

ÄNDERUNG DES GESETZES
ÜBER DIE SOZIALHILFE IM KANTON ZUG

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 3. JANUAR 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz; SHG; BGS 861.4). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	2
2	Ausgangslage	4
3	Gründe für die Teilrevision	5
4	Ziele der Teilrevision	8
5	Verhältnis zu anderen Gesetzgebungen	9
6	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen	12
7	Vernehmlassungsergebnis	30
8	Vollzug des teilrevidierten Sozialhilfegesetzes	31
9	Finanzielle Auswirkungen	32
10	Motion der CVP-Fraktion vom 18. Juni 2003	32
11	Schlussbemerkungen und Anträge	48

1 Das Wichtigste in Kürze

Das bestehende Sozialhilfegesetz (SHG; BGS 861.4) stammt aus dem Jahre 1982. Es löste damals das Gesetz über das Armenwesen vom 28. November 1918 ab und hat sich seither grundsätzlich bewährt. Allerdings haben sich in den letzten 20 Jahren die Gesellschaft und das wirtschaftliche Umfeld markant gewandelt. Aus heutiger Sicht fehlen im Gesetz konkrete rechtliche Grundlagen, um auf die gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Entwicklung und die zunehmend vielfältigen Lebensformen der unterstützten Personen einzugehen.

Die wichtigsten Elemente der Teilrevision sind:

- **Subsidiarität:** Die Subsidiarität der Sozialhilfe gehört zu den fundamentalen Prinzipien der Sozialhilfe. Für die individuelle Sozialhilfe bedeutet dies, dass Hilfe nur dann gewährt wird, wenn und soweit die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Das Prinzip wird daher als Grundsatz im Gesetz selber aufgenommen.
- **Integration:** Sozialhilfe ist auf die soziale und berufliche Integration ausgerichtet. Integration von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern gehört zu den wesentlichen Fundamenten einer modernen Sozialhilfe. Sie ist auch die Leitlinie der für die Unterstützung im Kanton bisher und künftig anwendbaren SKOS-Richtlinien. Es werden einzelne Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration ausdrücklich genannt. Es wird die Möglichkeit geschaffen, dass die Erbringung einer vertraglich vereinbarten Eigen- oder Gegenleistung im Rahmen einer Integrationsmassnahme bei der Unterstützung angemessen berücksichtigt werden kann. Die bisher separat in einem Kantonsratsbeschluss festgehaltenen Regelungen zur Ausrichtung von Soziallöhnen werden im Gesetz verankert. Neu regelt das Gesetz zudem explizit, dass die Unterstützung mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann.
- **Interinstitutionelle Zusammenarbeit:** Zur Eingliederung der Hilfesuchenden sowie zur Förderung ihrer finanziellen Unabhängigkeit, müssen die Sozialhilfeorgane mit anderen Stellen (Beispiele: Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Berufsberatung) zusammenarbeiten. Dieser Grundsatz wird neu explizit im Gesetz verankert.

- **Aufgaben der Einwohnergemeinden:** Mit der Verankerung der fachlichen Beratung durch Sozialdienste wird deutlich gemacht, dass die soziale Arbeit gewisse Qualitätsanforderungen erfüllen muss.
- **Bürgergemeinden:** Den Bürgergemeinden, die bisher nur wenige Sozialhilfefälle für eigene Bürger geführt haben, wird diese Verpflichtung nicht mehr übertragen. Sie sind künftig auch nicht mehr zahlungspflichtig für die ausgerichtete wirtschaftliche Sozialhilfe.
- **Institutionen:** Mit der Möglichkeit, durch einfachen Beschluss weitere kantonale Sozialdienste zu schaffen und/oder zu betreiben, kann der Kanton weiterhin steuernd eingreifen.
- **Direktion des Innern:** Auch nach der Kommunalisierung der Unterstützungskosten (wirtschaftliche Sozialhilfe) durch die neue Zuger Finanz- und Aufgabenreform bleibt die Direktion des Innern in verschiedener Hinsicht in der Verantwortung für ein wirkungsorientiertes Sozialwesen. Da mit Vorgaben des Kantons die rechtsgleiche Behandlung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im ganzen Kanton sichergestellt wird und Sozialtourismus zwischen den Gemeinden verhindert werden kann, behält der Kanton auch unter Berücksichtigung der Regelung in der neuen Zuger Finanz- und Aufgabenreform die Möglichkeit, die Bemessung der Unterstützung zu regeln.
- **Abtretung:** Die Unterstützung kann wie bis anhin von der Abtretung erheblicher vermögensrechtlicher Ansprüche gegenüber Dritten abhängig gemacht werden und die Sozialdienste können insbesondere von Versicherungen verlangen, rückwirkende Leistungen direkt an sie auszubezahlen. Diese Vorschriften erleichtern die Durchsetzung der Subsidiarität der Sozialhilfe in der alltäglichen Arbeit und sichern ein klares Verfahren bei der Geltendmachung von Einnahmen.
- **Kürzung:** Mit der detaillierten Regelung der Kürzungsmöglichkeiten bei Nichtbefolgung von Anordnungen der Sozialdienste wird diesen unter bestimmten Voraussetzungen die rechtliche Möglichkeit gegeben, Unterstützungsleistungen zu kürzen, zu verweigern oder zu unterbrechen. Eine solche Regelung im Gesetz hat eine präventive Wirkung.

- **Strafrechtsnorm:** Mit der Schaffung einer Strafrechtsnorm im SHG können Verstösse der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger gegen Vorschriften, Anordnungen und dgl. sanktioniert werden. Eine solche Vorschrift wirkt bereits präventiv und schafft Klarheit für die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger.
- **Soziale Heime:** Nicht in diesem Gesetz geregelt wird der Bereich der sozialen Heime. Für diese Einrichtungen ist ein besonderes Heimgesetz vorgesehen. Neben inhaltlichen Gründen für die Trennung der beiden Erlasse spricht auch der aktuelle Stand der Umsetzung der NFA. In diesem Bereich sind heute noch derart viele Fragen offen, dass eine Umsetzung auf kantonaler Ebene im Moment nicht möglich ist.
- **Kostenneutralität:** Diese Teilrevision des Sozialhilfegesetzes löst keine zusätzlichen Kosten aus und erfüllt damit die Anforderung an die Kostenneutralität. Nach heutiger Erkenntnis erwachsen aus der Gesetzesvorlage weder für den Kanton noch für die Gemeinden neue Kosten abgesehen von einer Kostenverlagerung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe von den Bürgergemeinden an die Einwohnergemeinden. Aufgrund der ZFA 1. Paket wird zudem die kantonale Vergütung an die Einwohnergemeinden für die zu ihren Lasten anfallenden Unterstützungskosten aufgehoben. Nicht ausgeschlossen sind Mehrkosten, die aufgrund der Sanierungsbestrebungen im Bereich der Sozialversicherungen und der wirtschaftlichen Entwicklung für die Sozialhilfe entstehen. Solche Mehrkosten stehen aber in keinem Zusammenhang mit der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes, sondern entstünden ohnehin. Das Sozialhilfegesetz soll in seiner teilrevidierten Fassung vielmehr dazu beitragen, die Kostenentwicklung besser zu steuern und zu kontrollieren.

2 Ausgangslage

2.1 Entstehungsgeschichte

Zur Vorbereitung der Revision des Sozialhilfegesetzes wurde in Zusammenarbeit mit einer aus Fachleuten bestehenden Arbeitsgruppe ein Thesenpapier erarbeitet, welches die Gründe für die Revision, die Zielsetzungen und die Konturen eines revidierten Gesetzes erläuterte. Der Regierungsrat hat sich an der Sitzung vom

18. November 2003 mit dem Thesenpapier auseinander gesetzt und diverse grundsätzliche Hinweise zur weiteren Bearbeitung des Vorhabens gegeben.

Am 16. August 2005 hat der Regierungsrat das Ergebnis der ersten Lesung des Gesetzes zur Vernehmlassung freigegeben. Diese lief anschliessend bis am 31. Oktober 2005. Es sind insgesamt 31 Vernehmlassungen eingegangen, auf die in Kapitel 7 eingegangen wird.

2.2 Zuger Finanz- und Aufgabenreform

Parallel zur Revision des Sozialhilfegesetzes läuft das Projekt der neuen Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Nach Vorliegen der grundlegenden Vorgaben in der ZFA wurde von der Direktion des Innern die Revision des Sozialhilfegesetzes an die Hand genommen.

3 Gründe für die Teilrevision

3.1 Teil- anstelle einer Totalrevision

Das aktuelle Sozialhilfegesetz hat sich in der Praxis in vielen Punkten bewährt und ist gut eingeführt. In den folgenden Punkten ist es allerdings nicht mehr zeitgemäss:

- Es ist ein wichtiges Anliegen, dass die Selbsthilfe und Selbstverantwortung gefördert werden. Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sollen möglichst bald wieder in den freien Arbeitsmarkt integriert werden. Um die Erreichung dieses Integrationsziels zu unterstützen, sollen positive Leistungen vermehrt honoriert werden. Demgegenüber soll die Verletzung von Mitwirkungspflichten und Anordnungen sanktioniert werden. Der Kanton soll zudem bei der Übertragung von Aufgaben seine Kontroll- und Aufsichtsfunktionen wahrnehmen.
- Erschwerend für das kantonale Sozialwesen wirkt sich aus, dass das Sozialversicherungs-System zunehmend unter Druck gerät und Leistungen (beispielsweise bei der Arbeitslosenversicherung) gekürzt werden. Zudem beabsichtigt der Bund über die Neugestaltung des Finanzausgleiches (NFA) die finanziellen Verantwortlichkeiten in verschiedenen Bereichen an die Kantone zu übertragen.

- Die Sozialhilfe gewinnt an Bedeutung bei den Risiken, welche vom Sozialversicherungs-System nicht oder ungenügend gedeckt werden. Alleinerziehende und Familien mit drei und mehr Kindern sind heute überdurchschnittlich von Armut betroffen und auf Sozialhilfe angewiesen. In einem engen Zusammenhang damit stehen die Schwierigkeiten von Jugendlichen mit einer schlechten Ausgangsposition. Langzeitarbeitslosigkeit stellt ein ernst zu nehmendes Problem dar. In der heutigen Leistungsgesellschaft können vermehrt Personen mit psychischen und physischen Problemen oder Leiden nicht mehr aktiv am Erwerbsleben teilnehmen. Die Zahl derjenigen Personen ist steigend, die bei voller Erwerbstätigkeit nicht mehr von ihrem Salär leben können („working poor“).
- Die Familienstrukturen haben sich grundlegend verändert. Das ursprüngliche Familienmodell (Vater, Mutter, 2 Kinder) entspricht in vielen Fällen nicht mehr der Realität und gilt nicht mehr als einziges Partnerschaftsmodell. Trennungen und Lebensabschnittspartnerschaften gewinnen an Bedeutung. So genannte „Patchwork Families“ entstehen und damit bilden sich neue Rollenbilder (Stiefmutter, Stiefvater, gemeinsame Kinder etc.). Konkubinate haben sich gesellschaftlich etabliert.
- Die Zuger Finanz- und Aufgabenreform hat die Rahmenbedingungen für das Sozialwesen verändert und erfordert daher neue Regelungen in verschiedenen Teilbereichen.

In der Vernehmlassung wurde von vielen teilnehmenden Körperschaften und Organisationen das Fehlen einer Gesamtkonzeption bemängelt und eine Totalrevision verlangt. Dem ist entgegenzuhalten, dass sich das geltende Gesetz in weiten Bereichen bewährt hat. Zudem bestehen wichtige Reformvorhaben. Eine Totalrevision ohne Kenntnis der Ergebnisse dieser Projekte (Zuger Finanz- und Aufgabenreform 2. Paket, Staatsaufgabenreform, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) wäre problematisch. Demzufolge wird am Vorgehen mit einer Teilrevision festgehalten.

3.2 Rechtspolitische Überlegungen

Artikel 12 der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesverfassung (SR 101) sieht ein Recht auf Hilfe in Notlagen vor: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für

ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ In Artikel 41 der neuen Bundesverfassung sind zudem Sozialziele festgelegt, welche die Ausrichtung des Sozialstaates Schweiz konkretisieren. Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen unterstreichen die Bedeutung der Sozialrechte in unserer modernen Gesellschaft. Eine Ermächtigung des Bundes zur Regelung der Sozialhilfe - unter Ausnahme von interkantonalen Zuständigkeitsbestimmungen - fehlt, weshalb das Sozialhilferecht in die Kompetenz der Kantone fällt. Einige Kantone haben in den letzten Jahren ebenfalls ihre Sozialhilfegesetzgebung revidiert (z.B. Bern, Freiburg, Zürich).

Etliche der vorgeschlagenen neuen gesetzlichen Regelungen wurden bis anhin in anderen Erlassen geregelt. Beispielsweise wurden vor einiger Zeit befristete soziale Projekte durch Kantonsratsbeschlüsse (KRB) geregelt (z.B. KRB betreffend Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten vom 29. Oktober 1998, BGS 861.6; KRB betreffend Errichtung einer Fachstelle Berufsintegration und Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten vom 27. September 2001, BGS 861.62). In den erwähnten Vorlagen wurde eine definitive Lösung über die SHG-Revision auf Gesetzesstufe in Aussicht gestellt.

3.3 Gesellschaftspolitische und organisatorische Überlegungen

Zentrale Elemente des neuen Sozialhilfegesetzes bleiben die Grundsätze der Subsidiarität und der Individualität der Sozialhilfe. Nebst der unmittelbaren Hilfe zur Existenzsicherung steht die mittelbare Hilfe zur Selbständigkeit und zur gesellschaftlichen (Re-)Integration im Vordergrund. Dazu braucht es entsprechende Rahmenbedingungen.

