



**Motion der FDP-Fraktion
betreffend Reduktion der Asylkosten (Berichts-Motion)**

(Vorlage Nr. 2840.1 - 15697)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 11. Dezember 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion reichte am 22. Februar 2018 eine Motion betreffend Reduktion der Asylkosten (Vorlage Nr. 2840.1 - 15697 [Berichts-Motion]) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 29. März 2018 zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze
2. Berichts-Motion
3. Einleitende Bemerkungen
4. Ausgangslage
5. Rechtslage Sozialhilfeansätze im Asyl- und Flüchtlingsbereich
6. Vergleich Kosten im Asylwesen mit den anderen Kantonen
7. Beurteilung
8. Antrag

1. In Kürze

Kantonale Vergleiche zu «Kosten im Asylwesen» sind aufgrund der föderalen Strukturen und der unterschiedlichen Ausgestaltung der Betreuung im Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht möglich. Was sich an Zahlen und Daten vergleichen lässt, wurde von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) bereits zusammengetragen und aktualisiert. Der Regierungsrat sieht davon ab, dem Kantonsrat Vorschläge zur Kostenreduktion im Asyl- und Flüchtlingswesen und damit verbundene Gesetzesänderungen zu unterbreiten, da die Entscheidungsgrundlagen heute fehlen

Am 29. März 2018 überwies der Kantonsrat eine Motion zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat, die verlangt, «die Kosten im Asylwesen mit denjenigen anderer Kantone zu vergleichen und dem Kantonsrat Kosten-Reduktionen inklusiv allfälliger damit verbundener notwendiger Gesetzesänderungen zu unterbreiten». Der Regierungsrat hält diese Forderung zwar für grundsätzlich nachvollziehbar und verständlich, kommt nach eingehender Analyse von Daten und Zahlen, Rahmenbedingungen und Gesetzesgrundlagen jedoch zum Schluss, dass das Anliegen nicht umgesetzt werden kann, da ein tatsächlicher Vergleich unmöglich ist.

Bereits im Sommer 2012 hatte die Staatspolitische Kommission des Ständerates die SODK im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur eidgenössischen Asylgesetzrevision aufgefordert, Informationen zu den Unterstützungsleistungen der Kantone im Asyl- und Flüchtlingsbereich zusammenzutragen. Anfang 2017 wurden die Daten aktualisiert. Gleichzeitig hat die SODK schon damals betont, dass die Vergleichbarkeit der kantonalen Unterstützungsleistungen im

Asyl- und Flüchtlingsbereich aufgrund der föderalen Strukturen begrenzt ist. Zusammenfassend lassen sich für den Kanton Zug immerhin folgende Aussagen machen: Bedürftige Asylsuchende erhalten bereits heute nur eine reduzierte Sozialhilfe. Die SKOS-Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe gelten als anerkannte und bewährte Richtgrösse, an denen der Regierungsrat festhält und die auch als Orientierung bei der Asylsozialhilfe beigezogen werden. Ein Vergleich jeglicher Kostenvergütungen (Zahnarzt, Schulungen, Förderkurse etc.) ist nicht möglich. Die Interpretation der Resultate wäre zudem hoch problematisch, weil die Leistungen der Sozialhilfe bedarfsabhängig sind und individuell bemessen werden.

Die Staatswirtschaftskommission hat sich bereits mehrfach durch die Finanzkontrolle zu diesem Thema Bericht erstatten lassen und keine weiteren Handlungsmöglichkeiten verifizieren können. Die Zuger Finanzkontrolle kommt in einem Bericht vom Juni 2017 zum Thema Kostenvergleich mit anderen Kantonen ebenfalls zum Schluss, dass es aufgrund der Kantonsautonomie zum einen und der unterschiedlichen Kostenaufteilungen zwischen Kanton und Gemeinden zum anderen aktuell nicht möglich ist, einen aussagekräftigen Kostenvergleich vorzunehmen. Diese Feststellung wird durch eine von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vorgenommene Revision beim Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich bestätigt.

