteinschliessen.¹ Seither wurden die Richtlinien mehrmals revidiert. Die letzte umfassende Überarbeitung erfolgte im Jahr 2004. Damals wurden die Richtlinien im Rahmen einer wirtschaftswissenschaftlichen Studie evaluiert. In den revidierten SKOS-Richtlinien 2005 wurden die Pauschalbeiträge für den Lebensunterhalt zu Gunsten eines Anreizsystems gesenkt. Seither erhalten Personen, die sich aktiv um ihre Integration bemühen, finanzielle Zulagen (Integrationszulage oder Minimalzulage) und Erwerbstätigen wird ein Einkommensfreibetrag zugestanden. Bei Personen, die sich nicht regelkonform verhalten, sind Leistungskürzungen möglich. Mit der Kombination von finanziellen Anreizen und Sanktionen wird das Prinzip der Eigenverantwortung gestärkt ohne den Kernauftrag der Sozialhilfe, die Sicherung der Existenz, zu gefährden.

Die SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe beinhalten das Notwendige zur Realisierung der Ziele der Sozialhilfe: Die Sicherung der Existenz, die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit sowie die soziale und berufliche Integration. Das Existenzminimum der Sozialhilfe umfasst deshalb mehr als das Nötigste fürs Überleben. Es ermöglicht unterstützten Personen, auf einem bescheidenen Niveau ihre Grundbedürfnisse decken zu können. Auch die Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben zählen dazu. Die Pauschalbeträge für den Lebensunterhalt (Grundbedarf) liegen unter demjenigen für die Bemessung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Laut der SKOS sind die Pauschalbeträge für den Lebensunterhalt im Umfang vergleichbar mit den Empfehlungen der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten.²

Zur besonderen Lebenssituation von jungen Erwachsenen, wozu die 18 bis 25 Jährigen gehören, hat die SKOS eine mehrseitige differenzierte Praxishilfe verfasst.³ Unter anderem ist darin festgehalten, dass es jungen Erwachsenen ohne Erstausbildung zuzumuten ist, bei den Eltern zu wohnen, sofern keine unüberbrückbaren Konflikte vorhanden seien. Andernfalls sei eine günstige Wohngelegenheit (zum Beispiel Zimmerbenutzung in einer Wohngemeinschaft) zu suchen. Sozialhilfebeziehende sollen nicht besser gestellt werden als nicht unterstützte junge Erwachsene in vergleichbarer Lebenssituation. Normalerweise finanziert die Sozialhilfe jungen Erwachsenen also keine eigene Wohnung. Es liegt in der Kompetenz der Sozialhilfeorgane und damit der Einwohner- und Bürgergemeinden, gestützt auf die Empfehlungen der SKOS zu entscheiden, ob im Einzelfall davon abgewichen werden soll. Entgegen der Aussage der Motionäre verfügen die Einwohner- und Bürgergemeinden im Kanton Zug auch in diesem Bereich über einen erheblichen Entscheidungsspielraum.

3. Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums

Die Justizkommission des Obergerichts des Kantons Zug hat als Aufsichtsbehörde über Schuldbetreibung und Konkurs Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SchKG; SR 281.1) erlassen (Kreisschreiben vom 10. Dezember 2009 an die Betreibungsämter des Kantons Zug). Dabei hat sie die überarbeiteten Richtlinien des Zentralvorstandes der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz im Wesentlichen unverändert übernommen.