Die Konjunkturzyklen der Wirtschaft werden immer kürzer. Die damit verbundenen Restrukturierungen liessen auch im Kanton Zug niederschwellige Arbeitsplätze verschwinden. Die Folge ist eine zunehmende Sockelarbeitslosigkeit. Betroffen sind vor allem wenig bis gar nicht qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Für die Förderung von beruflichen und sozialen Integrationsmassnahmen braucht es eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage.

Wie in anderen Bereichen ist auch in der Sozialhilfe eine fachliche Beratung gesetzlich ausdrücklich zu postulieren. Die für die Sozialhilfe zuständigen Gemeinwesen und Institutionen im Kanton Zug haben für qualitativ ausreichende Beratung zu sorgen. Entsprechende Bestimmungen sollen die Fachkompetenz sicherstellen.

4 Ziele der Teilrevision

Die Teilrevision ist auf Grund der vorstehenden Ausführungen auf die folgenden Zielsetzungen ausgerichtet:

- Die bewährten gesetzlichen Grundlagen werden unter Berücksichtigung der Postulate einer modernen Sozialhilfe beibehalten.

- Die folgenden Grundsätze eines modernen Sozialwesens sollen ausdrücklich verankert werden:
 - Subsidiaritätsprinzip
 - Regelung der individuellen Sozialhilfe (Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration etc.)
 - Schaffung von Grundlagen für die generelle Ursachenbekämpfung (Präventivfunktion)
 - Verstärkung des Mitwirkungs- und Anreizprinzips
 - Die Steuerungs-, Koordinations- und Aufsichtsfunktion des Kantons werden in der Gesetzgebung dargestellt und damit verankert.
 - Die Zuständigkeiten sind klar festzulegen.
 - Die Professionalität auf allen Ebenen wird ausgebaut.

Insgesamt soll das teilrevidierte Gesetz ein zukunftsorientierter und flexibler Erlass sein, der in seinen Aussagen prägnant und verständlich ist und über eine klare Aufbaustruktur verfügt.

Der Kanton Zug soll weiterhin über ein kostengünstiges Sozialwesen verfügen. Dazu gehört eine Aufgabenteilung zwischen dem Kanton, den Gemeinden und privaten Leistungsanbietern, die geleitet ist von den Prinzipien der Effektivität und der Effizienz. Die Aufgabenerfüllung soll jeweils dort erfolgen, wo sie am besten und am günstigsten erfolgen kann. Der vorliegende Gesetzesentwurf soll zusammen mit den beiden Paketen der Zuger Finanz- und Aufgabenreform die Erreichung dieser Zielsetzung sicherstellen.

5 Verhältnis zu anderen Gesetzgebungen

5.1 Bundesebene

NFA

Am 28. November 2004 wurde von Volk und Ständen die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) angenommen. Damit wurden die Verfassungsgrundlagen für dieses grosse Reformpaket geschaffen. Von den eidgenössischen Räten ist das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz bereits verabschiedet worden. Die Verfassungsgrundlagen und das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz bilden einen ersten Schritt zur Umsetzung der NFA. In einem zweiten Schritt werden nun die Arbeiten zu den Ausführungsbestimmungen (zweite Botschaft) vorangetrieben. Im Einzelnen geht es um die Teilrevision von 33 Bundesgesetzen. Dazu zählen gewichtige Anpassungen im Gebiete der Integration von behinderten Menschen. Diese NFA Ausführungsgesetzgebung soll im Rahmen eines Mantelerlasses verabschiedet werden, gegen den anschliessend das Referendum ergriffen werden kann. Die NFA wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten. Dies bedingt, dass die eidgenössischen Räte die Beratungen zur Ausführungsgesetzgebung bis zur Herbstsession 2006 abschliessen, so dass auch in den Kantonen die notwendigen Gesetzgebungsarbeiten zeitgerecht abgeschlossen werden können. Die NFA-Ausführungsgesetzgebung war bis Mitte Februar 2005 in der Vernehmlassung. Nach den Sommerferien hat der Bundesrat die mit den Kantonen bereinigte Botschaft vorgelegt (Bundesblatt vom 25. Oktober 2005). Die Beratungen in der Kommission des Erstrates könnten somit erst gegen Ende 2005 aufgenommen werden. Diese Situation führt dazu, dass der Bereich sozialer Heime im Rahmen der SHG-Teilrevision sinnvollerweise nicht bearbeitet werden kann.

5.2 Kantonale Ebene

5.2.1 Zuger Finanz- und Aufgabenreform, Paket 1

Das erste Paket der neuen Zuger Finanz- und Aufgabenreform ist vom Kantonsrat verabschiedet worden und wird am 1.1.2006 in Kraft gesetzt. Daraus ergeben sich die nachstehenden Änderungen für das SHG.

Unterstützungskosten (wirtschaftliche Sozialhilfe)

§ 33 Absatz 1 Bst. a SHG, der die kantonale Vergütung an die Einwohner- und Bürgergemeinden für die zu ihren Lasten anfallenden Unterstützungskosten regelt, wird

aufgehoben. Der Kanton beteiligt sich an der Finanzierung dieser Aufgabe im Sinne einer klaren Aufteilung der Zuständigkeit nicht mehr.

Jugendförderung und Jugendschutz

§ 34 SHG, der die Jugendhilfe regelt, wurde bereits modifiziert und mit dem neuen Absatz 2 wird die rechtliche Grundlage für die Unterstützung der Gemeinden durch die Fachstelle für Jugendschutz und Jugendförderung geschaffen. Für kantonal wahrzunehmende Aufgaben wird § 34 SHG durch einen Zusatz ergänzt (Kann-Vorschrift).

Soziallöhne

Der Kantonsratsbeschluss betreffend Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten vom 29. Oktober 1998 (BGS 861.6) wird ebenfalls angepasst. Bezüglich der neuen Regelung der sozialen und beruflichen Integration wird auf die Detailbestimmungen der SHG-Revision verwiesen.

5.2.2 Zuger Finanz- und Aufgabenreform, Paket 2

Das zweite Paket der neuen Zuger Finanz- und Aufgabenreform ist vom Regierungsrat in erster Lesung beschlossen worden. Das Inkrafttreten ist im Jahre 2008 - zeitgleich mit der NFA - vorgesehen.

Soziale Heime

Der NFA und dementsprechend die neuen Bestimmungen der ZFA, Paket 2, sehen eine umfassende Neuordnung des Bereichs sozialer Heime vor. Die Bestimmungen sind im Rahmen der ZFA und der Umsetzung des NFA detailliert zu erörtern. Das geltende Sozialhilfegesetz bietet bis zum Inkrafttreten der neuen Regelungen die rechtliche Grundlage zur Gewährleistung des Leistungsangebots.

Werkstätten und Tagesstätten

Die gesetzliche Grundlage für Betriebsbeiträge an Werkstätten und Tagesstätten (§ 37 SHG) wird durch das zweite Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform nicht geändert. Sie ist Gegenstand der vorliegenden SHG-Revision.

Tixi-Behindertentransport

Das zweite Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform führt zu einer Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Beiträge an den Verein „TIXI-Behindertentransport“ vom 26. Mai 1994 (BGS 826.193). Da der TIXI-Behindertentransport

regionalen Charakter hat, wird er inskünftig vom Kanton alleine getragen. Die bisherige Kostenbeteiligung der Gemeinden entfällt. Bis zum Inkrafttreten der Änderungen findet die geltende Regelung Anwendung.

5.2.3 Spezielle Gesetzgebungsprojekte

Heimgesetz

Bis zum Erlass eines neuen Heimgesetzes erfolgt die Finanzierung der sozialen Heime in zwei Phasen. In der ersten Phase, d.h. bis zur Inkraftsetzung des zweiten Pakets der neuen Zuger Finanz- und Aufgabenreform, erfolgt diese weiterhin über die heute geltenden §§ 35, 36 und 38 SHG. In der zweiten Phase, d.h. nach Inkraftsetzung des zweiten Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform, soll die Finanzierung über die im ZFA-Rahmen revidierten Bestimmungen erfolgen. Damit ist sichergestellt, dass keine Lücke in der Finanzierung entsteht.

Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung

Der Regierungsrat anerkennt die familienergänzende Kinderbetreuung als ein zentrales Element in der heutigen Familienpolitik (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. März 2002 betreffend Unterstützung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebotes Vorlage Nr. 917.1 - 10589). Im Sinne der Motionsbeantwortung hat eine Projektgruppe ein Grundlagenpapier für familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Zug erarbeitet. Auf dieser Basis hat der Regierungsrat den Entwurf eines Kinderbetreuungsgesetzes geschaffen, Vorlage Nr. 1266.1 - 11561, welches vom Kantonsrat am 29. September 2005 verabschiedet wurde. Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2005 unbenutzt abgelaufen.

Nothilfe

In § 10 der kantonalen Sozialhilfeverordnung (SHV; BGS 861.41) wird neu die Nothilfe geregelt. Der Kanton leistet Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und in Not geraten, beziehungsweise nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, auf ihr Gesuch hin Nothilfe im Sinne von Art. 12 BV (vgl. zur Nothilfe hinten Kapitel 6.10).

Altershilfe

Im Thesenpapier der Direktion des Innern und der Stellungnahme des Regierungsrates war die Frage noch offen, ob die Altershilfe im Sozialhilfegesetz geregelt wird oder nicht. Grundsätzlich erfolgt gemäss der NFA die Abgeltung der Beratungstätigkeit von Pro Senectute Schweiz durch den Bund. Sollte trotz dieser Regelung zu

einem späteren Zeitpunkt die Notwendigkeit von kantonalen oder kommunalen Leistungen an Pro Senectute entstehen, so wird auf Kantonebene § 37 SHG eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen.

6 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Subsidiarität der Sozialhilfe (§ 2bis SHG)

Im Bereich der individuellen und der institutionellen Sozialhilfe gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Für die individuelle Sozialhilfe bedeutet dies, dass Hilfe nur dann gewährt wird, wenn und soweit die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Die Sozialhilfe ist subsidiär gegenüber den Möglichkeiten der Selbsthilfe (z.B. Verwendung von Vermögen oder Aufnahme einer zumutbaren Arbeit), den Leistungen Dritter (z.B. Geltendmachung von Sozialversicherungsansprüchen oder von Unterhalts- und Unterstützungspflichten, Verwandtenunterstützungspflicht) und den freiwilligen Leistungen Dritter. Es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe. Das SHG schafft neue gesetzliche Möglichkeiten in Bezug auf das Einbringen von Beiträgen der bedürftigen Person (vgl. § 16 Absatz 2 und 3 SHG) und der Rückerstattung der erhaltenen Unterstützungen (§ 25 Absatz 1 lit. d und e SHG).

Im Bereich der institutionellen Sozialhilfe bedeutet der Grundsatz der Subsidiarität, dass der Kanton und die Gemeinden Leistungsangebote selber oder durch Dritte nur soweit bereitstellen und finanzieren, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig ist. Dementsprechend werden Dritte mit der Erbringung von Leistungen nur soweit beauftragt, als diese es ohne Auftrag bzw. ohne Leistungsabgeltung nicht selber tun würden.

Ausfluss des Grundsatzes der Subsidiarität der Sozialhilfe ist im Weiteren, dass die Sozialdienste bei der Prüfung von Sozialhilfeansprüchen das Bestehen anderer Ansprüche zu klären haben. Als Beispiele solcher Ansprüche seien genannt: Sozialversicherungsrechtliche Leistungen aus der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge; Prämienverbilligungen der Krankenkassen oder etwa mögliche Haftpflichtansprüche. Mit den verpflichteten leistungspflichtigen Stellen sind gegebenenfalls Lösungen zu erarbeiten, falls nicht durchsetzbare Rechtsansprüche vorliegen.

Die Vorschrift trägt massgeblich zu einem sorgsamem Umgang mit den Finanzen bei, indem sie deutlich macht, dass die Sozialhilfe das letzte Netz der sozialen Sicherung darstellt. Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die anstehenden, aufwändigen Sanierungen der Sozialversicherungswerke sich möglicherweise kostentreibend auf die Sozialhilfe auswirken, wenn Umlagerungen von Leistungen der Sozialversicherungswerke auf das letzte Netz der Sicherung erfolgen. Dass solche Befürchtungen nicht ohne Grund geäussert werden, zeigen die Massnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung mit der Verkürzung der Dauer der Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeldern.

Die Vorschrift zur Subsidiarität hat weder für den Kanton noch die Gemeinden unmittelbare Mehrkosten zur Folge. Die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dient im Gegenteil dazu, die Kosten möglichst tief zu halten. Bisher hat der Kanton durch eine systematische Kontrolle der Dossiers direkt auf die Umsetzung dieses Grundsatzes Einfluss nehmen können. Neu steht die Wahrnehmung dieser Aufgabe gemäss den Regelungen des ZFA 1 finanziell in der alleinigen Verantwortung der Gemeinden.

6.2 Aufgaben der Einwohnergemeinden, Professionalität (§§ 9 bis 11 SHG)

Die Sozialdienste und ihre Mitarbeitenden müssen anspruchsvolle Anforderungen erfüllen, wenn sie ihren Auftrag fachlich einwandfrei und wirkungsorientiert erfüllen sollen. Die fachliche Qualität der sozialen Arbeit ist nicht zuletzt aus finanziellen Gründen unabdingbar, da dadurch bewirkt werden kann, dass die Kosten der Unterstützungen nicht unkontrolliert wachsen. Dem seit Jahren beobachtbaren Wachstum im Unterstützungsbereich kann vor allem auf den beiden folgenden Ebenen wirkungsvoll begegnet werden.