2. Berichtsmotion

Gemäss § 43 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) sind Motionen Anträge, durch deren Erheblicherklärung der Regierungsrat, die Gerichte oder eine Kommission des Kantonsrats beauftragt werden, einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussentwurf oder einen Bericht in einer kantonalen Angelegenheit mit Lösungsvorschlägen vorzulegen. Letzteres wird als Berichtsmotion bezeichnet. Eine Berichtsmotion macht Sinn, wenn sie als Basis für eine Grundsatzdiskussion, für das Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten und als Vorbereitung für eine fundierte, spätere Motion dient. Das Motionsbegehren beinhaltet nur die Erstellung eines Berichts mit klar umrissener Thematik und Lösungsvorschlägen, nicht aber die Aufforderung zur Ausarbeitung eines Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussentwurfs (vgl. Tino Jorio, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug - Ein Kommentar für die Praxis, Zürich 2015, Rz. 644).

Auch bei der Berichtsmotion gilt das übliche zweistufige Verfahren für Motionen (§§ 45 und 48 GO KR). Nach der Überweisung unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat in einer ersten Stufe Bericht und Antrag, ob die Berichtsmotion überhaupt erheblich zu erklären und ein Bericht zu erstellen ist. Diese Vorlage ist in der Regel kurz. Die Unterbreitung muss nach § 45 Abs. 3 GO KR innert einem Jahr seit Überweisung des Vorstosses erfolgen (vgl. Tino Jorio, a.a.O.).

Im Falle der Erheblicherklärung erstellt der Regierungsrat in der zweiten Stufe alsdann den Bericht und legt diesen dem Kantonsrat innert drei Jahren seit der Erheblicherklärung (§ 48 Abs. 1 GO KR) vor. Sofern die Motion nicht erheblich erklärt wird, wird kein Bericht erstellt. Der Bericht samt Lösungsvorschlägen kann im Kantonsrat beraten werden. Materielle Beschlüsse werden keine gefällt. Bericht und Lösungsvorschläge werden lediglich zur Kenntnis genommen. Auf Basis des Berichts kann, muss aber nicht, eine weitere Motion eingereicht werden (vgl. Tino Jorio, a.a.O., Rz. 644 und 690).

Alternativ kann die Berichtsmotion ausnahmsweise im einstufigen Verfahren behandelt werden. Dabei unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat die Behandlung der Motion und deren Erledigung im selben Bericht und Antrag (vgl. § 49 GO KR). Es erfolgen kein separater erster Schritt bezüglich Erheblicherklärung und dann ein separater zweiter Schritt bezüglich Erledigung (d.h. Erstellung des Berichts an sich; vgl. Tino Jorio, a.a.O., Rz. 644 f. und 691 ff.).

Beim parlamentarischen Vorstoss der FDP-Fraktion mit dem Titel «Motion der FDP-Fraktion betreffend Reduktion der Asylkosten» und dem Wortlaut «Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt: Die Kosten im Asylwesen mit denjenigen anderer Kantone zu vergleichen und dem Kantonsrat Kosten-Reduktionen inklusiv allfälliger damit verbundener notwendiger Gesetzesänderungen zu unterbreiten» (Vorlage Nr. 2840.1 - 15697) handelt es sich um eine Berichtsmotion, die im einstufigen Verfahren behandelt wird.

3. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat hat Verständnis für die Sorge, die in der Motion der FDP-Fraktion zum Ausdruck kommt. Dies nicht nur mit Blick auf den Asyl- und Flüchtlingsbereich, sondern generell in Bezug auf die schleichende Kostenverlagerung im Bereich der sozialen Sicherheit auf das letzte Netz, nämlich die Sozialhilfe.