¹ Die SKOS-Richtlinien auf einen Blick, Grundlagenpapier der SKOS, Januar 2013

² SKOS-Richtlinien Kap. B.2

³ SKOS-Richtlinien Kap. H.11

Der von der Pfändung ausgeschlossene monatliche Grundbetrag für Erwachsene übersteigt den Grundbedarf für den Lebensunterhalt der SKOS-Richtlinien. Dies gilt sowohl für alleinstehende Schuldnerinnen und Schuldner als auch für Alleinerziehende sowie Paare mit und ohne Kinder. Zum Grundbetrag hinzukommen je nach Situation noch Zuschläge (zum Beispiel unumgängliche Berufsauslagen, rechtlich geschuldete Unterhaltsbeiträge und besondere Auslagen für die Schulung der Kinder). Die individuelle Berechnung der Existenzminima im Rahmen des Sozialhilferechts und des Betreibungsrechts erschweren Vergleiche in Bezug auf die Höhe der Leistungen. Absolute Aussagen sind nicht möglich. Die Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums lassen aber vermuten, dass das Existenzminimum der Sozialhilfe sogar oft unter dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum liegt und der individuelle Ermessensspielraum der Betreibungsämter hinsichtlich Zuschlägen recht gross ist. Die konkreten Fallbeispiele (vgl. Beilage), die auf Anraten der kantonalen Sozialkommission durch das Obergericht bzw. das Betreibungsamt Zug sowie durch das kantonale Sozialamt berechnet wurden, bestätigen diesen Eindruck. Ohne Berücksichtigung von situationsbedingten Leistungen bzw. Zuschlägen liegt das Existenzminimum der Sozialhilfe sowohl beim Einpersonenhaushalt, als auch bei den Familien um mindestens 200 Franken tiefer, sofern kein Lohn erzielt wird. Im Fallbeispiel einer Einzelternfamilie mit Unterhaltsbeiträgen für Mutter und Kind ist die Differenz faktisch deutlich grösser, weil die Unterhaltsbeiträge für das Kind diesem selber zustehen. Im Existenzminimum der Schuldnerin werden sie deshalb nicht mitberücksichtigt. Im Fallbeispiel einer vierköpfigen Familie mit einem Erwerbseinkommen liegt hingegen die Differenz zum Existenzminimum bei der Sozialhilfe um rund 200 Franken höher, weil die Sozialhilfe einen Einkommensfreibetrag im Sinne eines finanziellen Anreizes gewährt, während die Betreibungsämter den ganzen Nettolohn als Einnahme anrechnen.

Die Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums unterscheiden bei den Erwachsenen nicht nach Alter. Bei der Sozialhilfe ist das anders, wie die Ausführungen auf Seite 4 zeigen: Jungen Erwachsenen (18 bis 25 Jährigen) wird normalerweise keine eigene Wohnung durch die Sozialhilfe finanziert.

4. Situation der Sozialhilfebeziehenden

Wie der Regierungsrat bereits in seiner Antwort auf das Postulat betreffend Autos und Sozialhilfe⁴ vom 2. Oktober 2012 ausgeführt hat, gibt es eine Vielzahl von Gründen für den Bezug von Leistungen der Sozialhilfe, so zum Beispiel Arbeitslosigkeit ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, Erwerbsunfähigkeit ohne Anspruch auf Versicherungsleistungen oder ungenügendes Erwerbseinkommen. Nur ein Teil der Sozialhilfebeziehenden bezieht finanzielle Leistungen über eine lange Zeit. Gemäss Sozialhilfestatistik sind die im Jahr 2011 abgeschlossenen Fälle im Kanton Zug im Mittel (Median) neun Monate lang mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt worden.

Aus der Forschung ist bekannt, welche prekären Folgen Armut nach sich ziehen kann. In seiner Motionsantwort betreffend Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache vom 15. Juni 2010⁵ ist der Regierungsrat bereits auf die Folgen der Armut für Kinder und deren Lebenschancen eingegangen. Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind und somit am Rande des Existenzminimums leben, kämpfen oft mit einer Ansammlung von Problemen. Sie haben eine schlechtere Gesundheit als die übrige Bevölkerung, oft mangelt es an sozialen Kontakten,

⁴ Vorlage Nr. 2067.2 - 14169

⁵ Vorlage Nr. 1833.2 - 13462

persönliche Beziehungen sind durch finanzielle Probleme belastet, häufig leiden die Betroffenen auch unter Arbeitslosigkeit. Die Lebenszufriedenheit des ärmsten Teils der Schweizer Bevölkerung ist am geringsten. Für einen Grossteil der Sozialhilfebeziehenden ist der Gang zum Sozialamt mit viel Scham verbunden und sie leiden unter mangelnder Wertschätzung. Die grosse Hürde, die der Bezug von Sozialhilfe für die Meisten darstellt, zeigt sich auch darin, dass sie nach Bewusstwerden der finanziellen Notlage oft noch mehrere Monate warten und sich verschulden, bevor sie sich beim Sozialamt melden. Die Hürde zeigt sich im Weiteren in der hohen Nichtbezugsquote der Sozialhilfe, die auf 50 Prozent geschätzt wird. Die verspätete Anmeldung beim Sozialamt und die Nichtbezugsquote reduzieren die Wirksamkeit der Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung.