Als erstes gilt es, Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern oder die einmal eingetretene Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen zeitlich kurz zu halten. Dies wird dann erreicht, wenn die soziale, aber vor allem auch die berufliche (Re-)Integration rasch erfolgt und die Unterstützungsdauer damit kurz bleibt. Dieses Ziel rechtfertigt beziehungsweise erfordert den Einsatz zahlenmässig ausreichender und fachlich kompetenter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. So kann verhindert werden, dass sich ein Gewöhnungs- und Chronifizierungsprozess einstellt, der langfristig gesehen teuer zu stehen kommt. In diesem Zusammenhang ist namentlich der Trend zu berücksichtigen, dass zunehmend jüngere und junge Menschen in die Abhängigkeit der

Sozialhilfe geraten. Werden solche Personen zu nicht ablösbaren Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern, so sind die finanziellen Konsequenzen fast unabsehbar.

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist die Geltendmachung aller Einnahmemöglichkeiten. Die hier zu erzielenden Erträge sind nicht zu unterschätzen. Die Leistungen aus der Sozialversicherung, aus interkantonalen Beitragsverpflichtungen (Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, SR 851.1), Beiträge aus Alimenterinkasso, Verwandtenbeiträge und Rückerstattungen usw. machen einen ins Gewicht fallenden Einnahmenbeitrag aus. Erfahrungsgemäss werden diese Einnahmen bei qualitativer oder quantitativer Überforderung der Mitarbeitenden als erstes vernachlässigt. In der Praxis ist dieser Einnahmenbereich viel bedeutender als die in der öffentlichen Diskussion oft im Mittelpunkt stehenden Missbräuche, wobei natürlich auch diese bei professionellen Diensten weniger häufig anfallen.

Die Höhe der im Einzelfall zu leistenden Unterstützung ist im Rahmen der von den Kantonen festgelegten vollständigen oder teilweisen Anwendbarkeit von Richtlinien (grundsätzlich derjenigen der SKOS, soweit nötig ergänzt durch kantonale Ausführungsbestimmungen) weitgehend gegeben.

Bezüglich der aus dem Einsatz zahlenmässig ausreichender und fachlich kompetenter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entstehenden Kosten (Löhne, Infrastruktur) ist zu beachten, dass diese nur den kleineren Teil der Kosten des Sozialhilfewesens ausmachen. Wesentlich schwerer ins Gewicht fallen die Kosten der ausgerichteten Unterstützungen. Jeder effektiv und effizient eingesetzte Besoldungsfranken muss eine hohe Wirkung auf der Ebene der Sozialhilfefranken erzielen.

Um diesen Zielen und Anforderungen gerecht zu werden, hält das Gesetz ausdrücklich fest, dass sowohl die fachliche Beratung als auch der Einsatz von spezialisiertem und ausgebildetem Personal notwendig sind. Von fachlich ausgebildetem Personal kann gesprochen werden, wenn es sich dabei um ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter handelt.

Die gesetzten Rahmenbedingungen sichern nicht nur eine wirkungsorientierte, sondern auch die rechtsgleiche Behandlung der Klientinnen und Klienten. Dem Grundsatz der Rechtsgleichheit kommt grosse Bedeutung zu. Dies zum einen, weil er ein Grundprinzip des Rechtsstaats darstellt. Zum anderen aber auch, weil die

Gleichbehandlung innerhalb des Kantons Sozialtourismus verhindert und einen Wettbewerb unter den Gemeinden zur Abhaltung von Sozialhilfefällen unterbindet.

Die Sozialdienste der Einwohnergemeinden stützen sich bereits heute auf fachlich ausgebildetes Personal. Für sie entstehen aus der Vorschrift zur Professionalisierung gegenüber heute keine Mehrkosten im Personalsektor.

Die Bürgergemeinden haben sich in der Vernehmlassung vehement für eine Beibehaltung dieser Aufgabe ausgesprochen. Dem ist folgendes entgegenzuhalten. Die Bürgergemeinden haben im Jahr 2004 nur 38 Dossiers geführt, die zu wirtschaftlicher Sozialhilfe führten. Unter der Voraussetzung, dass sich alle Bürgergemeinden für eine professionelle Führung der bisher in ihre Zuständigkeit fallenden Fälle zusammenschliessen, wäre theoretisch die Schaffung einer Sozialarbeitsstelle mit einem Pensum von 35 bis 40 Stellenprozenten erforderlich. Der Regierungsrat hält unter diesen Voraussetzungen wie zu Beginn der Vernehmlassung dafür, dass im Sinne von Effektivität und Effizienz künftig alle Fälle ausschliesslich von den Einwohnergemeinden zu bearbeiten seien. Es ist nicht gerechtfertigt, für die geringe Anzahl von Fällen in den Bürgergemeinden eine oder mehrere separate Lösungen einzurichten, zumal die Einwohnergemeinden über alle organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen zur Übernahme der Aufgabe verfügen.

Konsequenterweise werden die Bürgergemeinden auch von der Tragung der Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe entbunden, da es nicht angeht, sie nur von der operativen Verantwortung zu entbinden, die finanziellen Lasten aber unverändert bei ihnen zu belassen.

Es wird zusätzlich auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Änderung des Gesetzes betreffend Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (EG ZGB) verwiesen.

6.3 Aufgaben des Kantons (§ 12 SHG)

Neu ist in Absatz 3 die Führung einer Fachstelle Berufsintegration ausdrücklich im Gesetz verankert. Die rechtliche Verankerung einer solchen Fachstelle rechtfertigt sich aus den vielfältigen Problemen am Arbeitsmarkt.

Die Arbeitslosigkeit ist zu einem zentralen Problem des Sozialwesens geworden und beeinflusst den Aufwand für wirtschaftliche Sozialhilfe sehr stark. Mit den Leistungen einer Fachstelle kann dem Arbeitsplatzverlust vorgebeugt werden. Bei eingetretener Arbeitslosigkeit kann die berufliche Wiedereingliederung zielgerichtet und professionell gefördert werden.

Gesundheitsförderung und Prävention sowie die Abteilung für Suchtfragen und Prävention sind im Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 21. Mai 1970 (§ 29 ff.; BGS 821.1) geregelt. Dementsprechend braucht es keine entsprechende Bestimmung mehr im Sozialhilfegesetz.

Der Kantonsrat hat gemäss Absatz 4 die Kompetenz, bei Bedarf durch einfachen Beschluss weitere kantonale Sozialdienste zu schaffen.

6.4 Zusammenarbeitsverpflichtung (§ 12bis SHG)

Die Hilfesuchenden haben in erster Linie selber Anstrengungen für ihre berufliche und soziale Integration zu unternehmen. Um ihre Eingliederung in die Gesellschaft und den Arbeitsprozess zusätzlich zu fördern und ihnen möglichst rasch zur finanziellen Unabhängigkeit zu verhelfen, ist es wichtig, dass die sich damit befassenden Stellen eng zusammenarbeiten. Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) muss deshalb auch im Sozialhilfegesetz verankert werden. Die IIZ hat schnell, konsequent und planmässig zu erfolgen. Neben der Sozialhilfe betrifft dies insbesondere die Organe der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Invalidenversicherung (IV), der Berufsberatung und der Opferberatungsstelle (Abs. 1). Dabei ist auch anzustreben, dass die Eingliederungsmassnahmen der unterschiedlichen Trägerschaften soweit als möglich harmonisiert und gegenseitige Synergien genutzt werden können (Abs. 2).

6.5 Aufgaben der Direktion des Innern (§ 13 SHG)

Die Direktion des Innern ist auch nach der Kommunalisierung der Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch die neue Zuger Finanz- und Aufgabenreform in verschiedener Hinsicht in der Verantwortung für ein wirkungsorientiertes Sozialwesen. Sie hat durch ihre steuernde und koordinierende Tätigkeit insbesondere dafür zu sorgen, dass die innerkantonale Rechtsgleichheit gewahrt wird und dass kein innerkantonaler Sozialhilfetourismus entstehen kann. Aus diesem Grund wird in Absatz 2

neu ausdrücklich festgehalten, dass die Direktion des Inneren für die Beratung und Koordination der Gemeinden zuständig ist.

Um die rechtsgleiche Anwendung der Sozialhilfe zu erreichen, konkretisiert die Direktion des Innern auf der Basis dieser Vorschrift insbesondere die Ziele der Sozialhilfe und sorgt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden für deren praktische Umsetzung. Sie hat also im Wesentlichen eine koordinierende und beratende Funktion in Bezug auf die Anwendung der Sozialhilfavorschriften und Umsetzung der SKOS-Richtlinien. Die Übernahme dieser Funktion ist von den Gemeinden ausdrücklich erwünscht, da sie sich nicht in der Lage sehen, die Aufgabe selber zu erfüllen. Konkret bedeutet dies, dass die Direktion des Innern die Gemeinden durch den Erlass von Richtlinien, die Organisation oder die Durchführung von Weiterbildungen und die Beratung bei der Umsetzung der Sozialhilfe in Einzelfällen unterstützt. Durch diese Tätigkeiten wird namentlich auch angestrebt, die Zahl der durch richterliche Instanzen (Regierungsrat, Verwaltungsgericht) zu entscheidenden Fälle möglichst gering zu halten und dadurch die entsprechenden Instanzen zu entlasten.

Eine solche Aufgabenzuteilung an die Direktion des Innern wurde für den Bereich der Unterstützungen im Rahmen der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (1. Paket) vorgezeichnet. Auf Seite 31 dieses Berichts (Vorlage Nr. 1250.1 - 11518) wird festgehalten, dass die Direktion des Innern weiterhin zuständig bleibt für die Aufsicht und die Koordination. Der Kanton habe auch künftig die Anwendung der Bestimmungen zur Sozialhilfe zu umschreiben. Weiter sei die fachliche Beratung der Gemeinden auch weiterhin vom Kantonalen Sozialamt wahrzunehmen. So könne die Qualitätssicherung im Rahmen des Sozialhilfegesetzes auch weiterhin gewährleistet werden. Im Übrigen hat auch die vorberatende Kommission des Kantonsrates im Bericht und Antrag zur ZFA (1. Paket) zum Sozialhilfegesetz festgehalten, dass die Beratung und Aufsicht durch das kantonale Sozialamt bestehen bleibt (Vorlage Nr. 1250.3 - 11629, S. 8).

Gegenüber der früheren Regelung zieht sich der Kanton aus der operativen Kontrolle zurück und konzentriert sich gestützt auf die Aufsicht sowie Koordinations- und Beratungskompetenz weitgehend auf strategische Vorgaben. Eine solche Aufgabenteilung entspricht modernen Vorstellungen des zielorientierten Zusammenwirkens von Kanton und Gemeinden.

Durch die Vorschrift entstehen keine Mehrkosten für den Kanton. Er nimmt diese Aufgabe mit dem bestehenden Personalbestand wahr, indem er Ressourcen nutzt, die bisher eher im Kontrollbereich eingesetzt wurden, um seine strategische Präsenz und die Steuerung zu verstärken. Das Interesse der Gemeinden an dieser steuernden Funktion des Kantons, das auch in der Vernehmlassung deutlich geäußert wurde, zeigt, dass diese dadurch einen günstigen Einfluss auf ihre Tätigkeit und damit auf die bei ihnen entstehenden Kosten erwarten. Für die Kostenentwicklung entscheidend ist die konsequente Bedarfsorientierung. Die Beschränkung auf Leistungen, die dem Bedarf entsprechen, entspricht einem haushälterischen Umgang mit öffentlichen Geldern.

6.6 Berufliche und soziale Integration (§ 15bis SHG)

Wichtige neue Akzente setzt die Teilrevision mit der Förderung der beruflichen und sozialen Integration. Damit verbunden sind die Stärkung der Eigenverantwortung, die Vereinbarung von individuellen Zielen sowie ein Anreizsystem. Der Kanton und die Gemeinden haben ihre Sozialhilfepraxis bereits seit einiger Zeit in diesem Sinne ausgerichtet. Die SKOS-Richtlinien enthalten Empfehlungen in diese Richtung. Die Praxis soll nun im Gesetz aufgenommen und verdeutlicht werden. Dass die Förderung der Integration ein zentrales Anliegen ist, wurde bereits 1999 in einem viel beachteten OECD-Bericht (Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz) festgestellt. Laut diesem Bericht bestehen in der Schweiz v.a. im Bereich der beruflichen Integration Lücken und Nachholbedarf. Diese neue Bestimmung nimmt auch die Regelungen des Kantonsratsbeschlusses betreffend Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten (BGS 861.6 und 861.6(1)) auf, der bis zum Inkrafttreten des revidierten Sozialhilfegesetzes gilt, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2007.

In den geltenden §§ 4 und 5 SHG ist der Gedanke der Prävention der Sozialhilfe enthalten. Einerseits sind die Ursachen einer Notlage zu ermitteln und nach Möglichkeiten zu beseitigen oder zu vermindern (§ 4 SHG). Andererseits ist Sozialhilfe so zu gewähren, dass sie künftigen Notlagen vorbeugt (§ 5 SHG). Diese Grundsätze behalten weiterhin zentrale Bedeutung.

Neu wird in Absatz 1 von § 15bis die Integration als Ziel deutlicher hervorgehoben. Als Massnahmen zur sozialen oder beruflichen Integration gelten gemäss der neuen Formulierung im Gesetz insbesondere berufliche Qualifizierungsmassnahmen,

Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt, Beschäftigungsprogramme, Familienarbeit sowie Freiwilligeneinsätze. Die Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration sollen im ganzen Kanton gleichermassen angeboten werden. Damit wird einzig zum Ausdruck gebracht, dass ein als gültig festgelegtes Minimum nicht unterschritten werden darf. Selbstverständlich resultiert aus der Vorschrift keine Einschränkung bezüglich höherer Leistungen, Innovationen und Pilotprojekten in einzelnen Gemeinden, die von diesen selber zu finanzieren sind.