Die Sozialhilfe sichert heute die Existenz von 270 000 Personen in der Schweiz. Dafür muss das Gemeinwesen pro Jahr rund 2.7 Milliarden Franken aufwenden. Dies entspricht gerade einmal 1.6 Prozent der Gesamtaufwendungen für die soziale Sicherheit. Die Sozialhilfe ist somit ein vergleichsweise günstiges Existenzsicherungssystem. Die Kosten in der Sozialhilfe sind in den letzten Jahren jedoch gestiegen. Dies ist vor allem auf die höheren Mieten und Krankenkassenprämien¹, die nicht existenzsichernden Einkommen von Working-Poor Familien (tätig im Niedriglohnsektor) und das Bevölkerungswachstum zurückzuführen. Bemerkenswert ist, dass der Anteil der sozialhilfeabhängigen Personen konstant ist und in der Schweiz seit Jahren bei 3.3 Prozent liegt. Dass die Sozialhilfequote trotz neuer respektive nicht mehr versicherter sozialer Risiken, trotz Umwälzungen in der Gesellschaft und im Arbeitsmarkt und trotz erhöhten Migrationsaufkommens stabil ist, darf auch als Erfolg der Integrationsarbeit in der Sozialhilfe gewertet werden.

4. Ausgangslage

4.1 Bedeutung der SKOS-Richtlinien für den Asylbereich

Gemäss § 2 Abs. 1 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS 861.42) sind die SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Unterstützung sowie für die persönliche Hilfe für Personen aus dem Asylbereich, welche nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind, subsidiär und sinngemäss anwendbar. Deshalb erfolgen zuerst einige grundsätzliche Ausführungen zur Sozialhilfe, um ab Kapitel fünf konkret auf den Asyl- und Flüchtlingsbereich einzugehen.

4.2 Zuständigkeit/en

Grundsätzlich sind die Kantone für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe zuständig und zwar unabhängig von Herkunft und Aufenthaltsstatus einer Person. Die Kantone sind auch für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe an Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständig. Massgebend dafür ist kantonales Recht. Vorbehalten bleiben aber in diesem Bereich die Bestimmungen aus dem Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31) als Bestandteil der Bundesgesetzgebung, welche als Leitlinien zwingend zu berücksichtigen sind. Die SKOS-Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe gelten als anerkannte und bewährte Richtgrösse, die für den Regierungsrat verbindlich sind. Die Höhe der auszurichtenden Sozialhilfe richtet sich nach dem Aufenthaltsstatus der anspruchsberechtigten Personen (siehe dazu auch die Beantwortung der Motion der SVP-Fraktion betreffend Reduktion der So-

¹ Diese Aussage bezieht sich auf die Schweiz und bezüglich Krankenkassenprämie nicht auf den Kanton Zug

zialhilfe für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie vorläufig Aufgenommene auf die Nothilfe [Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 22. Dezember 2017; Vorlage Nr. 2711.2 – 15646]).

Im Kanton Zug sind grundsätzlich die Einwohner- und Bürgergemeinden für die Sozialhilfe zuständig (§§ 9 Abs. 1 und 27 f. des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982, Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4). Dem Kanton obliegt hingegen die Unterstützung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, soweit nicht der Bund zuständig ist.

4.3 Sozialhilfe und die SKOS-Richtlinien

Da in der Sozialhilfe keine Bundesrahmengesetzgebung besteht, erarbeitet die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) seit fünfzig Jahren Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) mit dem Ziel, eine gewisse Standardisierung zu gewährleisten. Die Leistungen der Sozialhilfe sollen eine menschenwürdige Existenz im Rahmen eines sozialen Existenzminimums sichern.

Im Kanton Zug ist die Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien in § 9 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 20. Dezember 1983 (Sozialhilfeverordnung, SHV; BGS 861.41) verbindlich festgelegt, wobei der Regierungsrat ergänzende und präzisierende Vorschriften erlassen oder festlegen kann, dass bestimmte Teile nicht anwendbar sind (§ 9 Abs. 2 SHV).

Die SKOS-Richtlinien werden seit 2015 von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verabschiedet. Im Zuge der letzten beiden Revisionen der SKOS-Richtlinien 2016/2017 wurden einige Leistungen wie der Grundbedarf gekürzt. Zudem wurden die situationsbedingten Leistungen an engere Anforderungen gebunden und es wurde der Rahmen für Sanktionen erweitert (Kürzungen: von max. fünfzehn Prozent auf maximal dreissig Prozent des Grundbedarfs).