5. Beurteilung der Motion durch den Regierungsrat

Das SHG legt im Grundsatz fest, dass die Unterstützung den Bedarf für einen angemessenen Lebensunterhalt zu decken hat (§ 20 Abs. 1 SHG). Dem Legalitätsprinzip folgend ist es Aufgabe des Regierungsrates, die für den Vollzug des SHG notwendigen Konkretisierungen vorzunehmen. In diesem Sinn hat der Regierungsrat gestützt auf § 29 Abs. 1 SHG die Voraussetzungen und den Umfang der Unterstützung sowie den Vermögensverzehr zu regeln. Danach richten sich gemäss § 9 SHV die Ausgestaltung und das Ausmass der Unterstützung nach den SKOS-Richtlinien, wobei der Regierungsrat bereits nach geltendem Recht ergänzende und präzisierende Vorschriften erlassen oder gar festlegen kann, dass bestimmte Teile der SKOS-Richtlinien nicht anwendbar sind.

Die mit der Motion verlangte Streichung der SKOS-Richtlinien als Richtgrösse ist daher geeigneterweise auf Verordnungsstufe umzusetzen. Auch erklärt § 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) den Regierungsrat für den Erlass der gesetzesvollziehenden Bestimmungen als zuständig. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es dem Gesetzgeber frei steht, eine bislang auf Verordnungsstufe geregelte Materie auf die Gesetzesebene heraufzuheben, wenn er diesen Bereich als wichtig und gesetzeswürdig erachtet. In einem solchen Fall müssten Gesetz und Verordnung revidiert werden, so dass eine im Interesse der Rechtssicherheit und einer in sich widerspruchsfreien Rechtsordnung zeitgleiche Inkraftsetzung möglich ist. Wie nachfolgend ausgeführt, lehnt der Regierungsrat grundsätzlich das Begehren der Motionäre ab.

Die SVP-Fraktion fordert, anstelle der SKOS-Richtlinien solle das betriebsrechtliche Existenzminimum als Richtgrösse festgesetzt werden. Wie die obigen Ausführungen zu den SKOS-Richtlinien und der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums zeigen, müsste bei einer solchen Anpassung damit gerechnet werden, dass die Sozialhilfebeziehenden tendenziell mehr Geld zur Verfügung hätten. Dies widerspräche aber der mit der Motion verfolgten Absicht.

Der Regierungsrat lehnt sowohl eine Erhöhung als auch eine Reduktion der Sozialhilfe ab. Er befürwortet ein einheitliches Regelwerk, an dem sich alle Kantone orientieren, das aber Anpassungsmöglichkeiten an regionale Gegebenheiten vorsieht. Dies ist bei den SKOS-Richtlinien der Fall.

Das einheitliche Regelwerk der Sozialhilfe ermöglicht, mittels finanzieller Anreize und Sanktionen in Form von Leistungskürzungen auf das Verhalten der Sozialhilfebeziehenden einzuwirken. Die Sozialhilfe ist an Bedingungen geknüpft. Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip kommt sogar die Streichung der Sozialhilfe in Frage, wenn die Existenz anderweitig gesichert werden

kann. So hat beispielsweise das Bundesgericht in einem Urteil vom 29. Juli 2013 einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern gestützt. Darin wurde der Sozialbehörde Recht gegeben, die eine auf zwei Monate befristete vollständige Einstellung der Unterstützungsleistungen verfügt hatte, nachdem sich ein Sozialhilfebeziehender weigerte, im Rahmen eines Testarbeitsplatzes eine Tätigkeit im Bereich der Reinigung von Grünanlagen anzunehmen, die während zwei Monaten mit je Fr. 2600.- entschädigt worden wäre (BGE 8C_962/2012).

Im Weiteren umfasst das Regelwerk der Sozialhilfe Pauschalbeträge für den Grundbedarf in Abhängigkeit von der Haushaltgrösse. Bei diesen Pauschalbeiträgen gibt es keine regionalen Unterschiede. Damit wird eine Sogwirkung auf Sozialhilfebeziehende bzw. deren Verdrängung in andere Kantone verhindert. Zugleich werden verfassungsmässige Prinzipien wie Rechtsgleichheit und Willkürverbot gestärkt.

In anderen Bereichen berücksichtigen die SKOS-Richtlinien jedoch besondere regionale Gegebenheiten. Sie empfehlen beispielsweise den Vollzugsbehörden - hier also den Zuger Gemeinden - Obergrenzen für die Wohnkosten festzulegen. Damit kann den hohen Wohnkosten im Kanton Zug Rechnung getragen und gleichzeitig verhindert werden, dass Sozialhilfebeziehende sozusagen in andere Kantone abgeschoben werden.