In § 15bis Absatz 1 SHG sind mögliche Massnahmen zur sozialen oder beruflichen Integration genannt. Die Sozialdienste können die im Rahmen einer Massnahme zur sozialen und beruflichen Integration vereinbarte Eigenleistung bei der Bemessung der Unterstützung angemessen berücksichtigen. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, dass die Sozialdienste weiterhin Sozialhilfe in der Form von „Soziallöhnen“ auszahlen. Da der Kanton die Bemessung der Unterstützung in einer Verordnung regelt, werden die Form und das Ausmass der Berücksichtigung der Eigenleistung dort näher auszuführen sein. Als Leitlinie der konkreten Ausgestaltung werden die revidierten SKOS-Richtlinien dienen.

Das Erbringen einer vertraglich vereinbarten Eigen- oder Gegenleistung im Rahmen einer Integrationsmassnahme soll bei der Bemessung der Unterstützung im Sinne eines Anreizsystems angemessen berücksichtigt und honoriert werden. Die SKOS-Richtlinien, die auch unter dem revidierten Gesetz die Grundlage für die Bemessung der Unterstützung bilden sollen, stecken mit ihren Ansätzen den Rahmen für die Honorierung der Eigenleistungen ab. Umgekehrt sieht das Gesetz aber auch vor, dass die Unterstützung bei Nichtbefolgung von Anordnungen der Sozialdienste (§ 21ter SHG) gekürzt, unterbrochen oder verweigert werden kann. Ein Anreiz für die Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Arbeit besteht schliesslich auch darin, dass der Erwerb der Hilfeempfängerinnen und -empfänger nicht vollständig, sondern in angemessener Weise anzurechnen ist. Die verschiedenen Anreize und Sanktionen führen mittel- und langfristig zu einer Entlastung des Sozialhilfebudgets: Je früher eine Reintegration möglich ist, desto rascher wird die öffentliche Hand entlastet. Eine frühe Wiedereingliederung ist ausserdem für das Selbstwertgefühl der Betroffenen wichtig.

Es gibt Angebote der institutionellen Sozialhilfe ausserhalb der kommunalen Dienste, die auf einen bestimmten Bedarf und auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet sind. Wie der Regierungsrat im Rahmen der Zuger Finanz- und Aufgabenreform ausführt,

ist zukünftig der Kanton für die Finanzierung von sozialen Heimen sowie Tagesstätten und Werkstätten zuständig, da diese einen regionalen Charakter haben. Angebote der institutionellen Sozialhilfe können auch in anderen Bereichen regionale oder überregionale Bedeutung haben bzw. regionale oder überregionale Aufgaben erfüllen.

Spezifische Leistungen wie Qualifizierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt und v.a. Beschäftigungsprogramme könnten den Rahmen für einzelne Einwohnergemeinden sprengen, wenn sie diese alleine und nur für die eigenen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger konzeptionell entwickeln, aufbauen und anbieten müssten. Mögliche Synergien könnten nicht genutzt werden. Für diese Fälle kann der Kantonsrat weitere kantonale Sozialdienste schaffen (§ 12 Abs. 4 SHG).

Der Regierungsrat hat sich im Zusammenhang mit der Zuger Finanz- und Aufgabenreform mit Integrationsprojekten für ausgesteuerte Arbeitslose befasst. Er hat festgehalten, dass Integration ein zentraler Bestandteil der Sozialhilfe ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft grundsätzlich die Möglichkeit zur Finanzierung präventiver Massnahmen. Im Einzelfall entscheidet das finanzkompetente Organ über entsprechende Massnahmen. Dieses wird jeweils bei seiner Beschlussfassung die nötigen Kosten-Nutzen Überlegungen anstellen.

Die Kosten der Integrationsbemühungen setzen sich zusammen aus der bisherigen und künftigen wirtschaftlichen Sozialhilfe und den Soziallöhnen. In der nachstehenden Tabelle wird festgehalten, in welcher Form sich das Paket 1 der Zuger Finanz- und Aufgabenreform auswirkt. Insgesamt erfolgt ein Transfer von CHF 5.7 Mio. auf die Gemeinden, die im Rahmen des ZFA einen Ausgleich erfahren. Die Entlastung des Kantons erfolgt in derselben Höhe.

Sachgebiet	Rechnung 2004 DI	Budget 2005 DI	Finanzplan 2007 ohne SHG-Revision u. ohne ZFA	Finanzplan 2007 SHG-Revision nur auf Antrag DI	Finanzplan 2007 SHG- Revision nur aufgrund ZFA (1. und 2. Paket)	Auswirkungen ZFA auf Gemeinden +/-
Wirtschaftliche Sozialhilfe						
Anteil Kanton an Unterstützungsleistungen der Gemeinden (EG und BG)	4'445'000.00	4'150'000.00	4'700'000.00	4'700'000.00	-	4'700'000.00 +
Soziale und berufliche Integration und Anreizstrukturen						
- Soziallohnkosten	843'000.00	750'000.00	1'000'000.00	1'000'000.00	-	1'000'000.00 +

Durch die neu vorgeschlagenen Bestimmungen zur Integration entstehen keine Mehrkosten. Die bisher separat ausgewiesenen und bewilligten Soziallohnkosten

werden neu als Teil der wirtschaftlichen Sozialhilfe eingesetzt und damit von den Gemeinden getragen.

Erbringen Hilfesuchende die mit dem Sozialdienst vereinbarten Eigenleistungen im Rahmen einer Massnahme zur sozialen und beruflichen Integration, ist dies bei der Bemessung der Unterstützung angemessen zu berücksichtigen (Absatz 2).

Zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration von ausgesteuerten Arbeitslosen können die Einwohnergemeinden gemäss Absatz 3 Massnahmen (Integrationsprojekte) realisieren, die auf eine Arbeitsleistung der Betroffenen sowie eine Gegenleistung des Gemeinwesens ausgerichtet sind. Die Gemeinde zahlt einen Soziallohn anstelle der Unterstützung. Die rechtliche Abwicklung und die Situation gegenüber dem Sozialversicherungssystem verändern sich dadurch für die unterstützte Person. Die Gemeinde schafft mit solchen Plätzen nicht nur sinnvolle Tätigkeitsfelder, sondern sie profitiert in der Regel davon, dass sie selber eine Leistung erhält, die sie sich sonst hätte beschaffen müssen. Die Gemeinden können ihre mit den Integrationsprojekten verbundenen Ausgaben im Rahmen des Voranschlags beschliessen.

Die Integrationsprojekte, die mehreren ausgesteuerten Arbeitslosen eine Beschäftigungsmöglichkeit bieten, dürfen gemäss Absatz 4 unter der Voraussetzung realisiert werden, dass keine Beschäftigungsprogramme des Bundes und des Kantons gefährdet werden. Es sollte keine Konkurrenzierung der Privatwirtschaft möglich sein. Dafür braucht es eine Bestätigung des Kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit (KWA). Das KWA hat die Sozialpartner und die Projektträgerschaft vor dem Entscheid anzuhören.

Ausgesteuerte Arbeitslose dürfen im Rahmen von Integrationsmassnahmen gemäss Absatz 5 nur dann direkt bei Privatunternehmungen platziert werden, wenn:

- der Arbeitgeber zu diesem Zweck kein bestehendes Arbeitsverhältnis auflöst;
- der Arbeitsvertrag bei einer Probezeit von maximal drei Monaten für mindestens ein Jahr abgeschlossen wird;
- höchstens während der Probezeit ein Soziallohn entrichtet wird;
- der Arbeitgeber nach der Probezeit einen branchenüblichen Lohn bezahlt.

Absatz 6 ermöglicht in begründeten Einzelfällen der zuweisenden Gemeinde,

während höchstens drei Monaten nach Ablauf der Probezeit einen Beitrag von insgesamt maximal 30 % des branchenüblichen Lohnes bezahlen, sofern der betroffene Wirtschaftsverband damit einverstanden ist.

6.7 Einbringen von Beiträgen, Übergang von Ansprüchen (§ 16 SHG)

Das geltende SHG enthält bereits eine Vorschrift bezüglich des Einbringens von Beiträgen Dritter. In einem neuen Absatz 2 wird explizit die gesetzliche Grundlage für eine Forderungsabtretung geschaffen, so dass die Sozialdienste gestützt auf Abtretungen von Versicherungen und weiteren Dritten gemäss Absatz 3 verlangen können, dass die Leistung direkt an sie auszuzahlen sei. Wird die Abtretung verweigert, so kann die Ausrichtung von Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe verweigert werden.

In diesem Zusammenhang wird neu die Rückerstattungspflicht in § 25 SHG ergänzt und konkretisiert (Absatz 1 Bst. d), indem dort geklärt wird, dass solche Leistungen rückerstattungspflichtig sind, wenn keine Forderungsabtretung erfolgt ist. Das Vorgehen gemäss § 25 kommt demzufolge dann zur Anwendung, wenn die Möglichkeit der Abtretung gemäss § 16 nicht bekannt war oder aus bestimmten Gründen darauf verzichtet wurde. Eine weitergehende, automatische Forderungsabtretung im Sinne einer Legalzession stünde nicht durchwegs im Einklang mit den übergeordneten gesetzlichen Regelwerken. Die Legalzession ist nicht ein nötiges Instrument der wirtschaftlichen Sozialhilfe, da die Sozialdienste die im Einzelfall möglichen Leistungen Dritter im Rahmen der Fallaufnahme erkennen und von der Möglichkeit der Abtretung auf einfachem Weg Gebrauch machen können. Wo dies ausnahmsweise oder aus Versehen nicht geschehen ist, kommt das Vorgehen gemäss § 25 zum Zug, das allerdings für die Gemeinde zweifellos aufwändiger ist, weil im Gegensatz zur Situation gemäss § 16 ein Rückerstattungsentscheid nötig ist, sofern die unterstützte Person nicht freiwillig in die Rückerstattung einwilligt.

Werden solche Ansprüche gegenüber Dritten lückenlos und erfolgreich geltend gemacht, so trägt dies zu einem kostengünstigen Sozialwesen bei. Hier kann ohne Qualitätsverlust für die unterstützte Person gespart werden, da jeder nicht eingeforderte Betrag zu einer doppelten Erbringung der Leistung und damit zu einer ungerechten Bevorteilung im Einzelfall führen würde.

Die in § 16 Absatz 3 SHG geregelte Direktauszahlung verschiedener Leistungen Dritter beruht auch auf einer Empfehlung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren vom 23. November 1998. Die Neuformulierungen sind erforderlich, damit auf Grund von Art. 85bis der Invalidenversicherungsverordnung (SR 831.201) (nicht abtretbare) Rentennachzahlungen der IV direkt an die Sozialhilfeorgane ausbezahlt werden und von diesen mit im betreffenden Zeitraum erbrachten Sozialhilfeleistungen verrechnet werden können. Art. 85bis der Verordnung über die Invalidenversicherung regelt die Nachzahlung an bevorschussende Dritte. Gemäss Art. 85bis Abs. 1 IVV können u.a. öffentliche Fürsorgestellen, welche im Hinblick auf eine Rente der Invalidenversicherung Vorschussleistungen erbracht haben, verlangen, dass die Nachzahlung dieser Rente bis zur Höhe ihrer Vorschussleistung verrechnet und an sie ausbezahlt wird. Als Vorschussleistungen gelten dabei u.a. aufgrund eines Gesetzes erbrachte Leistungen soweit aus dem Gesetz ein eindeutiges Rückforderungsrecht infolge der Rentennachzahlung abgeleitet werden kann. Diese Erfordernisse erfüllt neu § 16 SHG.

Ohne solche gesetzliche Grundlagen wäre immer der Abschluss einer separaten Rückerstattungsverpflichtung nötig und eine direkte Einforderung wäre nicht möglich. Die Direktauszahlung an die Sozialhilfebehörde setzt voraus, dass die Sozialhilfebehörde dem Drittschuldner (d.h. Sozial- oder Privatversicherungen sowie haftpflichtige oder andere Dritte) rechtzeitig den Übergang der Auszahlungsberechtigung mitgeteilt hat. Zu beachten ist ferner, dass für die Mitteilung im IV-Bereich ein besonderes Formular nötig ist (vgl. Art. 85bis Abs. 1 IVV). Sind die Voraussetzungen gegeben, hat die Nachzahlung an die Gemeinde zu erfolgen.

Die neuen Vorschriften erleichtern den Mitarbeitenden von Sozialdiensten die Durchsetzung von Ansprüchen in der täglichen Praxis.

§ 16 Abs. 2 ist eine "Kann-Bestimmung". Diese ist im Anwendungsfall, bei der Abtretung, so umzusetzen, dass bei erheblichen vermögensrechtlichen Ansprüchen gegen Dritte (§ 19 Abs. 3) zwingend eine Abtretung vorzunehmen ist (so ist auch § 19 Abs. 2 formuliert), sonst fehlt es an einer Voraussetzung für die Unterstützung. Bei nicht erheblichen Ansprüchen "kann" eine Abtretung verlangt werden - hier ist das Ermessen der Sozialhilfebehörde gefragt. Mit dieser Erklärung im Bericht könnte man die Differenz erklären und lösen.

6.8 Bemessung der Sozialhilfe (§ 20 SHG)

Die Sozialhilfe ist im Sozialhilfegesetz und in der Sozialhilfeverordnung geregelt. Bis anhin wird in Umfang und Ausmass der Sozialhilfe nicht bezüglich Personengruppen unterschieden. Es ist aber allgemein anerkannt und wird auch in der Praxis so angewendet, dass es Personengruppen gibt, die unterschiedliche Unterstützungsbedürfnisse haben. So haben Schweizerinnen und Schweizer bzw. Ausländerinnen und Ausländer, die auf unbestimmte Zeit in der Schweiz wohnen, andere Bedürfnisse als Personen, die sich bloss vorübergehend in der Schweiz aufhalten.