4.4 Soziales Existenzminimum

Sozialhilfeleistungen unterliegen dem Grundsatz der Subsidiarität und werden demnach nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Dies bedeutet, dass unterstützte Personen verpflichtet sind, einen Rechtsanspruch auf (Ersatz-)Einkommen geltend zu machen (Lohn Guthaben, Alimente, Versicherungsleistungen). Anspruch auf Sozialhilfe besteht demnach nur für Personen, die ihren Lebensunterhalt und denjenigen ihrer Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln bestreiten können (§ 19 SHG Abs. 1). Umso bedeutender ist in diesem Zusammenhang die Definition des sozialen Existenzminimums, welches prinzipiell festhält, was ein Mensch zum Leben braucht. Gemäss den SKOS-Richtlinien umfasst das soziale Existenzminimum neben der Sicherung des physischen Überlebens auch die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben. Auch das Betreibungsrecht und die Ergänzungsleistungen kennen ein Existenzminimum. Diese liegen jedoch höher als das soziale Existenzminimum.

Dieses von der SKOS empfohlene Existenzminimum ist aufgrund der Verankerung in der Sozialhilfeverordnung auf dem ganzen Kantonsgebiet verbindlich (§ 9 Abs. 1 SHV). Das soziale Existenzminimum im Sinne der SKOS-Richtlinien setzt sich aus der materiellen Grundsicherung, situationsbedingten Leistungen und leistungsbezogenen Zulagen mit Anreizcharakter zusammen.

Die materielle Grundsicherung (Wohnkosten, Grundbedarf, medizinische Grundversorgung) bildet das Hauptgerüst der Sozialhilfe. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wird dabei nach der Anzahl Personen im Haushalt abgestuft und soll eine menschenwürdige Existenz mit-

tels eines minimalen Lebensstandards sicherstellen. Eine unterstützte Person hat folgende Ausgaben aus dem Grundbedarf zu decken:

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren;
- Bekleidung und Schuhe;
- Energieverbrauch (Elektrizität, Gas etc.) ohne Wohnnebenkosten;
- laufende Haushaltsführung (Reinigung und Instandhaltung von Kleidung und Wohnungen, Kehrichtgebühren);
- Hausrat- und Privathaftpflichtversicherung;
- kleine Haushaltsgegenstände;
- Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z.B. selbst gekaufte Medikamente);
- Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabo (öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa);
- Nachrichtenübermittlung (z.B. Telefon, Post);
- Berufsauslagen;
- Unterhaltung und Bildung (z.B. Radio-/TV-Konzession und -Geräte, Computer, Drucker, Sport, Spielsachen, Zeitungen, Bücher, Schulkosten, Kino, Haustierhaltung);
- Körperpflege (z.B. Toilettenartikel, Coiffeur);
- persönliche Ausstattung (z.B. Schreibmaterial);
- auswärts eingenommene Verpflegung und Getränke;
- Übriges (z.B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke).

Die materielle Grundsicherung kann im Rahmen von Sanktionen um fünf bis dreissig Prozent gekürzt werden. Eine Kürzung auf Nothilfe ist bei Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung jedoch von Bundesrechts wegen nicht zulässig.

5. Rechtslage Sozialhilfensätze im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Was die unterschiedlichen Stati im Asyl- und Flüchtlingsbereich und die damit einhergehenden drei Stufen bei der Bemessung der Sozialhilfe (Grundbedarf) anbetrifft, verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Beantwortung der Motion der SVP-Fraktion betreffend Reduktion der Sozialhilfe für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie vorläufig Aufgenommene auf die Nothilfe [Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 22. Dezember 2017; Vorlage Nr. 2711.2 – 15646].

6. Vergleich Kosten im Asylwesen mit anderen Kantonen

6.1 SODK: Übersicht der kantonalen Unterstützungsleistungen im Asylbereich

Im Rahmen der parlamentarischen Diskussionen zur Asylgesetzrevision (10.052) hatte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) die SODK im Sommer 2012 gebeten, Informationen zu den Unterstützungsleistungen der Kantone im Asylbereich zusammenzustellen. Die Kantone haben diese Leistungen - differenziert nach den vier im Asylbereich wichtigsten Personengruppen - in einer Tabelle aufgelistet. Anfang 2017 wurde im Auftrag des Vorstands SODK eine Aktualisierung der Tabelle² vorgenommen. Für den Kanton Zürich wird auf die Empfehlungen der Sozialkonferenz Zürich zur Asylfürsorge verwiesen³.