Die SKOS-Richtlinien ermöglichen den Vollzugsbehörden im Weiteren, die individuelle Situation von unterstützten Personen bzw. Familien zu berücksichtigen. Nebst den Pauschalbeträgen für den Grundbedarf sieht das Regelwerk der Sozialhilfe vor, dass bei ausgewiesenem Bedarf zusätzlich sogenannte situationsbedingte Leistungen ausgerichtet werden können. Dazu hat die SKOS Empfehlungen formuliert, deren Anwendung im Ermessen der Vollzugsbehörden liegen, also den Zuger Gemeinden, die für den Vollzug der Sozialhilfe zuständig sind.

Die Auffassung der Motionäre, wonach mit den SKOS-Richtlinien die Höhe der Sozialhilfe stereotyp für die ganze Schweiz festgelegt werde, ist demzufolge nicht korrekt und wird deshalb nicht geteilt. Der Regierungsrat ist dezidiert der Meinung, es wäre nicht zweckmässig sowie auch unverhältnismässig, wenn der Kanton Zug eigene Richtlinien für die Sozialhilfe erlassen würde.

Zum Auftrag der Sozialhilfe zählen sowohl die Sicherung der Existenz als auch die berufliche und soziale Integration. Nach Einschätzung des Regierungsrates schaffen die SKOS-Richtlinien dazu einen geeigneten Rahmen und ermöglichen das Notwendige. Sie verhelfen den unterstützten Personen auf einem bescheidenen Niveau ihre Grundbedürfnisse zu decken, tragen der individuellen Situation Rechnung und stärken mit leistungsbezogenen Zulagen und einem Einkommensfreibetrag sowie Sanktionsmöglichkeiten auch die von der Motion geforderte Eigenverantwortung. Es gilt zudem zu berücksichtigen, dass nicht alle Sozialhilfebeziehenden in der Lage sind, sich aus der finanziellen Abhängigkeit des Staates zu befreien, sei es weil sie beispielsweise krank sind, die Alimente nicht für den Lebensunterhalt reichen oder kleine Kinder zu betreuen sind. Es kann nicht darum gehen, bei Sozialhilfebeziehenden einen Leidensdruck aufrecht zu erhalten - wie in der Motion gefordert wird -, sondern darum, sie zu unterstützen mit dem Ziel der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit und der bestmöglichen Integration. Dazu sind die Stärken und Ressourcen der Hilfesuchenden gezielt zu fördern.

Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass Sozialhilfebeziehenden mit Respekt begegnet wird. Im Allgemeinen befinden sie sich in einer schwierigen Lebenssituation und leiden oft unter der Abhängigkeit von der Hilfe des Staates. Der Regierungsrat ist gegen pauschale negative Zuschreibungen. Er stellt jedoch nicht in Abrede, dass unkooperatives Verhalten und Regel-

verstösse durch Sozialhilfebeziehende vorkommen. Der Regierungsrat ist jedoch der Meinung, dass genügend Möglichkeiten bestehen, unkooperatives Verhalten zu sanktionieren. Einerseits kann der Grundbedarf bei Verstössen gegen Auflagen der Behörden während eines Jahres um bis zu 15 Prozent gekürzt werden und andererseits kann die Sozialhilfe um den Betrag des Einkommens, das aus Arbeit erzielt werden könnte (auch Arbeitsintegrationsprogramme mit Lohnzahlungen), gekürzt werden.

Im Grundsatz steht für den Regierungsrat zweifelsfrei fest, dass sich die SKOS-Richtlinien bewährt haben. Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch die kantonale Sozialkommission, zu deren Aufgaben es gehört, den Regierungsrat zu beraten. Eine wie von der Motion geforderte Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Sozialhilfe lehnt der Regierungsrat deshalb ab.

Die Motion ist hinsichtlich ihres zweiten Satzes gegenstandslos, denn die SKOS-Richtlinien sind nicht in einem rechtsetzenden Konkordat geregelt.

6. Antrag

Im Sinne der vorangehenden Überlegungen unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat den Antrag, die Motion betreffend Anpassung der Sozialhilfe an das Notwendigste vom 3. Dezember 2012 sei nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 1. Oktober 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Fallbeispiele in Anlehnung an die Falltypen der SKOS-Studie zum Verlauf des verfügbaren Einkommens in Zug (2008)