Auch Kinder und Jugendliche sind heute oft von der Sozialhilfe abhängig. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass Alleinerziehende überdurchschnittlich von Armut betroffen und infolgedessen Sozialhilfebezüger bzw. -bezügerinnen sind. Dazu kommen zum Teil nicht Existenz sichernde Löhne („working poor“ Problematik). Vor allem für Jugendliche besteht zudem ein Mangel an Lehrstellen und Arbeitsplätzen. Besonders betroffen sind junge Menschen, bei denen sich die verschiedenen Risikofaktoren kumulieren. Kinder und Jugendliche haben von Erwachsenen unterschiedliche Unterstützungsbedürfnisse. Dies ist bei der Bemessung der Unterstützung zu berücksichtigen.

Der Kanton legt einheitliche Standards in der Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe fest. Dies kann er bereits heute gestützt auf § 29 SHG, wonach der Regierungsrat die Voraussetzungen und den Umfang der Unterstützung regeln kann. Der Regierungsrat regelt dann in § 6 SHV Näheres zum Vermögensverzehr. In § 9 SHV bestimmt er, dass das Ausmass der Unterstützung sich nach den jeweils gültigen Richtlinien der SKOS richtet.

Art. 12 der Bundesverfassung verankert das Recht auf Hilfe in Notlagen explizit im Grundrechtskatalog. Jede Person hat einen gerichtlich durchsetzbaren verfassungsmässigen Anspruch auf öffentliche Leistungen. Er steht schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen unabhängig von deren aufenthaltsrechtlichem Status zu. Differenzierungen nach Unterstützungsbedürfnis sind möglich und auch sinnvoll. Die Grundbedürfnisse Ernährung, Bekleidung und Obdach müssen aber fraglos erfüllt werden. Gewährleistet wird, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Garantiert wird somit nur eine Minimalleistung des Staates. Details dazu sind in der Bundesverfassung nicht geregelt. In § 10 der Sozialhilfeverordnung sind der Umfang und das

Ausmass der Sozialhilfe für Personen, die gemäss Art. 12 BV Anspruch auf Nothilfe haben, näher ausgeführt.

Mit der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (Paket 1) kommen ausschliesslich die Einwohnergemeinden für die Unterstützungskosten der Bedürftigen (wirtschaftliche Sozialhilfe) auf. Da aus Gründen der Rechtsgleichheit eine möglichst einheitliche Art und Weise, Umfang bzw. Ausmass der Leistungserbringung anzustreben ist, sind auch aus Sicht der Zuger Finanz- und Aufgabenreform möglichst detaillierte Vorgaben des Kantons für den Umfang und das Ausmass der Sozialhilfe sinnvoll.

Die angemessene Berücksichtigung eigener Mittel in § 20 Absatz 4 SHG ist eine Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips. In vielen Bereichen ist die Angemessenheit bereits näher umschrieben, zum Beispiel in den SKOS-Richtlinien. Im Einzelfall wird es immer wieder Ermessensentscheide geben.

Der Grundsatz, dass keine Schulden von der Sozialhilfe übernommen werden (§ 20 Abs. 5 SHG), ist unbestritten. Ausnahmen sollen dann möglich sein, wenn es um die Sicherung des Lebensbedarfs geht (Mietzinsen, Schulgeld etc.). Solche Ausnahmen sind in der Praxis selten und regelmässig ist eine Beurteilung des Einzelfalls notwendig.

Eine wichtige Frage ist, auf welcher gesetzgeberischen Ebene die Anwendung der SKOS-Richtlinien vorzuschreiben sei. Im Sinne der Rechtssicherheit könnte erwogen werden, die Regelung bereits auf Gesetzesebene vorzusehen. Dagegen ist aber mit Nachdruck einzuwenden, dass die SKOS-Richtlinien von einer privaten Organisation erlassen werden. Mitglieder der SKOS sind nicht nur alle Kantone, sondern auch Gemeinden und private Organisationen. Die Entwicklung der Richtlinien ist abhängig von den Mehrheitsverhältnissen in der SKOS. Der Regierungsrat erachtet es als nicht zweckmässig, wichtige Entscheidungen im hoheitlichen Bereich einer privaten Organisation zu überlassen und damit den eigenen Gestaltungsspielraum aus der Hand zu geben. Der Kanton würde dadurch auch den Einfluss auf die Steuerung der Kosten verlieren.

Als weiteres Argument kommt hinzu, dass die SKOS-Richtlinien je länger desto weniger direkt anwendbar sind, sondern immer mehr konkrete Umsetzungsentscheide der Kantone verlangen. Daran wird sich in Zukunft kaum etwas ändern, da die

Richtlinien mit diesem Spielraum die kaum bestrittene Gestaltungskompetenz der Kantone eingeführt haben.

Die SKOS-Richtlinien hatten im Kanton bereits bisher gemäss kantonaler Sozialhilfeverordnung als Unterstützungsstandard Gültigkeit. Es entstehen daraus keine Mehrkosten gegenüber bisher.

6.9 Auflagen und Weisungen (§ 21bis SHG)

Im geltenden § 3 SHG ist bereits die Pflicht der Hilfe suchenden Person zur Mitwirkung statuiert. Ferner ist festgehalten, dass bei Verweigerung der Mitwirkung die Sozialhilfe eingeschränkt oder unterbrochen werden kann.

Neu wird in § 21bis SHG aufgenommen, dass die Unterstützung mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann. Es wird festgehalten, dass sich diese Anordnungen unter anderem auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen können. Sie müssen verhältnismässig und notwendig sein, die Lage der Hilfe suchenden Person und deren Angehörigen zu verbessern (z.B. das Verbot, mit Sozialhilfeleistungen ein Motorfahrzeug zu finanzieren, wenn auch Kinder von den Unterstützungsleistungen profitieren sollten). Damit ist sichergestellt, dass nicht beliebige Anordnungen mit der Unterstützung verbunden werden. Mit der Regelung der Mitwirkungspflichten der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sowie der Möglichkeit, die Unterstützung mit Auflagen und Weisungen zu verbinden, wird deutlich gemacht, dass diese neben Rechten auch Pflichten haben (Gegenseitigkeitsprinzip).

In der Praxis kommt es ab und zu vor, dass die Sozialdienste die Stellungnahme eines Vertrauensarztes einholen möchten. Wenn dies nach genauer Abklärung sinnvoll und verhältnismässig ist, bietet § 21bis SHG die Grundlage dafür.

Auflagen und Weisungen werden aus Beweisgründen mit Vorteil schriftlich erlassen. Auflagen und Weisungen dienen immer dem Ziel, möglichst kostengünstig arbeiten zu können. Die neue Vorschrift verbessert diese Möglichkeit und sie ist daher von der Stossrichtung her ausgerichtet auf einen sparsamen Umgang mit Geldmitteln.

6.10 Leistungskürzungen (§ 21ter SHG)

Neu wird in § 21ter SHG die Kürzung, Verweigerung oder Unterbrechung von Unterstützungsleistungen ausführlicher als bis anhin in § 3 SHG geregelt. Wenn eine Hilfesuchende Person Anordnungen der Sozialdienste nicht befolgt, insbesondere über ihre Verhältnisse keine oder falsche Auskunft gibt, die Einsichtnahme in ihre Unterlagen verweigert, Leistungen unzweckmässig verwendet oder Auflagen und Weisungen missachtet, können die Unterstützungsleistungen gekürzt, verweigert oder unterbrochen werden. Voraussetzung für solche Massnahmen ist, dass die um Hilfe suchende Person auf die Möglichkeit einer Kürzung schriftlich hingewiesen worden ist. Diese Möglichkeit kann bereits in der Verfügung über die Ausrichtung von Unterstützung enthalten sein.

Die Verfügung von Leistungskürzungen ist im Zusammenhang mit der Zielsetzung der Hilfe zu beurteilen. Sie dient grundsätzlich der Zielerreichung. In den Auswirkungen sind Leistungskürzungen aber natürlich auch Kosten sparend. Die Vorschrift könnte wie andere Verschärfungen vor allem auch präventive Wirkung haben, indem den Sozialdiensten vermehrt Möglichkeiten gegeben werden, sich von Anfang an durchzusetzen statt nachträglich auf administrativ aufwändige Sanktionen zurückgreifen zu müssen.

Die Möglichkeit zur Leistungskürzung darf nicht dazu dienen, Daten zu erheben, die für die Leistungskürzung nicht unbedingt nötig sind.

6.11 Rückerstattungspflicht, Übergang von Ansprüchen (§§ 25 und 26 SHG)

In § 25 Absatz 1 Bst. d SHG wird ausdrücklich vorgesehen, dass von Hilfesuchenden verlangt werden kann, die Unterstützung insoweit zurückzuerstatten, als sie in den Genuss von rückwirkenden, sich auf die Unterstützungsperiode beziehenden Leistungen gelangt sind. Die Aufnahme dieses an sich selbstverständlichen Grundsatzes hat den Vorteil, dass eine Rückforderung auch dann möglich ist, wenn solche Leistungen ausnahmsweise nicht gemäss § 16 SHG der Sozialhilfebehörde abgetreten bzw. ausbezahlt worden sind.

Um keine Lücke in der Gesetzgebung entstehen zu lassen, muss die Bestimmung zur Verwirkung in § 26 SHG entsprechend ergänzt werden.

Die Bestimmung dient wie die Vorschrift in § 16 dazu, die Kosten im Griff zu behalten, indem dem wesentlichen Bereich der Einnahmen die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird.

6.12 Betriebsbeiträge (§§ 34 und 37 SHG)

Gemäss § 34 Abs. 3 SHG kann der Kanton zu Lasten des Fonds für wohltätige, gemeinnützige und kulturelle Zwecke Beiträge an private Organisationen im Bereich des Jugendschutzes und der Jugendförderung ausrichten, wenn diese sich auf kantonaler Ebene mit der Lösung von Kinder- und Jugendproblemen befassen oder Kindern und Jugendlichen eine sinnvolle Freizeitgestaltung ermöglichen (z.B. Zuger Ferienpass, Jugendparlament).

Gemäss § 37 SHG gewährt der Regierungsrat privaten Institutionen der Sozialhilfe Betriebsbeiträge, sofern diese eine Tätigkeit in einem Bereich übernehmen, für den der Kanton einen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen hat. Er wird einen solchen gesetzlichen Auftrag dann an private Institutionen übertragen, wenn diese fachlich zur Übernahme der Aufgabe qualifiziert sind. Der Regierungsrat schliesst zu diesem Zweck eine Leistungsvereinbarung ab. Eine weitere, fakultative Beitragsmöglichkeit ist vorgesehen für Organisationen, die spezialisierte Beratungen oder Dienstleistungen auf kantonaler Ebene erbringen.

Explizit unter die Bestimmung fällt die bestehende Berufsintegrationsstelle, die in der revidierten Bestimmung von § 12 Abs. 3 SHG ausdrücklich erwähnt ist.

In der neuen Zuger Finanz- und Aufgabenreform wird eine sachlogische Zuweisung der Aufgaben angestrebt. Die Zielsetzung ist es, die Aufgaben entweder dem Kanton oder den Gemeinden zuzuweisen. Im Zusammenhang mit dem 2. Paket („Soziale Heime“ sowie „Werkstätten“), welcher die Anliegen des NFA berücksichtigt, soll festgelegt werden, dass „Soziale Heime“ bzw. „Werkstätten und Tagesstätten“ regionalen Charakter haben und deshalb die Finanzierung (Betriebs- und Investitionsbeiträge) ausschliesslich Aufgabe des Kantons ist. Mit dem neuen Heimgesetz werden diese Punkte berücksichtigt und ausgebaut.

Die revidierten §§ 34 und 37 erlauben eine Umsetzung dieser Prinzipien im Sozialwesen.

6.13 Kostentragung durch die Einwohnergemeinden (§§ 27, 28 und 32)

Die grundsätzlichen Änderungen bezüglich Kompetenzen im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe in den §§ 9 bis 11 SHG haben Auswirkungen auf die Kostentragung durch die Bürger- und die Einwohnergemeinden. Die bisherige Übernahme der Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe für in der Gemeinde ansässige Bürgerinnen und Bürger durch die Bürgergemeinden fällt weg und künftig tragen die Einwohnergemeinden alle Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe alleine.

Bei einem Wechsel des Unterstützungswohnsitzes wird die Pflicht zur weiteren Tragung der Fürsorgekosten in der Dauer reduziert auf die Zeit bis zum Ablauf des Endes des darauf folgenden Kalendermonats. Diese Anpassung entspricht einem in der Vernehmlassung oft geäußerten Anliegen aus der Praxis.

6.14 Strafbestimmung (§ 41bis SHG)

Mit der Aufnahme einer Strafbestimmung wird ein zusätzliches Instrument zur Ahndung von Missbräuchen in der Sozialhilfe geschaffen.

Gemäss Art. 335 StGB bleibt den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Art. 335 Absatz 1 StGB). Die Sozialhilfe ist nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung. Die Kantone sind befugt, die Übertretung kantonaler Verwaltungs- und Prozessvorschriften mit Strafe zu bedrohen (Art. 335 Absatz 2 StGB). Bei der Sozialhilfe handelt es sich um kantonale Verwaltungsvorschriften. Aus diesem Grund kann der Kanton Zug im SHG eine entsprechende Strafbestimmung aufnehmen. Die Vorschrift steht in keiner Konkurrenz zu den Bestimmungen des Strafgesetzbuches, insbesondere zum Tatbestand des Betrugs. Neuere Sozialhilfegesetze anderer Kantone sehen in der Regel vor, die Mitarbeitenden der Sozialhilfe durch flankierende Strafbestimmungen bei ihrer Aufgabenerfüllung zu stützen.