Gemäss SODK ist die «Vergleichbarkeit der kantonalen Unterstützungsleistungen im Asylbereich [...] aufgrund der föderalen Strukturen begrenzt.» Der Regierungsrat hat die Direktion des Innern ersucht, die SODK um eine Überprüfung der Übersicht der kantonalen Unterstützungs-

² www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Migration/2017/2017.06.29_Informationen_und_Tabelle_d.pdf

³ Das Zürcher Stimmvolk hat am 24. September 2017 der Aufhebung der Sozialhilfeleistungen für vorläufig Aufgenommene im Sozialhilfegesetz zugestimmt. Seit dem 1. März 2018 haben diese Personen tiefere Ansätze (sogenannte Asylsozialhilfe).

richtlinien im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Stand 2017) zu bitten. Das Anliegen wurde mit Schreiben vom 18. Dezember 2018 formuliert.

6.2 Eidgenössische Finanzkontrolle: Prüfung der Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich (Publikation Bericht⁴: 17. März 2017)

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hält in ihrem Bericht «Prüfung der Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich» (publiziert am 17. März 2017) zentral fest, dass die Zahlen zur Berechnung der Pauschalen aktualisiert werden sollen (S. 4; Hervorhebungen hinzugefügt):

«Die Pauschalansätze pro Person aus dem Asyl- oder Flüchtlingsbereich werden nachvollziehbar berechnet und beziehen auch kantonale Unterschiede mit ein. Allerdings stützt sich die Berechnung in weiten Teilen nicht auf die tatsächlich in den Kantonen anfallenden Normkosten. Zudem werden veraltete Indizes, wie der Konsumentenpreisindex von 1993 und ein Mietpreisindex basierend auf einer Erhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) aus dem Jahr 2003, verwendet.»

Die EFK hält im Bericht weiter fest (S. 33, Hervorhebungen hinzugefügt):

«Im Jahr 2017 sollen eine Deckungsgradanalyse zum neuen Finanzierungssystem durchgeführt und pro Kanton die tatsächlichen Kosten der Sozialhilfe den erhaltenen Globalpauschalen gegenübergestellt werden. Die letzte Analyse von 2009 hat sich als ziemlich schwierig erwiesen, weil es kaum möglich war, exakte und vergleichbare Daten von den Kantonen zu erhalten.»

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) nahm dazu wie folgt Stellung (S. 35):

«Das SEM wird demnach ab 2018 den Kostendeckungsgrad der Globalpauschale 1 und 2 periodisch überprüfen und bei Bedarf Anpassungen vornehmen. [...] Zudem ist das Monitoring Neustrukturierung geplant, in dessen Rahmen die Gesamtkosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich künftig periodisch erhoben und den Abgeltungen des Bundes gegenübergestellt werden (siehe Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 3. September 2014, Seite 8001).»

Ob dieses Monitoring zu belastbaren empirischen Daten führt, muss zum aktuellen Zeitpunkt bezweifelt werden, da die Kantone einerseits sehr unterschiedliche Arbeitsmethoden und Organisationsstrukturen haben. Andererseits fehlen verbindliche Vorgaben an die Kantone zur Führung einer Kosten-Leistungs-Rechnung inkl. Erfassung und Schlüsselung der Kosten, um die Deckungsbeiträge dann vergleichen zu können.

