



Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz; SHG)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 29. August 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nrn. 1680.1/.2 - 12747/48 an einer halbtägigen Sitzung am 29. August 2008 beraten. Zu Beginn besichtigte die Kommission die Durchgangsstation für Asylsuchende in Steinhausen. Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard hat die Vorlage in der Kommissionssitzung vertreten. Weiter waren Donat Knecht, Leiter des kantonalen Sozialamtes, sowie Annatina Caviezel, juristische Mitarbeiterin der Direktion des Innern, anwesend und standen uns für weitere Auskünfte zur Verfügung. Das Protokoll führte Doris Bühler.

Wir erstatten Ihnen über die Kommissionsberatung nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Schlussabstimmung und Antrag

1. Ausgangslage

Im Kanton Zug liegt die sozialhilferechtliche Zuständigkeit für Personen aus dem Asylbereich je nach Kategorie bei den Gemeinden oder beim Kanton. Teilweise wird die Aufgabe mit Verwaltungsvereinbarungen auch gemeinsam wahrgenommen. Eine gesetzliche Grundlage, welche die innerkantonalen Zuständigkeiten regelt, existiert nicht. Eine gesetzliche Zuständigkeitsregelung im SHG drängt sich nicht zuletzt auch wegen der neuen Kategorien der Personen mit negativem Asylentscheid (NAE-Personen) und der Personen mit vorläufiger Aufnahme und mehr als sieben Jahren Aufenthalt (VA7+) auf. Zudem ist die Aufteilung der unterzubringenden Personen auf die 11 Gemeinden sehr unterschiedlich.

2. Eintretensdebatte

Zu Beginn der Sitzung informierte die Vorsteherin der Direktion des Innern, RR Manuela Weichelt-Picard ausführlich über die Zuständigkeiten im Asylbereich, wie sie heute sind und wie sie der Regierungsrat neu beantragt (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. Mai 2008).

Es gibt grundsätzlich verschiedene Modelle, wie die Gruppen im Asylbereich zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden können. Nach Diskussionen und Prüfung anderer Kantonslösungen hält der Regierungsrat die beantragte Variante der Aufteilung für die Beste. Personen mit gesichertem Aufenthaltsstatus fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden, diejenigen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus in die des Kantons.

Die Direktion des Innern erstellte auf Wunsch der Kommissionspräsidentin einen Überblick über die verschiedenen Ausweiskategorien im Asylbereich. RR Manuela Weichelt-Picard zeigte auf, welche verschiedenen Ausweisarten bestehen, insbesondere für Personen aus dem Asylbereich. Je nach Bewilligungsstatus ist die Gültigkeitsdauer des Ausweises (N, F, S, B) unterschiedlich lang und ein Stellenantritt und Kantonswechsel verboten, erlaubt oder bewilligungspflichtig.

RR Manuela Weichelt-Picard führte aus, dass die Aufhebung des Vertrages zwischen dem Kanton und Caritas Schweiz auf Ende 2009 vorgesehen ist. Die Gemeinden können sich zusammenschliessen und direkt mit Caritas verhandeln. Heute gestalten sich die Gesprächsverhandlungen für den Kanton äusserst schwierig, wenn eine Gemeinde nicht einverstanden ist, und es brauche viele Ressourcen des Kantons. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass sich die Gemeinden zusammenschliessen und alsdann z.B. über die Sozialvorsteherkonferenz (SOVOKO) einen Vertrag mit der Caritas oder einer anderen Organisation ausfertigen können. Die Gemeinden haben Ihr Interesse an einer weiteren Zusammenarbeit mit der Caritas bereits bekundet, auch wenn der Kanton die "Triagefunktion" nicht mehr wahrnimmt.

Auf Rückfrage aus der Kommission erklärte RR Manuela Weichelt-Picard, dass es den Gemeinden frei stehe, den Auftrag einem anderen privaten Anbieter oder einer anderen privaten Anbieterin zu erteilen. Einzelne Kommissionsmitglieder sind dezidiert der Auffassung, dass Offerten bei weiteren privaten Anbietenden einzuholen sind. Nur so könne beurteilt werden, ob andere Anbietende dieselbe Leistung tatsächlich günstiger erbringen.

Der Leiter des Sozialamtes erklärte, dass der Kanton gegenüber den Gemeinden und deren Aufgaben - hier Sozialhilfe für die vorläufig aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge - die Aufsicht wahrnehmen müsse. Bei der erwähnten Gruppe sei es aber nun so, dass der Kanton über die Verwaltungsvereinbarung wieder selber Verantwortung übernehme und im Auftrag der Gemeinden die Aufgabe an die private Caritas weitergebe. Dies führe zu einer Weitergabe der Verantwortung "um alle Ecken" und zu einer Vermischung der Rollen. Die Verwaltungsvereinbarung gäbe es erst seit 2006, ausgelöst durch eine Änderung der Zuständigkeit für die wirtschaftliche Hilfe im Zusammenhang mit der Zuger Finanz- und Ausgabenreform 1. Paket (ZFA1). Ursprünglich seien der Kanton und die Gemeinden zu 50 % an den Kosten beteiligt gewesen, alsdann seien die Gemeinden zu 100 % belastet worden. Der neue Bundesauftrag betreffend die Integration betreffe die VA. Ziel sei es, diese Personen von der Sozialhilfe weg zu bringen. Der Bund leiste lediglich Beiträge, die übrigen Kosten seien durch die Kantone zu tragen. Die Abrechnungen mit dem Bund würden unabhängig von der innerkantonalen Zuständigkeit zwingend über die Koordinationsstelle beim Kanton laufen. Eine Zuständigkeitsabgrenzung nach Bundesabgeltung sei nicht sinnvoll, da sich die Situation der Bundesfinanzierung bald wieder ändern könne; diesfalls müsste das Gesetz wieder angepasst werden.

Der Regierungsrat sei der Ansicht, dass mit der Aufteilung gesicherter/ungesicherter nun ein juristisch klares Kriterium gebildet werde. Die Sozialhilfe werde nach gleichen Massstäben wie bei der Schweizer Bevölkerung - durch die Gemeinden - ausgerichtet (SKOS-Richtlinien). Beim ungesicherten Aufenthaltsstatus müssten die Personen häufig die Schweiz wieder verlassen. Zudem müssten sie in Kollektivunterkünften mit einem tieferen Unterstützungsniveau wohnen.

Aus der Kommission wurde die Frage gestellt, ob es sinnvoll sei, Personen mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus den Gemeinden zuzuteilen, nachdem der Kanton bereits über ein entsprechendes Know-How und eine bestehende Infrastruktur verfüge, um die Aufgaben bezüglich Integration wahrzunehmen. Es wurden im Weiteren die Schwierigkeiten erörtert, die sich einer Gemeinde stellen würden wenn sie die Aufgaben selbst erfüllen müsste. Es sei sehr anspruchsvoll, die betroffenen Personen mit unterschiedlicher Herkunft und Bildung zu betreuen.

Die Caritas habe sich ein Know-How aufgebaut. Es erfolgt eine Diskussion über die verschiedenen Abgrenzungsmöglichkeiten anhand der Beispiele Luzern (10-Jahres-Lösung), Zürich (Gemeindezuständigkeit) und Nidwalden (Kantonszuständigkeit).

Die Kommission kann sich vorstellen, dort eine Abgrenzung vorzunehmen, wo die Personen keine besonderen, flüchtlingsspezifischen Massnahmen mehr bräuchten. Solange entsprechende Bemühungen noch notwendig seien, sollten sie vom gleichen Kompetenzzentrum erbracht werden; dies spräche für eine Kantonszuständigkeit. Als Steuerzahlerin oder Steuerzahler sei es nicht entscheidend, ob der Gemeinde oder dem Kanton für die Erfüllung dieser Aufgabe mehr bezahlt werde. Es stelle sich einfach die Frage, welches Gemeinwesen die geforderten Leistungen kostengünstig und effizient erbringen könne.

Die Kommission beschloss einstimmig, auf die Vorlage des Regierungsrates einzutreten.

3. Detailberatung

Der Gesetzesentwurf wurde in folgenden Punkten diskutiert und geändert:

§ 12^{bis} Abs. 1 Bst. a

- Es kam die Frage auf, ob hier der Begriff Sozialhilfe durch Asylfürsorge ersetzt werden muss. Mit dem Wort "Asyl" ist eine Unterstellung unter das Asylgesetz gewährleistet. Die Diskussion in der Folge ergab, dass es sich beim Begriff "Sozialhilfe" nicht um die Sozialhilfe nach SKOS-Ansätzen handelt, sondern Sozialhilfe als Oberbegriff inkl. persönliche Hilfe wie Beratung und Betreuung zu verstehen ist. Der Ausdruck "Asylfürsorge" ist ein älterer Begriff; das Ausmass der Hilfe wird in Abs. 4 bzw. in der Verordnung geregelt. Der Begriff Sozialhilfe findet sich denn auch im Asylgesetz 26. Juni 1998 (Änderung vom 16.12.2005), 5. Kapitel "Sozialhilfe und Nothilfe" (vgl. insb. Art. 82 AsylG). Eine übereinstimmende Begriffsverwendung (analog Bundesgesetz) ist zweckmässig. Nach eingehender Diskussion wurde schlussendlich dem Antrag der Regierung zugestimmt.

In der noch zu schaffenden Verordnung soll deutlich zum Ausdruck kommen, dass es sich nicht um die SKOS-Ansätze handelt. Der Leiter des Sozialamtes führte dazu aus, dass die Verordnung erst im Entwurf vorliege. Dort werde vorgesehen, dass man sich an die SKOS-Richtlinien anlehne, aber in der Festsetzung der Ansätze nach unten abweiche.

- Weiter wurde beantragt, die Formulierung gemäss Vorschlag in der Vernehmlassung der Caritas sowie weiteren sechs Gemeinden zu übernehmen. Die kantonale Zuständigkeit soll dort liegen, wo der Bund mitfinanziert. Die Abläufe würden so vereinfacht werden. Für die Kategorie der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge und anerkannten Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus soll der Kanton zuständig sein. Dies sei nicht nur im Hinblick auf die Abrechnungsprobleme mit dem Bund, sondern auch im Hinblick auf den Integrationsbedarf dieser Kategorie sinnvoller. Es sei nicht einzusehen, weshalb diese Personenkategorie anders zu behandeln sei als die Kategorie der Vorläufig Aufgenommenen (VA und VA 7+). Eine solche Abgrenzung sei sachlich gerechtfertigt und in der Durchführung praktikabler.

Die nachfolgende Diskussion ergab, dass allgemein alle Personen aus dem Asylbereich, welche noch nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind, in die kantonale Zuständigkeit fallen sollen, d.h. auch die Kategorie der Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung. Als Gegenargument zu dieser Lösung wurde geltend gemacht, dass diese Aufteilung nicht dem ZFA 1 entspreche, denn danach hätten die Gemeinden die Sozialhilfe zu tragen. Es sei kaum nachzuvollziehen, dass kurz nach der Verabschiedung des ZFA 1 die Aufgabenteilung

schon wieder in Frage gestellt werde. Bei dieser Lösung müsste der Kanton das Defizit tragen, das nach Verbrauch der Bundesgelder entstehe. Im vergangenen Jahr seien dies rund Fr. 60'000 gewesen; dieser Betrag variere je nach Personenzahl und Politik des Bundes.

Die Mehrheit der Kommission erachtet jedoch angesichts des relativ geringen Betrages und in Anbetracht des hohen Verwaltungsaufwandes für die Gemeinden eine Zuständigkeitsänderung zum Kanton als sinnvoll.

Der Antrag, dass der Kanton sozialhilferechtlich für alle Personen aus dem Asylbereich, welche noch nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, zuständig sein soll, wurde mit 11:2 Stimmen gutgeheissen (vgl. Anhang).

Die neue Formulierung lautet: "a) **Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich, welche nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind, soweit nicht der Bund zuständig ist;**"

§ 12^{bis} Abs. 1 Bst. b

Die Bestimmung wurde im Sinne der regierungsrätlichen Vorlage beschlossen.

§ 12^{bis} Abs. 2

Die Finanzierung durch den Bund ändert sich laufend. Ab 2008 ging der Bund von 14 verschiedenen Abrechnungen zu einer Abgeltung mittels drei Globalpauschalen (Sozialhilfe/Integrationspauschale/Verwaltungspauschale) über. Vorläufig aufgenommene Personen mit 7 Jahren Aufenthalt (VA 7+) in der Schweiz erhalten seit 2008 keine Bundesabgeltung mehr. Für Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid richtet der Bund nur mehr eine einmalige Nothilfepauschale aus. Der Bund kürzte die Gelder erheblich. Weiter erteilt er neue Aufträge, z.B. den Integrationsauftrag, der nicht kostendeckend umgesetzt werden kann. Die Entwicklung der Bundesabgeltung der letzten Jahre zeigt folgendes Bild:

	Rechnung 2006	Rechnung 2007	Schätzung 2008	Budget 2009
Sozialhilfe/Integration	5'901'602	5'927'001	5'082'000	4'852'500
Verwaltungspauschale	100'515	50'662	84'700	84'700
Total	6'002'117	5'977'663	5'166'700	4'937'200

Während im Jahr 2006 noch über 6 Mio. Franken vom Bund in den Kanton Zug flossen, sind im Budget 2009 nurmehr 4,9 Mio. Franken vorgesehen.

Die Bestimmung wurde ohne Gegenvorschlag im Sinne der regierungsrätlichen Vorlage beschlossen.

§ 12^{bis} Abs. 3

Der momentane Bestand an untergebrachten Personen im Vergleich zur jeweiligen Einwohnerzahl zeigt auf, dass derzeit die Gemeinden Zug, Baar, Risch, Hünenberg, Neuheim und Oberägeri teilweise erheblich unter ihrem Aufnahme-Soll liegen; in der Gemeinde Walchwil sind gar keine Personen untergebracht. In Steinhausen, Cham, Unterägeri und Menzingen leben überdurchschnittlich viel Asylsuchende. Dieser Zustand ist für diese vier Gemeinden unbefriedigend, denn sie sind finanziell sowie auch betreffend Schulen und Vormundschaftsbehörden mehr gefordert.

RR Manuela Weichelt-Picard weist ausdrücklich darauf hin, dass die neue Bestimmung erst zum Tragen kommt, wenn die kantonalen Unterkünfte nicht mehr ausreichen, sei es wegen einer starken Zunahme an Asylsuchenden oder auch wegen Wegfall bestehender kantonalen Unterkünfte (Abbruchobjekte). Es ist den Gemeinden freigestellt, die einer anderen Gemeinde zugeordneten Personen gegen Entgelt zu übernehmen.

Die Kommissionsmitglieder waren sich einig, dass alle Gemeinden für die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich die gleiche Verantwortung tragen, falls diese nicht in den kantonalen Unterkünften untergebracht werden können. Die Verpflichtung mittels Zuteilungsschlüssel wurde klar begrüsst.

Die Bestimmung wurde ohne Gegenantrag im Sinne der regierungsrätlichen Vorlage beschlossen.

§ 12^{bis} Abs. 4

Es wurde darum ersucht, dass in der Verordnung klar festgelegt werde, dass für die verschiedenen Personenkategorien verschiedene Ansätze (Asylansätze, Nothilfe, SKOS-Ansätze) zur Anwendung gelangen.

Die Bestimmung wurde im Sinne der regierungsrätlichen Vorlage beschlossen.

§ 12^{ter}

keine Bemerkungen

II.

keine Bemerkungen

4. Schlussabstimmung und Antrag

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig mit 12:0 Stimmen (ohne Enthaltung), auf die Vorlage Nr. 1680.2 - 12748 einzutreten und der Fassung der vorberatenden Kommission, Vorlage Nr. 1680.3 - 12866, zuzustimmen.

Zug, 29. August 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Beatrice Gaier

- Anhang
- Synopse

Kommissionsmitglieder:

Gaier Beatrice, Steinhausen, Präsidentin
Andenmatten Karin, Hünenberg
Barmet Monika, Menzingen
Brändle Thomas, Unterägeri
Dübendorfer Christen Maja, Baar
Egler Bettina, Baar
Fähndrich Burger Rosemarie, Steinhausen
Huwyler Andreas, Hünenberg
Landtwing Alice, Zug
Lustenberger-Seitz Anna, Baar
Pezzatti Bruno, Menzingen
Robadey Heidi, Unterägeri
Villiger Werner, Zug
Wicky Vreni, Zug
Zoppi Franz, Risch

Anhang

Zuständigkeiten im Asylbereich (Zahlen Stand 1. Januar 2008)

	Zuständigkeit der Gemeinde	Durchführung, Betreuung	Zuständigkeit des Kantons
heute	<ul style="list-style-type: none"> Anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus (106) Personen mit Nicht-Eintretensentscheid, NEE (10) Personen mit negativem Asylentscheid, NAE (60) 	<p>mittels Verwaltungsvereinbarung beauftragt der Kanton auf Kosten der Gemeinden die Caritas mit der Betreuung und Durchführung</p> <p>mittels Verwaltungsvereinbarung beim Kanton auf Kosten der Gemeinden</p> <ul style="list-style-type: none"> - NEE seit 2005 - NAE seit 2008, vorher Zuständigkeit Kanton (bis Rechtsgrundlage für kantonale Zuständigkeit vorliegt) 	<ul style="list-style-type: none"> Asylsuchende, AS (168) Vorläufig Aufgenommene, VA (152) Vorläufig Aufgenommene mit 7 Jahren Aufenthalt, VA7+ (82)
	<p>Gemeindliche Zuständigkeit für alle Personen mit Nothilfe (NEE und NAE) bzw. mit Sozialhilfe (anerkannte Flüchtlinge)</p>		
neu	<p>gemäss Antrag des Regierungsrats</p> <ul style="list-style-type: none"> Anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus (106) Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung (Kategorie, die neu geregelt wird) 		<ul style="list-style-type: none"> Asylsuchende, AS* (168) Vorläufig Aufgenommene, VA** (152) Vorläufig Aufgenommene mit 7 Jahren Aufenthalt, VA7+** (82) Personen mit Nicht-Eintretensentscheid, NEE*** (10) Personen mit negativem Asylentscheid, NAE*** (60) Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung* (Kategorie, die neu geregelt wird)
	<p>Gemeindliche Zuständigkeit für alle Personen mit gesichertem Aufenthaltsstatus Sozialhilfe nach SHG (SKOS-Richtlinien)</p>		
	<p>Kant. Zuständigkeit für alle Personen ohne bzw. mit vorläufigem Aufenthaltsstatus</p> <p>*Sozialhilfe nach Asylansätzen **Empfehlungen für Sozialhilfeansatz noch ausstehend ***Nothilfe gemäss Art. 12 BV</p>		

neu	gemäss Antrag der vorbereitenden Kommission	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asylsuchende, AS* (168) ▪ Vorläufig Aufgenommene, VA** (152) ▪ Vorläufig Aufgenommene mit 7 Jahren Aufenthalt, VA7+** (82) ▪ vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus (106)^ ▪ Personen mit Nicht-Eintretensentscheid, NEE***(10) ▪ Personen mit negativem Asylentscheid, NAE***(60) ▪ Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung^ / ohne Aufenthaltsbewilligung* (Kategorien, die neu geregelt werden)

Sozialhilfe nach SHG (SKOS-Richtlinien)

^Sozialhilfe nach SHG (SKOS-Richtlinien)

*Sozialhilfe nach Asylansätzen

**Empfehlungen für Sozialhilfesatz noch ausstehend

***Nothilfe gemäss Art. 12 BV