6.15 Änderung bisherigen Rechts

Die in den §§ 9 bis 11 vorgesehenen Änderungen bedingen Korrekturen im Gemeindegesetz (BGS 171.1) und im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (BGS 842.1). Betroffen sind die §§ 120 Gemeindegesetz und 5 EG zum KVG. In beiden anzupassenden Bestimmungen wird die im Zusammenhang mit

der wirtschaftlichen Sozialhilfe stehende Kompetenz der Bürgergemeinden gestrichen und folgerichtig eine ausschliessliche Aufgabenzuweisung an die Einwohnergemeinden festgehalten.

7 Vernehmlassungsergebnis

Die Vernehmlassung zur Teilrevision des Sozialhilfegesetzes dauerte von Mitte August bis Ende Oktober 2005. Insgesamt sind 31 Vernehmlassungen eingegangen von Gemeinden, Parteien und Institutionen bzw. Verbänden.

Die Vernehmlassungen haben einen starken Wunsch nach einer Totalrevision des Sozialhilfegesetzes erkennen lassen. Dem Anliegen ist im heutigen Zeitpunkt schwierig zu entsprechen, weil verschiedene Reformvorhaben im Gang sind, die sich auf das Sozialwesen auswirken werden. Dazu gehören die ZFA-Projekte, die Umsetzung der NFA und die neu angerollte Staatsaufgabenreform. Der Regierungsrat kommt daher zum Schluss, dass im Moment eine Teilrevision Sinn macht.

Die Verankerung des Grundsatzes der Subsidiarität in § 2 SHG wird weitgehend begrüsst. Die Vorschrift entspricht einem modernen Verständnis des Sozialwesens.

Die Teilnehmenden der Vernehmlassung haben den Grundsätzen der Professionalität weitgehend zugestimmt. Die gewünschten Präzisierungen schlugen sich in der neuen Formulierung von § 10 SHG nieder.

Nicht auf Akzeptanz gestossen ist grundsätzlich der Vorschlag, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe ausschliesslich den Einwohnergemeinden zu übertragen. Die Bürgergemeinden verlangen, dass eine solche Fragestellung im Zusammenhang mit einer Grundsatzdiskussion zu ihrer Rolle zu führen sei. Sie befürchten eine Abschaffung auf Umwegen. Auch keine Zustimmung fand die Regelung bei den Einwohnergemeinden. Dies nicht weil sie mehrheitlich dagegen wären, sondern weil sie eine solche Aufgabenübertragung unter Berücksichtigung der finanziellen Aspekte verlangen. Trotz diesem Vernehmlassungsergebnis wird auf den Aufgabentransfer nicht verzichtet, da der Regierungsrat aus den vorne dargelegten Gründen von der Richtigkeit des ursprünglichen Entscheids überzeugt ist.

Zu § 12 SHG wurde breit die Verankerung einer Fachstelle für Fragestellungen im Zusammenhang mit Jugendlichen und Kindern verlangt. Die Forderung macht indes keinen Sinn. Ab 1.1.2006 sieht § 34 Abs. 2 SHG (ZFA 1. Paket) vor, dass der Kanton in Ergänzung zu den Angeboten der Gemeinden eine geeignete Fachstelle für Jugendschutz und Jugendförderung führt.

Gestützt auf den breiten Konsens der Vernehmlassungsteilnehmer wird in einem neuen § 12bis SHG die Interinstitutionelle Zusammenarbeit verankert und in den Grundzügen umschrieben.

In der Bestimmung zur sozialen und beruflichen Integration (§ 15bis SHG) werden die Grundzüge der bisherigen Regelungen zu den Soziallöhnen zusätzlich aufgenommen, da dies einem breiten Anliegen aus der Vernehmlassung entspricht und inhaltlich Sinn macht. Die Gemeinden erhalten dadurch auch nach der finanziellen Übernahme dieses Bereichs gemäss ZFA 1 klare Rahmenbedingungen für ihr Handeln.

Die Anpassungen zur Ausrichtung der Sozialhilfe (Auflagen und Weisungen, Leistungskürzungen, Rückerstattungspflicht, Verwirkung) fanden überwiegende Zustimmung im Vernehmlassungsverfahren. Dies gilt auch für die neue Strafrechtsnorm in § 41.

Die Vorschriften zur Finanzierung (§§ 34 und 37 SHG) fanden in den Grundzügen Zustimmung. Zu § 37 SHG wurde allerdings gewünscht, dass der Kanton Aufgaben übernimmt, wenn diese für die Umsetzung auf Gemeindeebene zu klein sind. Dieser Wunsch widerspricht indessen dem Grundgedanken der ZFA.

8 Vollzug des teilrevidierten Sozialhilfegesetzes

Der Vollzug des teilrevidierten Sozialhilfegesetzes setzt keine besonderen Vorkehrungen voraus, die nicht bereits mit ZFA und NFA angegangen worden sind.

9 Finanzielle Auswirkungen

Aus heutiger Sicht entstehen aus der Gesetzesrevision keine direkten Mehrkosten. Keine der vorgesehenen Gesetzesänderungen führt unmittelbar zu neuen oder höheren Kosten. Es wird auf die kostenrelevanten Ausführungen zu den einzelnen Paragraphen hingewiesen. Machen die zuständigen Instanzen von der Möglichkeit zur Finanzierung von Trägerschaften und Projekten Gebrauch, müssen sie in den entsprechenden Einzelbeschlüssen Kosten und Nutzen der beabsichtigten Finanzierung nachweisen. Dies gilt insbesondere auch für Präventionsvorhaben.

Es gibt indessen eine Verlagerung der Kosten von den Bürgergemeinden zu den Einwohnergemeinden. Die durch die Bürgergemeinden im Geschäftsjahr 2004 ausgerichteten Sozialhilfeleistungen betragen Fr. 264'873.85. Gemäss ZFA 1. Paket müssen die Gemeinden neu auch den Anteil des Kantons Zug übernehmen.

Nicht berücksichtigt werden die weiteren Auswirkungen der ZFA und der NFA.

10 Motion der CVP-Fraktion vom 18. Juni 2003

Die CVP-Fraktion hat am 18. Juni 2003 folgende **Motion** betreffend bessere Zusammenarbeit im Sozialbereich (Revision des Sozialhilfegesetzes) eingereicht:

In den letzten Jahren entstanden viele neue kantonale, gemeindliche, kantonalgemeindliche, private, oder halbprivate soziale Einrichtungen, welche mit Steuergeldern alimentiert werden. Entsprechend dazu haben die neuen Stellen in diesem Bereiche zugenommen. Das kürzlich überarbeitete und erschienene „Sozialverzeichnis des Kantons Zug“ gibt über die Einrichtungen, Trägerschaften, Angebote usw. übersichtlich Auskunft. Auch wenn alle diese Einrichtungen und Angebote sinnvoll sind, so fehlt nach Auffassung der CVP das gemeinsame Dach über der gesamten Palette von Einrichtungen. Es ist kein eigentliches Abgrenzungssystem bezüglich Verantwortlichkeiten unter den Gemeinden einerseits und zwischen diesen und dem Kanton andererseits vorhanden. Zum Teil werden auch gleiche oder ähnliche Dienstleistungen verschiedener Trägerschaften angeboten, was letztlich gar zu einem Konkurrenzkampf oder -angebot führt und nach Auffassung von Kennern der Materie muss gar von einem unübersichtlichen Zustand gesprochen werden. Auch werden vielfach

bei öffentlich alimentierten Einrichtungen und Angeboten die klaren Leistungsaufträge und ein zeitgemässes Controlling vermisst.

Es geht der CVP-Fraktion nicht um einen Sozialabbau, sondern um die Sicherung der Angebote durch effizientere Leistungserfüllung.

Die CVP-Fraktion stellt folgende Anträge:

1. Es sei als erster Schritt eine umfassende Bestandesaufnahme vorzulegen über alle vom Kanton und den Gemeinden ganz oder teilweise subventionierten bzw. selber geführten Einrichtungen und Institutionen des sozialen Bereiches. Es sei aufzuzeigen, welche Kosten durch diese Einrichtungen und Institutionen entstehen. Gleichzeitig seien die Schwachstellen darzulegen.
2. Es sei aufzuzeigen, ob und wie die Effizienz und Koordination der diversen Einrichtungen und Institutionen verbessert werden kann, allenfalls unter Auslagerung oder Zusammenlegung von Dienstleistungen.
3. Es sei als Folge des Berichtes gemäss Ziffer 1 und 2 eine Revision des Sozialhilfegesetzes vorzulegen, welche
 - a) die Schwächen gemäss Ziffer 1 eliminiert
 - b) die Effizienz und Koordination gemäss Ziffer 2 steigert
 - c) den Abschluss von Leistungsvereinbarungen bei Beiträgen an Externe vorschreibt und ein Qualitäts-Controlling gewährleistet.

10.1 Vorgehen zur Beantwortung der Motion

In einer ersten Phase beauftragte der Regierungsrat die Finanzdirektion mit der Federführung zur Beantwortung der Motion. Als Grundlage für die Motionsbeantwortung erhob der Regierungsrat eine Übersicht über die vom Kanton finanzierten Einrichtungen und Institutionen. In diese Erhebung waren alle Direktionen einbezogen, um sicherzustellen, dass die ausgerichteten Leistungen tatsächlich alle erfasst wurden.

Als nach dieser Erhebung feststand, dass alle von der Motion angesprochenen Massnahmen im Tätigkeitsbereich der Direktion des Innern liegen, wurde am

23. August 2005 die Federführung für die Erarbeitung der Antwort dieser Direktion übertragen.

10.2 Berücksichtigung von flankierenden Projekten

Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den von ihm finanzierte Einrichtungen und Institutionen ist in den letzten Jahren hauptsächlich im Rahmen der beiden folgenden Projekte überprüft und teilweise neu geregelt worden:

- Zuger Finanz- und Aufgabenreform, Paket 1
- Zuger Finanz- und Aufgabenreform, Paket 2

Neu ist das Projekt „Staatsaufgabenreform“ unter Federführung der Finanzdirektion gestartet worden, das die Aufgabenerfüllung erneut durchleuchten und bei Bedarf neu regeln wird.

10.3 Besonderheit Teilrevision Sozialhilfegesetz

Die Motion wurde im Vorfeld der Arbeiten zur Teilrevision des Sozialhilfegesetzes eingereicht. Da sich die Bearbeitung des parlamentarischen Vorstosses aufwändig gestaltete, setzten die Revisionsarbeiten parallel zur Motionsbeantwortung ein.

10.4 Leistungen in den Gemeinden

Nicht erhoben werden konnten die Aufgaben, die von den Gemeinden an andere Leistungserbringer delegiert worden sind. Dem Kanton fehlt der Zugriff auf die entsprechenden Informationen. Die Gemeinden sind in ihren Tätigkeitsbereichen autonom und die Aufgabentrennung ist gemäss den Beschlüssen der Zuger Finanz- und Aufgabenreform, 1. Paket, klar und deutlich.

Soweit die Motion den Bereich von Leistungen der Gemeinden anspricht, beantragt der Regierungsrat mangels Möglichkeit, die verlangten Angaben einzuholen, die Nichterheblicherklärung des Begehrens.

**Antrag zu Ziffer 1, Teil 1, der Motion (Erhebung der gemeindlichen Angebote):
Nichterheblicherklärung.**

10.5 Aufgabenübersicht

Von der Direktion des Innern sind zurzeit die in der nachstehenden Tabelle aufgeführten ambulanten Einrichtungen ganz oder teilweise durch Beiträge finanziert. Die Tabelle enthält fünf Spalten:

Spalte 1: Gesetz

Spalte 2: Leistungsbezeichnung

Spalte 3: Zielgruppen

Spalte 4: Leistungserbringer

Spalte 5: Budget 2006

Gesetz	Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer	Budget 2006
§ 37 SHG	Beratung und Information	Körperlich und/oder geistig behinderte Menschen	Pro Infirmis Zug	100'000
§ 37 SHG	Beratung und Unterstützung bei der berufl. Integration (Projekt Profil - Arbeit und Handicap)	Behinderte Menschen und Arbeitgeber	Pro Infirmis Zug	50'000
§ 37 SHG	Koordination Freiwilligenarbeit / Kursangebote	Bevölkerung des Kantons Zug	Fachstelle Benevol Zug	55'000
§ 37 SHG	Beratung und Vermittlung	Asylbewerberinnen/-er	Verein Asylbrücke Zug	5'000
§ 37 SHG	Budgetberatung	Frauen und Männer	Frauenzentrale Zug	115'000
§ 37 SHG	Kontaktstelle Selbsthilfe Zug	Frauen und Männer	Frauenzentrale Zug	75'000
§ 34 SHG	Kindes- und Jugendschutz / Jugend- und Familienberatung / Jugendwohnungen / Jugendförderung / Mobile Jugendarbeit	Kinder, Jugendliche, Familien / Gemeinwesen / Private Trägerschaften im Jugendbereich	Zuger Fachstelle - punkto Jugend und Kind	1'420'500
§ 34 SHG	Begleitete Besuchstage	Kinder und deren Eltern	Kinder- und Jugendberatung Zug	9'000
§ 34 SHG	Beratung, Information, finanzielle Hilfen	Kinder, Jugendliche und Familien	Kinder- und Jugendberatung Zug	15'000
ZGB 171 § 37 SHG	Paar- und Familienberatung	Frauen und Männer	Zuger Kantonaler Frauenbund	365'300
ZGB 171 § 37 SHG	Paar- und Familienberatung	Frauen und Männer	Frauenzentrale Zug	593'800
ZGB 171 § 37 SHG	Sexual- und Schwangerschaftsberatung	Frauen und Männer, Jugendliche	Frauenzentrale Zug	471'200
§ 37 SHG	Arbeitslosentreff / Kursangebote	Arbeitslose Menschen	ProArbeit Zug	60'000

Der Regierungsrat leistet noch weiteren vier Organisationen Beiträge, die nicht auf dem Sozialhilfegesetz basieren, jedoch mit dem Sozialwesen in engem Zusammenhang stehen.

Dies sind:

Gesetz	Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer	Budget 2006
KRB 4.11.04	Abklärung und Beratung für berufliche Integration	von Armut bedrohte Personen / Langzeitarbeitslose	Fachstelle Berufsintegration der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Zug GGZ	145'000
§ 4 G. über Alimenteninkasso	Alimenteninkasso gemäss New Yorker-Übereinkommen	Frauen und Männer	Frauzentrale Zug	20'000
§ 4 IntegrationsVO	Beratung und Integration	Flüchtlinge	Geschäftsstelle Caritas Zug	170'000
§ 4 IntegrationsVO	Interkulturelle Vermittlungsstelle	AusländerInnen	Zuger Integrationssschule	20'000

Alle aufgelisteten Leistungen werden durch die Direktion des Innern unter festgelegten Rahmenbedingungen ausgerichtet. Entweder bestehen abgeschlossene Leistungsvereinbarungen bzw. Subventionsverträge oder sie sind in Vorbereitung. Diese Abmachungen regeln den Einsatz der kantonalen Geldmittel umfassend auf der Basis der Mustervereinbarungen, die vom Regierungsrat genehmigt worden sind. Alle Regelungen in den vom Kanton Zug mit Dritten abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen sind sorgfältig ausgearbeitet und detailliert umschrieben.

Die finanzierten Einrichtungen stehen unter der Aufsicht der Direktion des Innern, die diese Aufsichtspflicht zielgerichtet wahrnimmt. Jeder mitfinanzierten Einrichtung ist intern eine verantwortliche Person des Kantonalen Sozialamtes zugeordnet, die mit der Situation und den Entwicklungen in der Einrichtung vertraut ist.

Das System der Finanzierung auf der Basis von detaillierten Vereinbarungen und Verträgen ist aufwändig, aber es führt zu klaren Rechtsverhältnissen. Der Grundsatzentscheid zur Finanzierung von Leistungen basiert auf sorgfältigen vorgängigen Abklärungen. Anschliessend folgt die Phase der Verhandlungen und des Abschlusses von Vereinbarungen. Auf den Abschluss von Abkommen folgt die konsequente Begleitung und Überwachung der Vertragserfüllung.

Übersicht über finanzierte stationäre Einrichtungen im Behindertenbereich:

Gesetz	Leistungsbezeichnung	Zielgruppen	Leistungserbringer	Budget 2006
§ 36 SHG	Wohnheime	geistig behinderte Menschen	Stiftung Maihof Zug	400'000
§ 36 SHG	Wohnheim	geistig behinderte Menschen	Wohn- und Werkheim Schmetterling, Cham	50'000

§ 37 SHG	Werkstätten (geschützte Arbeitsplätze)	geistig behinderte Menschen	ZUWEBE Baar	2'400'000
§ 37 SHG	Werkstätten (geschützte Arbeitsplätze)	psychisch behinderte Menschen	Verein ConSol Zug	550'000
§ 37 SHG	Sozialpsychiatrie (Geschäftsstelle, begleitetes Wohnen)	psychisch behinderte Menschen	Stiftung Phönix Zug	433'000
§ 37 SHG	Tageszentrum Zug	psychisch behinderte Menschen	Stiftung Phönix Zug	400'000

Ziffer 1 der Motion ist durch die vorstehende Zusammenstellung mit Ausnahme der Erhebung bei den Gemeinden (Teil 1) erfüllt. Da die ausgerichteten Beiträge auf Vereinbarungen basieren, der Vollzug der Vereinbarungen eng begleitet wird und die Verträge periodisch evaluiert werden, kann die Motion in diesem Punkt erheblich erklärt und zugleich abgeschrieben werden. Der neu gefasste und ergänzte § 37 verstärkt die Position des Kantons in den vertraglichen Bereichen.

Antrag zu Ziffer 1, Teil 2 (nicht die Gemeinden betreffende Teile) der Motion: Erheblicherklärung und Abschreibung.

10.6 Überprüfung von Effizienz und Koordination von Einrichtungen

Grundsätzlich ist vorweg festzuhalten, dass sich die einzelnen Beiträge und die Leistungen des Kantons nach Auffassung des Regierungsrats insgesamt in einem moderaten Ausmass bewegen.

Bei der Beurteilung von entstehenden bzw. vom Kanton zu tragenden Kosten ist zu berücksichtigen, dass von Non-Profit-Organisationen regelmässig erhebliche eigene Gratsleistungen erbracht werden. So engagieren sich beispielsweise oft Mitglieder der Trägerschaft unentgeltlich in Gremien oder sie unterstützen ihre Organisation bei der Planung von Anlässen und Aktionen tatkräftig. Nicht selten dienen Mitgliederbeiträge und vor allem auch Spendengelder dem ursprünglichen, vom Kanton mitfinanzierten Bereich oder entlasten diesen dadurch zusätzlich.

Die unentgeltlichen Leistungen im Rahmen des Milizsystems werden -und das gilt es ganz besonders hervorzuheben- zwar ohne finanzielle Gegenleistung erbracht. Dennoch besteht der Anspruch, dass diese Leistungen professionell sind. Stünden die privaten Organisationen nicht als Leistungsanbieterinnen zur Verfügung, so müssten diese Leistungen alle entsprechend ihrem vollen Wert eingekauft werden.

Die Leistungen sind jeweils kurz in einer Tabelle erfasst, die auch die Zielgruppen und die jeweilige Leistungserbringerin festhält. Im anschliessenden Kommentar sind die Leistungen eingehender beschrieben und es wird auf den weiteren Zusammenhang eingegangen (mögliche Kooperationen, potenzielle Synergien, in Einzelfällen Gründe für konkurrenzierende Angebote).

Beratung von behinderten Menschen

Die Behindertenfachorganisation Pro Infirmis ist in zwei Bereichen Auftragnehmerin des Kantons. Es handelt sich um die folgenden Leistungen:

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringerin
Spezialisierte Fachberatung und Information	Körperlich und/oder geistig behinderte Menschen	Pro Infirmis Zug

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringerin
Beratung und Unterstützung bei der berufl. Integration (Projekt Profil - Arbeit und Handicap)	Behinderte Menschen und Arbeitgeber	Pro Infirmis Zug (Fachstelle Profil - Arbeit und Handicap)

Leistung 1: Das anerkannte Hilfswerk Pro Infirmis setzt sich für eine möglichst uneingeschränkte Teilnahme von körperlich und geistig behinderten Menschen am sozialen und beruflichen Leben ein. Sie unterstützt mit einer Behinderung lebende Menschen im Hinblick auf eine möglichst selbständige Lebensführung. Dazu dienen in erster Linie die auf den Behinderungsbereich spezialisierte Beratung und die Vermittlung von Information. Das Beratungsangebot entspricht einem grossen Bedürfnis und die Zahl der Ratsuchenden ist auch in diesem Jahr erneut gestiegen. Die individuelle Beratung, aber auch die Informationsvermittlung und die weitere Unterstützung werden durch qualifiziertes Fachpersonal erbracht. Aufgrund der fachlichen Spezialisierung vernetzt und koordiniert Pro Infirmis zudem im Rahmen eines Case-Managements für viele Klientinnen und Klienten verschiedene Hilfsangebote.

Leistung 2: Die Fachstelle Profil - Arbeit und Handicap der Pro Infirmis Zug fördert in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen die Integration von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt durch Arbeitsplatzergänzung und Arbeitsplatzvermittlung und verbessert dadurch deren Position im Berufsleben. Der Kanton hat im Rahmen eines

zweijährigen Projektes Beiträge bis 2005 zugesichert. Das Projekt hat sich sehr erfolgreich entwickelt und entspricht einem echten Bedürfnis.

In beiden Bereichen ist Pro Infirmis diejenige Organisation, die sich für die Aufgabenerfüllung ganz klar am besten eignet. Da die beiden Wirkungs- und Leistungsbereiche die gleiche Stossrichtung haben, die Zielgruppen vergleichbar sind und die erforderlichen Kernkompetenzen übereinstimmen, ist die Aufgabenzuordnung an eine einzige Trägerschaft unter Effektivitäts- und unter Effizienzaspekten optimal. Die Aufgaben sind im Bereich von Leistungen angesiedelt, die von der öffentlichen Hand zu erbringen sind. Pro Infirmis hat das Potenzial, das bei einem allfälligen Ausbaubedarf nutzbar ist.

Es ist vorgesehen, mit Pro Infirmis Zug im Jahr 2006 die vorhandenen Regierungsratsbeschlüsse für Leistungsangebote durch einen Vertrag zu ersetzen.

Koordination der Freiwilligenarbeit

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Koordination Freiwilligenarbeit / Kursangebote	Bevölkerung des Kantons Zug	Fachstelle Benevol Zug

Die Angebote der Fachstelle Benevol Zug umfassen ein breites Spektrum der Freiwilligenarbeit:

- Vermittlung von Freiwilligen, oft für Aufgabenbereiche, die bei einem Fehlen von solchen Personen von der öffentlichen Hand voll finanziert werden müssten.
- Ausbildung von Freiwilligen, z.B. für qualifizierte Vorstands-Arbeit.
- Organisation und Durchführung der jährlichen Annerkennungsfeier für Freiwilligenarbeit.

Die Fachstelle Benevol ist im Kanton einzigartig mit ihrem Angebot im Freiwilligenbereich. Die Aufgabe kann nur dann wirkungsvoll organisiert und gestaltet werden, wenn sie gemeindeübergreifend für den ganzen Kanton von einer zentralen Stelle aus geleistet wird. Andernfalls wäre der Handlungsspielraum für die Auswahl und Zuteilung von Freiwilligen ungenügend, was die Qualität der Leistung und den Nutzen bei den Zielgruppen nachhaltig beeinträchtigen würde.

Der Kanton erhält für seinen Beitrag eine Gegenleistung, die in den Auswirkungen einen wesentlich höheren Wert aufweist, als sein vergleichsweise geringes finanzielles Engagement.

Beratung von Asylsuchenden

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Beratung und Vermittlung	AsylbewerberInnen	Verein Asylbrücke Zug

Mit seiner Präsenz leistet der Verein in Ergänzung zur kantonalen Asylfürsorge einen Beitrag zur Betreuung von Asylsuchenden.

Der Verein wird für seine Bemühungen im Asylbereich mit einem geringen Beitrag unterstützt. Die Arbeit und das Engagement der Mitglieder des Vereins werden weitgehend ehrenamtlich erbracht.

Budgetberatung und Selbsthilfe

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Budgetberatung	Frauen und Männer	Frauenzentrale Zug

Die Budgetberatung der Frauenzentrale besteht seit rund 25 Jahren. Sie steht Einzelpersonen und Familien zur Verfügung. Diese Fachstelle bietet auch Kurse für gezielte Budgetmassnahmen in einem Privathaushalt an. Veränderungen in der Familiensituation, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Invalidität haben vielfach finanzielle Engpässe zur Folge. Die Leistungen entlasten als vorgelagerte Beratung die wirtschaftliche Sozialhilfe. Sie sind daher präventiver Natur. Gelingt es, dank früher fachkundiger Intervention einen Sozialhilfefall abzuwenden, so lohnt sich die Investition in jedem Falle.

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Kontaktstelle Selbsthilfe Zug	Frauen und Männer	Frauenzentrale Zug

Die Leistungen dieser Fachstelle bestehen in der Information, Beratung und Vermittlung von Selbsthilfe-Interessierten. Sie erbringt Beratungsleistungen für den Aufbau von Selbsthilfegruppen. Die wesentlichen Elemente einer gezielten Unterstützung der Selbsthilfe sind die Förderung der Eigeninitiative sowie der Selbstverantwortung.

Selbsthilfegruppen und die Arbeit der Kontaktstelle tragen zu einer Minderung der Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich bei.

In beiden Tätigkeitsbereichen erbringt die Frauenzentrale Zug wichtige, spezialisierte Aufgaben für klar definierte Zielgruppen. Sie nutzt ihre weiteren Ressourcen, um die Leistungen kostengünstig zu erbringen. Sie verfügt über die notwendigen Kernkompetenzen für die Leistungserbringung. Aus diesen beiden Angeboten und den anderen Geschäftszweigen der Frauenzentrale ergeben sich sinnvolle Synergien.

Kinder und Jugendliche

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Kindes- und Jugendschutz / Jugend- und Familienberatung / Jugendwohnungen / Jugendförderung / Mobile Jugendarbeit	Kinder, Jugendliche, Familien / Gemeinwesen / Private Träger-schaften im Jugendbereich	Zuger Fachstelle - punkto Jugend und Kind

Am 23. April 2002 genehmigte der Regierungsrat das Konzept "Jugendschutz und Jugendförderung im Kanton Zug" vom 25. Februar 2002 und beauftragte die Direktion des Innern mit der schrittweisen Umsetzung dieses Konzeptes, das sich auf alle erwähnten Leistungen in den Bereichen Kindes- und Jugendschutz / Jugend- und Familienberatung / Jugendwohnungen / Jugendförderung / Mobile Jugendarbeit erstreckt. In der Folge wurde am 26. September 2002 eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein punkto Jugend und Kind abgeschlossen. Diese Leistungsvereinbarung umfasst sämtliche Dienstleistungen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes sowie der Jugendförderung. Im Rahmen des 1. Paketes der Zuger Finanz- und Aufgabenreform wurde für diese Fachstelle in § 34 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen.

Im Einzelnen erbringt der Verein die folgenden Leistungen:

Jugend- und Familienberatung

Die Fachstelle unterstützt, berät und begleitet Jugendliche, Eltern, Familien und Bezugspersonen in schwierigen Lebenssituationen.

Kindesschutz

Im Bereich Kindes- und Jugendschutz ist punkto Anlaufstelle bei Verdacht auf Misshandlung und sexuelle Ausbeutung. Die Stelle klärt ab, hilft den Kindern und Jugendlichen, die misshandelt wurden und schützt sie, falls sie gefährdet sind.

Jugendförderung und Jugendwohnungen

Die Fachstelle koordiniert die Jugendarbeit und sichert die Qualität der geleisteten Arbeit im Jugendbereich. Zudem entwickelt und verwirklicht sie Projekte zur Förderung der Jugend und führt eine Informations- und Dokumentationsstelle. Die Jugendwohnungen sind Bestandteil des Kindes- und Jugendschutzes und sind explizit in der Leistungsvereinbarung mit punkto so definiert (basierend auf der Neukonzeption des Kindes- und Jugendschutzes). Diese Subsumierung unter den Kindes- und Jugendschutz macht Sinn, da es um Jugendliche geht, denen ein weiteres Zusammenleben im Elternhaus nicht mehr möglich ist und die in der Folge Begleitung benötigen.

Mobile Jugendarbeit

Die Mobile Jugendarbeit ist ein niederschwelliges Beratungs-, Hilfs-, Informations- und Animationsangebot für einheimische und ausländische Jugendliche und junge Erwachsene, sowie für Menschen mit Suchtproblemen.

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Begleitete Besuchstage	Kinder und deren Eltern	Kinder- und Jugendberatung Zug

Die "Begleiteten Besuchstage" bieten Kindern getrennt lebender, geschiedener oder allein erziehender Eltern die Möglichkeit, in geschütztem Rahmen regelmässigen Kontakt zum getrennt lebenden Elternteil zu pflegen.

Die "Begleiteten Besuchstage" sind eine eigene Form von zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen und gehören demnach in den Zuständigkeitsbereich der Vormundschaftsbehörden. Die bisherigen Kantonsbeiträge sind als Starthilfe zu verstehen und sollen künftig vollumfänglich durch die Gemeinden übernommen werden.

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringerin
Beratung, Information, finanzielle Hilfen	Kinder, Jugendliche und Familien	Kinder- und Jugendberatung Zug

Sowohl aus sozialfachlichen als auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen ist es sinnvoll, die Kräfte im Bereich des Kindes- und Jugendschutzes zu bündeln. Aufgrund des umfassenden Auftrages des Vereins punkto Jugend und Kind besteht deshalb kein Bedarf, weitere Dienstleistungen im Bereich des Kindes- und Jugendschutzes sowie der Jugendförderung bei einer zusätzlichen privaten Trägerschaft einzukaufen oder an eine solche einen Beitrag auszurichten.

Paar- und Familienberatung

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Paar- und Familienberatung	Frauen und Männer	Zuger Kantonaler Frauenbund
Paar- und Familienberatung	Frauen und Männer	Frauenzentrale Zug

Für diesen Leistungsbereich werden zur Zeit zwei Leistungsanbieterinnen durch Beiträge unterstützt. Sowohl die Frauenzentrale Zug als auch der Zuger Kantonale Frauenbund haben im Bereich der Einzel-, Paar- und Familienberatung wichtige Aufbauarbeit geleistet und ein hohes Fachwissen entwickelt. Mit der bundesgesetzlichen Vorgabe war es für die Regierung im Jahre 1988 nahe liegend, die beiden genannten Organisationen mit der Führung der entsprechenden Fachstellen zu beauftragen.

Der Regierungsrat wird im Jahr 2006 die Zusammenlegung der beiden Angebote im Hinblick auf mögliche Synergien und finanzielle Einsparungen prüfen. Es ist dem Regierungsrat ein strategisches Anliegen, die Kantonsbeiträge bei einer einzigen Stelle für denselben Beratungsbereich zu konzentrieren.

Sexual- und Schwangerschaftsberatung

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Sexual- und Schwangerschaftsberatung	Frauen und Männer, Jugendliche	Frauenzentrale Zug

Gemäss Bundesgesetz über Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981 (SR 857.5) sind die Kantone verpflichtet, entsprechende Fachstellen einzurichten. Durch Regierungsratsbeschluss vom 10. Januar 1984 wurde die Frauenzentrale Zug mit der Führung dieser Beratungsstelle beauftragt. Das Beratungsteam hat sich in diesem Bereich ein grosses Fachwissen angeeignet und kann zudem die internen Synergien der Paar- und Familienberatung sowie der Opferberatung nutzen. Diese Lösung ist auch aus ökonomischen Gründen weiterhin zu unterstützen.

Arbeitslosentreff / Kursangebote

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Arbeitslosentreff / Kursangebote	Arbeitslose Menschen	ProArbeit Zug

ProArbeit wurde 1993 unter dem Namen ZALT Zuger Arbeitslosen Treff als politisch und konfessionell unabhängiger Verein gegründet, um den Folgen der Erwerbslosigkeit entgegen zu wirken und wirtschaftliche Integration zu fördern. Durch den Treff und das Beratungsangebot ist ProArbeit im Raum Zug eine wichtige Anlaufstelle für Fragen und Unterstützung jeder Art geworden. Ratsuchende Personen werden unbürokratisch und effektiv unterstützt.

Ein wichtiger Geschäftszweig von ProArbeit sind auch die Kursangebote für Erwerbslose (Deutsch Intensivkurse, EDV-Kurse).

ProArbeit Zug ist ein niederschwelliges Angebot für Erwerbslose und demnach eine wichtige Ergänzung zu den öffentlichen Dienstleistungen.

Die Finanzierung der Dienstleistungen von ProArbeit Zug ist breit abgestützt. An den finanziellen Aufwendungen beteiligen sich Kanton, Politische Gemeinden, Kirchgemeinden, Gönner und Sponsoren.

Die Grundlagen für die weitere Mitfinanzierung durch den Kanton sind noch zu erarbeiten. Die Beiträge an ProArbeit wurden bisher jeweils über den Budgetweg abgewickelt. Verbindliche Zusagen fehlten bis anhin.

Berufsintegration

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Abklärung und Beratung für berufliche Integration	von Armut bedrohte Personen / Langzeitarbeitslose	Fachstelle Berufsintegration der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Zug GGZ

Die Subventionsmöglichkeit für die Fachstelle Berufsintegration soll neu im teilrevidierten Sozialhilfegesetz verankert werden. Die neue Gesetzesvorschrift ersetzt die bisher notwendigen, befristeten Beschlüsse des Kantonsrats. Im Rahmen der Vernehmlassung zum neuen Sozialhilfegesetz fand die Stelle eine ausserordentlich breite Unterstützung.

Alimenteninkasso

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Alimenteninkasso gemäss New Yorker-Übereinkommen	Frauen und Männer	Frauenzentrale Zug

Mit dem New Yorker-Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (1956) wird der zwischenstaatliche Rechtshilfeweg vereinfacht, wodurch eine unterhaltsberechtigte Person ihren Anspruch im ausländischen Wohnsitzstaat des Schuldners direkt geltend machen kann. Nach Art. 6 Abs. 1 des Übereinkommens hat die Stelle des ersuchten Staates alle zur Geltendmachung des Unterhaltsanspruchs geeigneten Schritte zu unternehmen. Die dafür zuständige Empfangs- und Übermittlungsstelle für den Kanton Zug ist das Kantonale Sozialamt. Gemäss Art. 9 des Übereinkommens erhalten die unterhaltsberechtigten Personen dieselbe Befreiung von der Zahlung von Kosten und Gebühren wie die Bewohner und Staatsangehörigen des Staates, in dem die Klage eingereicht wird. Die Übermittlungs- und Empfangsstellen erheben für ihre Tätigkeit nach Artikel 9 Ziffer 3 keine Gebühren. Die Inkassostelle wird für Auslandfälle, die sie im Auftrag des Kantons bearbeitet, pro Fall entschädigt. Kostenträger ist der Kanton als zuständige Empfangs- und Übermittlungsstelle.

Für die Bearbeitung der Alimenten-Inkassofälle ist aufgrund der Komplexität der Materie langjähriges und fundiertes Fachwissen notwendig. Dies insbesondere für

Fälle von Inkasso bei Schuldnern mit Wohnsitz im Ausland. Die Alimenten-Inkassostelle der Frauenzentrale ist bereits seit Jahren für sämtliche Inkassofälle im In- und Ausland zuständig und bringt entsprechendes Fachwissen mit.

Die zentrale Wahrnehmung dieser Aufgabe ist gesetzlich geregelt und die Zuordnung zur Frauenzentrale zweckmässig.

Beratung und Integration von Flüchtlingen

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Beratung und Integration	Flüchtlinge	Geschäftsstelle Caritas Zug

Die Beratung von Flüchtlingen ist ab 2006 gemäss ZFA 1 analog zur Sozialberatung von den Gemeinden zu finanzieren. Weitere Angaben aus kantonaler Sicht erübrigen sich unter diesem Aspekt.

Interkulturelle Vermittlungsstelle für AusländerInnen

Leistung	Zielgruppen	Leistungserbringer
Interkulturelle Vermittlungsstelle	AusländerInnen	Zuger Integrationsschule

Das oben genannte Projekt läuft Ende 2005 aus. Die Zielsetzung dieses Projekts bestand in der Ausbildung und dem Einsatz von im Kanton Zug sesshaften ausländischen Personen, die ihrerseits ihren Landsleuten einen besseren und leichteren Zugang zu Informationen des schweizerischen Gesellschaftssystem, der Sitten und Gebräuche, des Bildungssystems, des Umgangs mit Ämtern, der politischen Verfahren, der Rechtssprechung sowie auch der Vermittlung von persönlichen Kontakten mit Behörden und Schulen ermöglichen sollen. Zur Durchführung des Projektes "Vermittlung, Begleitung und Coaching von Mediatorinnen und Mediatoren" wurde für die Einführungsphase Sommer 2002 bis Sommer 2005 Beiträge an die Integrationsschule geleistet (RRB vom 20.06.2002). Das Projekt wird Ende 2005 auslaufen, die ausgebildeten Mediatorinnen und Mediatoren werden laufend in verschiedenen Projekten als interkulturelle Vermittlerinnen und Vermittler eingesetzt.

Schlussfolgerungen

In den dargestellten Bereichen steuert der Kanton die Leistungen gezielt mit den aufgelisteten Leistungsvereinbarungen. Die Leistungserbringung wird laufend kontrolliert. Die Effektivität, die Effizienz und die Koordination sind gesichert. Es besteht kein weiterer Handlungsbedarf und die Anliegen der Motion sind mit den vorstehenden Erläuterungen erfüllt.

Antrag zu Ziffer 2 der Motion: Erheblicherklärung und Abschreibung.**10.7 Abschluss von Leistungsvereinbarungen und Qualitätscontrolling**

§ 37 Abs. 1 SHG sieht explizit den Abschluss von Leistungsvereinbarungen vor. Damit einher geht ein sinnvolles Qualitätscontrolling.

Anträge zu Ziffer 3 der Motion:

Buchstabe a: Wie bei der Beantwortung von Ziffer 2 der Motion ausführlich dargelegt wurde, bestehen keine grundsätzlichen Schwächen. Die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes stützt und verstärkt die Steuerung.

Antrag zu Ziffer 3, Buchstabe a, der Motion: Erheblicherklärung und Abschreibung.

Buchstabe b: Wie bei der Beantwortung von Ziffer 2 der Motion dargelegt wurde, bestehen kein Handlungsbedarf bezüglich Effizienz und Koordination. Die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes stützt und verstärkt die bestehenden Bestrebungen.

Antrag zu Ziffer 3, Buchstabe b, der Motion: Erheblicherklärung und Abschreibung.

Buchstabe c: Für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen bestand bereits bisher eine ausreichende Gesetzesgrundlage. Es liegt ebenfalls eine Muster-Leistungsvereinbarung vor. Alle Leistungsvereinbarungen enthalten umfassende Vorschriften zum Leistungscontrolling, das durch das Kantonale Sozialamt ausgeübt wird.

Antrag zu Ziffer 3, Buchstabe c, der Motion: Erheblicherklärung und Abschreibung.

11 Schlussbemerkungen und Anträge

Mit der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes wird ein wichtiger Beitrag zu einem effizienten und zukunftsorientierten Sozialwesen geleistet. Das Gesetz ist zudem gesellschafts- und sozialpolitisch von grosser Bedeutung.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

1. auf die Vorlage Nr. 1395.2 - 11912 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die Motion der CVP-Fraktion vom 18. Juni 2003 betreffend bessere Zusammenarbeit im Sozialbereich (Revision des Sozialhilfegesetzes)
 - 2.1 bezüglich Ziffer 1, Teil 1, der Motion (Erhebung der gemeindlichen Angebote) als nichterheblich zu erklären und abzuschreiben;
 - 2.2 bezüglich Ziffer 1, Teil 2 (nicht die Gemeinden betreffende Teile), Ziffer 2 und Ziffer 3 Bst. a, b und c als erheblich zu erklären und abzuschreiben.

Zug, 3. Januar 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Frau Landammann: Brigitte Profos

Landschreiber: Tino Jorio