6.3 Revisionsbericht der Zuger Finanzkontrolle: Prüfauftrag Staatswirtschaftskommission zur Dossieranalyse im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die Staatswirtschaftskommission des Kantons Zug beauftragte die Zuger Finanzkontrolle am 2. November 2016, rund zwanzig konkrete Fälle des Asyl- und Flüchtlingsbereichs zu analysieren und, wenn möglich, einen Kostenvergleich mit anderen Kantonen anzustellen. Der Bericht der Finanzkontrolle Nr. 35 - 2017 vom 30. Juni 2017 hält zum Kostenvergleich mit anderen Kantonen Folgendes fest (Ziff. 6.5 S. 15): «Aufgrund der erhaltenen Rückmeldungen⁵ bzw. der Situation, dass jeder Kanton eine autonome Lösung betreibt mit unterschiedlichen Kostenaufteilungen auf Stufe Kanton und Gemeinden, ist es aktuell nicht möglich, einen aussagekräftigen Kostenvergleich vorzunehmen. Diese Feststellung wird auch durch eine von der Eidgenössischen

⁴ www.efk.admin.ch/de/publikationen/sicherheit-umwelt/justiz-und-polizei/1346-umsetzung-des-finanzaufsichtskonzepts-im-asylbereich-staatssekretariat-fuer-migration.html

⁵ Angefragt wurden je via die Finanzkontrolle die Kantone Zürich, Aargau, Luzern, Schwyz, Uri, Ob- und Nidwalden.

schen Finanzkontrolle (EFK) vorgenommene Revision beim Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich bestätigt.»

Weiter führt die Finanzkontrolle aus: «Auch sind die Zuständigkeiten für die Sozialhilfekosten in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Während im Kanton Zug der Kanton zu 100 Prozent die Sozialhilfekosten trägt, was sich insbesondere bei den Bereichen 'Asylsuchende 7+ und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge 7+' sowie 'B5+/Härtefälle B' niederschlägt (vgl. u.a. Kostendeckungsgrade), kennen andere Kantone (z.B. die Kantone Zürich, Luzern, Aargau etc.) Aufteilungen zwischen Kanton und Gemeinden bzw. sind die Gemeinden (teilweise) für die Aufnahme-/Kostenübernahme zuständig. Einzig im Bereich der Unterstützungsgrundlagen (vgl. Ziffer 6.2) kann ein Vergleich aufgezeigt werden (unabhängig, ob die Kantone oder die Gemeinden die Kosten tragen müssen).»

6.4 Vergleiche jeglicher Kostenvergütungen (Zahnarzt, Schulungen, Förderungen etc.)

Ein Vergleich jeglicher Kostenvergütungen (Zahnarzt, Schulungen, Förderungen etc.) ist nicht möglich respektive methodisch schwierig. Die Interpretation der Resultate gestaltet sich noch schwieriger, weil - wie oben ausgeführt - die Leistungen der Sozialhilfe bedarfsabhängig sind und individuell bemessen werden. Die Erhebung müsste überdies um eine Vergleichsgruppe («normale» Sozialhilfebeziehende) erweitert werden. Es ist schliesslich fraglich, ob die Kantone aus Überlegungen des Datenschutzes bereit wären, diese notwendigen Daten für den Kanton Zug zu erheben.

7. Beurteilung

Die grössten Kostentreiber in der Sozialhilfe sind insbesondere die Wohn- und Gesundheitskosten (im Kanton Zug im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen betrifft dies aber nicht die Krankenkassenprämien, da im Kanton Zug die individuellen Prämienverbilligungen mit grosser Wirksamkeit entlasten) sowie die Zahlungen, die für die «Aufstockung» der Niedriglöhne geleistet werden müssen. Ins Gewicht fallen auch die Kosten der sprachlichen und beruflichen Integration, welche bisher vom Bund mit 6000 Franken und ab Mai 2019 im Rahmen der Integrationsagenda neu mit 18 000 Franken entschädigt werden. Die Investition in die sprachliche und berufliche Integration dient der Ursachenbekämpfung. Das Erlernen der Landessprache und die berufliche Integration sind zwingende Voraussetzungen, damit sich die Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich langfristig von der Sozialhilfe ablösen können. In der von Bund und Kantonen beschlossenen Integrationsagenda geht es nun in die zweite Phase. Ein wesentlicher Bestandteil von Phase zwei beinhaltet die Überprüfung des gesamten Finanzierungssystems im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich die Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung. Die Kantone werden diesen Prozess kritisch-konstruktiv begleiten und mitgestalten.

Aus Sicht der Kantonsfinanzen weniger problematisch ist die Höhe des Grundbedarfs an sich. Eine Einzelperson aus dem Asylbereich muss im Kanton Zug mit 15 Franken pro Tag auskommen. Gleichwohl müssen Personen aus dem Asylbereich die gleichen Ausgabenpositionen gemäss SKOS-Warenkorb (s.o. Kapitel 4.4) aus dem Grundbedarf tragen wie Personen, welche nach den SKOS-Ansätzen unterstützt werden. Gemäss einer vom Bundesamt für Statistik im Jahr 2014 durchgeführten Studie über die Höhe des Grundbedarfs⁶ sind die SKOS-Ansätze, welche sich am Bedarf der einkommensschwächsten zehn Prozent der Bevölkerung orientieren, für Einzelpersonen- und Zweipersonenhaushalte zu tief. Vor dem Hintergrund, dass der Grundbedarf in der Asylsozialhilfe nur rund die Hälfte des Grundbedarfs nach SKOS-Richtlinien

⁶ Bundesamt für Statistik. SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnung des BFS. Neuchâtel, 2014 (publiziert am 30. Januar 2015): www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2015_Studie_Grundbedarf-d_01.pdf

beträgt, erscheint eine weitere Reduktion des Grundbedarfs in der Asylsozialhilfe nicht angezeigt. Auch aus finanzpolitischen Überlegungen ergibt eine weitere Kürzung letztlich wenig Sinn, weil das Einsparpotential im Verhältnis zu den Gesamtausgaben im Sozialbereich lediglich einen geringfügigen Teil ausmacht und sich die anfallenden Kosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch die Kürzung nicht substantiell reduzieren würden.

Viel einschneidender ist, dass ein «Sockel» an Personen bleibt, für die der Bund nach einer gewissen Zeit (je nach Status nach fünf oder sieben Jahren) keine Pauschalen mehr ausrichtet und es wird wohl auch nicht möglich sein, alle Personen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die hohen Schwankungen der letzten Jahre führten etwa beim kurzfristigen Akquirieren von Wohnraum und Personal zu Fix-Sprungkosten.

Als Massnahme, um die Kosten im Griff zu behalten, hat das Kantonale Sozialamt auf den 1. Januar 2017 eine Kosten-Leistungs-Rechnung eingeführt und im September 2016 das Projekt «Qualitätssicherung und Grundlagen» in der Abteilung Soziale Dienste Asyl (SDA) gestartet. Die Staatswirtschaftskommission ist informiert und hatte die Finanzkontrolle in diesem Zusammenhang am 2. November 2016 mit einer Dossieranalyse im Asyl- und Flüchtlingsbereich beauftragt. Die vom Sozialamt eingeleiteten Massnahmen sind sinnvoll und werden laufend optimiert. Ende 2018 ist das Projekt abgeschlossen.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Regierungsrat eine Berichterstattung im Sinne der Motion der FDP-Fraktion ab. Ein aussagekräftiger Kostenvergleich zwischen den Kantonen ist nicht möglich, insbesondere weil einerseits jeder Kanton eine autonome Lösung mit unterschiedlichen Zuständigkeiten respektive Kostenaufteilungen auf Stufe Kanton und Gemeinden betreibt und weil andererseits die Kantone den Grundbedarf (Sach- oder Naturalleistungen; Selbstversorgung oder Versorgung in der Unterkunft; mit der Sozialhilfe zu finanzierende Posten, etc.) sowie die übrigen Kostenvergütungen sehr unterschiedlich handhaben. Schliesslich ist fraglich, wie weit die Kantone bereit und befugt wären, ihre Daten überhaupt offen zu legen. Eine weitere Reduktion des Grundbedarfs in der Asylsozialhilfe respektive eine Gesetzesänderung zur Kosten-Reduktion erscheint überdies - auch aus finanzpolitischer Sicht - nicht angezeigt. Die Erstellung eines diesbezüglichen Berichts - wie von der Motionärin verlangt - erübrigt sich deshalb.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion der FDP-Fraktion betreffend Reduktion der Asylkosten (Vorlage Nr. 2840.1 - 15697; Berichts-Motion) erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 11. Dezember 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart