



## **Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 27. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

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

### **Inhaltsverzeichnis**

- A. In Kürze
- B. Ausgangslage
- C. Personen aus dem Asylbereich
- D. Gründe für die Zuständigkeitsregelung
- E. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens
- F. Die Bestimmung im Einzelnen
- G. Finanzielle Auswirkungen
- H. Antrag

### **A. In Kürze**

#### **Zuständigkeiten im Asylbereich regeln**

**Seit 1. Januar 2008 ist das neue eidgenössische Asyl- und Ausländerrecht in Kraft. Deshalb werden nun im Kanton Zug die innerkantonalen Zuständigkeiten für die Sozialhilfe im Asylbereich und die Unterkünfte auf Basis der bisherigen Praxis gesetzlich geregelt.**

Für die Sozialhilfe im Asylbereich sind heute je nach Personenkategorie die Gemeinden oder der Kanton zuständig. Teilweise wird die Verantwortung mit Vereinbarungen auch gemeinsam wahrgenommen. Eine gesetzliche Grundlage, welche die innerkantonalen Zuständigkeiten für die Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich regelt, existiert nicht.

#### **Gesetzliche Grundlage auf Basis bisheriger Praxis**

Mit dem revidierten Sozialhilfegesetz wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die sich weitgehend an der bisherigen Praxis orientiert. Der Regierungsrat erachtet es als zweckmässig, dass der Kanton sozialhilferechtlich für Personen aus dem Asylbereich zuständig ist, welche noch nicht über einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen.

Neu werden Personen mit Nicht-Eintretensentscheid (NEE) sowie Personen mit negativem Asylentscheid (NAE) in die Zuständigkeit des Kantons fallen. Zusätzlich wird die kantonale Zuständigkeit für die Sozialhilfe an Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig aufgenommene Personen im Sozialhilfegesetz verankert. Die Einwohnergemeinden werden verpflichtet, geeignete Unterkünfte für die Unterbringung von Personen zur Verfügung zu stellen, die im Asylbereich in die Zuständigkeit des Kantons fallen. Dies gilt jedoch nur, sofern diese Personen nicht in den bestehenden kantonalen Unterkünften untergebracht werden können. Die Zuteilung erfolgt nach Massgabe der Bevölkerungszahlen und unter Berücksichtigung bisher untergebrachter Personen.

## **B. Ausgangslage**

### *Im Bund:*

Mit der Inkraftsetzung des neuen Asyl- und Ausländerrechts per 1. Januar 2008 fand ein grundlegender Systemwechsel im Bereich der vorläufig aufgenommenen Personen (VA) statt. Diese sollen nach Erhalt des rechtskräftigen Entscheids über die vorläufige Aufnahme in die Gesellschaft integriert werden. Vorläufig aufgenommene Personen, die sich seit mindestens sieben Jahren in der Schweiz aufhalten (VA7+), werden in die kantonale Sozialhilfe-Zuständigkeit überführt. Das bedeutet, dass die Kantone allfällige Sozialhilfeleistungen für diese Personen vom Bund nicht mehr rückvergütet erhalten.

Neu können Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid (NAE-Personen), nebst solchen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE-Personen) aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs ausgeschlossen werden bzw. können diesfalls nur die verfassungsrechtlich garantierte Nothilfe (Art. 12 BV) beanspruchen (Art. 82 Abs. 1 AsylG, Art. 3 Abs. 3 AsylV2).

Nach Art. 82 Abs. 1 AsylG (SR 142.31) gilt für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe kantonales Recht.

### *Im Kanton Zug:*

Die Sozialhilfe ist in erster Linie Sache der Gemeinden (§ 9 SHG; BGS 861.4). Für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene ohne gesicherten Aufenthaltsstatus übernimmt der Kanton (Asylfürsorge) die Sozialhilfe, soweit sie nicht durch Bundesgelder gedeckt werden. Die Nothilfe für NEE-Personen führte der Kanton mittels Verwaltungsvereinbarung im Auftrag und auf Kosten der Gemeinden durch (§ 10 SHV). Für die Integration, Beratung und wirtschaftliche Sozialhilfe von anerkannten Flüchtlingen und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung hat der Kanton im Jahr 2001 einen Leistungsauftrag mit der Caritas Schweiz abgeschlossen. Mit der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA1) wird die Sozialhilfe ab 2006 vollständig durch die Gemeinden getragen. Darum schlossen sie mit dem Kanton eine Verwaltungsvereinbarung ab, worin der Kanton beauftragt wurde, auf ihre Kosten die Caritas Schweiz mit der Durchführung der Sozialhilfe zu beauftragen. Erst mit dem Erhalt der Niederlassungsbewilligung fallen diese Flüchtlinge in die direkte Zuständigkeit der Gemeinden.

An seiner Sitzung vom 7. Juli 2007 stellte der Regierungsrat fest, dass ein genereller Regelungsbedarf in Bezug auf die innerkantonale Zuständigkeit für die Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich besteht. Ebenso würden Regelungen betreffend gemeindlicher Mitwirkung bei der Wohnungssuche und gemeindlicher Aufnahmepflicht von Asylbewerbenden fehlen. Der Regierungsrat beschloss, die bisherige Praxis der Kantonzuständigkeit im Asylwesen im Grundsatz beizubehalten. Bei den vorläufig Aufgenommenen soll rasch ein Entscheid über die Zuständigkeit gefällt und eine gesetzliche Regelung erlassen werden. Weiter hat sich gezeigt dass die rechtliche Zuordnung von ausreisepflichtigen Personen (NEE- und NAE-Personen) zu den Gemeinden nicht praxistauglich ist. Für diese Personenkategorie empfiehlt sich eine kantonale Zuständigkeit. Als Übergangslösung, bis zur In-Kraft-Tretung der SHG-Revision, wurde inzwischen die bestehende Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton und den Gemeinden betreffend die Nothilfe für NEE-Personen auf NAE-Personen ausgeweitet.

## **C. Personen aus dem Asylbereich**

Nachfolgend werden der Übersicht halber die Personenkategorien aus dem Asylbereich beschrieben. Je nach Personenkategorie sind die Unterstützungsleistungen verschieden. Vom

Umfang her reichen sie von der Unterstützung nach SKOS-Richtlinien oder nach Asylansätzen bis zur Nothilfe.

*Asylsuchende* sind Personen, die sich gemäss Art. 42 des AsylG bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten dürfen. Sie erhalten Sozialhilfe nach Asylansätzen.

*Schutzbedürftige* sind Personen, denen gemäss Artikel 4 des Asylgesetzes ein vorübergehender Schutz in der Schweiz zugesprochen wird. Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung erhalten Sozialhilfe nach Asylansätzen. Hebt der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren nicht auf, erhalten die Schutzbedürftigen gemäss Artikel 74 Abs. 2 AsylG eine Aufenthaltsbewilligung. Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sind gemäss Artikel 3 der AsylV2 im Bereich der Sozialhilfe den Flüchtlingen (SKOS-Richtlinien) gleichgestellt.

*Vorläufig aufgenommene Personen* sind Personen, bei denen das Bundesamt für Migration gemäss Art.83 AuG (SR 142.20) eine vorläufige Aufnahme verfügt hat, da der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Sie erhalten Sozialhilfe nach Asylansätzen. Der Bund beteiligt sich finanziell während längstens sieben Jahre seit der Einreise (Art. 87 Abs. 3 AuG). Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) diskutiert derzeit, ob die vorläufig Aufgenommenen nach sieben Jahren (VA7+) nach Asylansätzen oder nach den SKOS-Richtlinien zu unterstützen seien. Entsprechende Empfehlungen der SODK werden im Laufe 2008 veröffentlicht.

*Anerkannte Flüchtlinge* sind gemäss Art. 49 des AsylG Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 3 des AsylG besitzen und denen Asyl gewährt wird. Für sie gelten sozialhilferechtlich die entsprechenden Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes (SHG; BGS 861.4; Art. 3 Abs. 1 AsylV2); die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe richtet sich nach den SKOS-Richtlinien (§ 9 Sozialhilfeverordnung [SHV]; BGS 861.41). Der Bund beteiligt sich an der Sozialhilfe mit einer Pauschale bis zum Tag, an dem der anerkannte Flüchtling eine Niederlassungsbewilligung erhält bzw. ein Anspruch darauf besteht, d.h. bis maximal fünf Jahre nach Asylgesuchseinreichung (Art. 88 Abs. 3 AsylG).

*Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge* sind Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft besitzen, bei denen aber ein Asylausschlussgrund nach den Artikeln 52- 54 des AsylG vorliegt und die vom Bundesamt für Migration vorläufig aufgenommen worden (Art. 59 AsylG) sind. Sie sind gemäss Art. 86 AuG im Bereich der Sozialhilfe den Flüchtlingen gleichgestellt (SKOS-Richtlinien). Sie erhalten eine Integrationspauschale des Bundes während längstens sieben Jahre ab Einreise (Art. 87 Abs. 3 AuG).

*Staatenlose* sind Personen, die kein Staat auf Grund seiner Gesetzgebung als seine Angehörigen betrachtet (Art. 1 Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.09.1954; SR 0.142.40). Sie sind im Bereich der Sozialhilfe den anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt (Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 27.04.1972; SR 855.1).

*NEE-Personen* sind Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid; *NAE-Personen* sind Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid. Beide Gruppen sind aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs ausgeschlossen und erhalten nur noch Nothilfe. Für die Ausrichtung von Nothilfe gilt kantonales Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG, Art. 3 Abs. 3 AsylV2; § 10 SHG). Einen Minimalstandard für die Nothilfe garantiert Art. 12 BV.

Aus der nachfolgenden Tabelle "Zuständigkeiten im Asylbereich" wird ersichtlich, was sich mit der vorliegenden Gesetzesrevision an der heutigen Praxis in Bezug auf die Zuständigkeit für

Personen aus dem Asylbereich ändert und wie viele Personen per 1. Januar 2008 den einzelnen Kategorien angehörten (Zahlen in Klammern).

### Zuständigkeiten im Asylbereich (Zahlen Stand 1. Januar 2008)

	Zuständigkeit der Gemeinde	Durchführung, Betreuung	Zuständigkeit des Kantons
<b>heute</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung</li> <li>▪ vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus (106)</li> <li>▪ Personen mit Nicht-Eintretensentscheid, NEE (10)</li> <li>▪ Personen mit negativem Asylentscheid, NAE (60)</li> </ul>	<p>mittels Verwaltungsvereinbarung beauftragt der Kanton auf Kosten der Gemeinden die Caritas mit der Betreuung und Durchführung</p> <p>mittels Verwaltungsvereinbarung beim Kanton auf Kosten der Gemeinden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- NEE seit 2005</li> <li>- NAE seit 2008, vorher Zuständigkeit Kanton (bis Rechtsgrundlage für kantonale Zuständigkeit vorliegt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asylsuchende, AS (168)</li> <li>▪ Vorläufig Aufgenommene, VA (152)</li> <li>▪ Vorläufig Aufgenommene mit 7 Jahren Aufenthalt, VA7+ (82)</li> </ul>

*Gemeindliche Zuständigkeit für alle Personen mit Nothilfe (NEE und NAE) bzw. mit Sozialhilfe (anerkannte Flüchtlinge)*

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

*Gemeindliche Zuständigkeit für alle Personen mit gesichertem Aufenthaltsstatus Sozialhilfe nach SHG (SKOS-Richtlinien)*

*Kant. Zuständigkeit für alle Personen ohne bzw. mit vorläufigem Aufenthaltsstatus*  
 \*Sozialhilfe nach Asylansätzen  
 \*\*Empfehlungen für Sozialhilfeansatz noch ausstehend  
 \*\*\*Nothilfe gemäss Art. 12 BV

## **D. Gründe für die Zuständigkeitsregelung**

Der Regierungsrat erachtet es als zweckmässig, dass der Kanton sozialhilferechtlich für diejenigen Personen aus dem Asylbereich zuständig ist, die noch nicht über einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen. Personen, die einen gesicherten Aufenthaltsstatus erhalten haben, sind sozialhilferechtlich den Einheimischen gleichgestellt und sollen in der Sozialhilfetzuständigkeit der Gemeinden sein. Für die Festlegung der innerkantonalen Zuständigkeiten ist eine neue Gesetzesbestimmung (§ 12bis) im bestehenden Sozialhilfegesetz vorgesehen. Darauf basierend gilt es eine Verordnung zu erarbeiten, welche die Ausgestaltung und das Ausmass der Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich ohne Aufenthaltsbewilligung ausführlicher regelt (siehe § 12bis Abs. 4).

### *Anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung*

Für die anerkannten Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung sollen demnach die Gemeinden direkt zuständig sein. Dazu soll die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton und den Gemeinden und der darauf gestützte Leistungsauftrag zwischen dem Kanton und der Caritas Schweiz betreffend Sozialhilfe für die anerkannten Flüchtlinge aufgehoben werden. Es steht den Gemeinden frei, ob sie gemeinsam direkt die Caritas weiterhin mit den Aufgaben betrauen oder ob sie die Aufgaben selbst übernehmen möchten.

### *Vorläufig Aufgenommene*

Die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen der Direktion des Innern (Abteilung Asylfürsorge) mit dem Bundesamt für Migration (BFM), dem kantonalen Amt für Migration, den gemeindlichen Sozialdiensten, sowie anderen Institutionen wie den Schulen, dem GGZ-Arbeitsprojekt etc. hat sich bewährt. Der Kanton ist in der Lage, die Aufgaben effizient, effektiv und damit kostengünstig wahrzunehmen. Er verfügt über ein entsprechendes Know-How (Arbeitsmarkt, Integrationsarbeit, Beratung durch geschultes Personal, Koordinationstätigkeit, etc.) und kann eine bestehende Infrastruktur zur Verfügung stellen. Dies liegt auch im Interesse der Gemeinden. Es macht keinen Sinn, wenn jede Gemeinde angesichts der nur geringen Anzahl von vorläufig aufgenommenen Personen solche Aufgaben übernimmt und eine entsprechende Infrastruktur aufbaut. Eine einheitliche Haltung und Führung gegenüber allen Personen aus dem Asylbereich ohne gefestigten Aufenthaltsstatus sowie eine rechtsgleiche Behandlung wird am ehesten gewährleistet, wenn die Betreuung, Unterstützung und Beratung von einer zentralen Stelle ausgeht. Schliesslich rechtfertigt sich die kantonale Zuständigkeit auch mit Blick auf die hiesigen, kleinräumigen Verhältnisse. Sobald aber die vorläufig aufgenommenen Personen einen gesicherten Aufenthaltsstatus erlangt haben, sollen sie in die gemeindliche Zuständigkeit fallen. Der Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels an die Gemeinden erscheint auch sinnvoll im Hinblick auf den fortgeschrittenen Integrationsgrad der Betroffenen.

### *NEE- und NAE- Personen*

Im Bereich der Nothilferegelung für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE- Personen) bestand eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden des Kantons Zug vom 21. Dezember 2004. Darin übernahm der Kanton im Auftrag und auf Kosten der Gemeinden die Organisation und Durchführung der Nothilfe für NEE-Personen im Kanton Zug, sofern er für den Vollzug der Wegweisung zuständig war (Art. 2 Abs. 2). Diese Vereinbarung wurde nun auf die Kategorie der Personen mit negativem Asylentscheid ausgeweitet. Die Änderung gilt ab 1. Januar 2008. Die Vereinbarung ist aber lediglich als Übergangsregelung gedacht, denn rechtliche Zuständigkeitsvorschriften oder Unsicherheiten sollten längerfristig nicht über Verwaltungsvereinbarungen abgeändert werden. Der Kanton soll nicht auf dem Vereinbarungsweg Aufgaben (zurück-)nehmen, für die eigentlich die Gemeinden als zuständig erklärt worden sind. Die Aufgabenverteilung hat sich offensichtlich nicht

bewährt. Der Kanton ist in gewissen Bereichen im Auftrag der beaufsichtigten Gemeinden wiederum selber tätig geworden. Überdies sind solche Konstruktionen in der Abschlussphase und Handhabung schwerfällig und aufwändig. Die kantonale Zuständigkeit der Nothilfe für NEE und NAE- Personen soll im Gesetz die nötige Rechtsgrundlage erhalten und die Verwaltungsvereinbarung mit den Gemeinden ersetzen. Weitere Ausführungsbestimmungen sind auf Verordnungsstufe festzulegen (siehe unten zu § 12bis Abs. 5).

## **E. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 1. Februar bis 30. April 2008 (Vernehmlassungsteilnehmende: Zuger Gemeinden, Parteien, Caritas Schweiz, Asylbrücke). Bei der Auswertung der verschiedenen Eingaben zeigte sich, dass die Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden teilweise nicht miteinander zu vereinbaren sind. Grundsätzlich begrüssen die Vernehmlassungsteilnehmenden eine Revision im Sozialhilfegesetz in dem Sinne, dass für die Zuständigkeit im Asylbereich eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird und die Kompetenzen klarer geregelt werden. Die Zuständigkeit des Kantons für die Kategorien der NEE- und NAE- Personen wird von allen unterstützt. Die zentralen Anliegen der am Vernehmlassungsverfahren Teilnehmenden lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### **1. Zuständigkeitsregelung § 12bis Abs. 1 Bst. a**

Die meisten Gemeinden lehnen aus Gründen der Durchführbarkeit die vorgesehene gemeindliche Zuständigkeitsregelung für die anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge ab. Sie weisen darauf hin, dass beim Entscheid, ob eine kantonale oder gemeindliche Zuständigkeit vorzusehen ist, die Abwicklung und die Organisation der Aufgabe genügend berücksichtigt werden müsse. Die vorläufig aufgenommenen und die anerkannten Flüchtlinge würden für ihre Lebensunterhaltskosten Bundesgelder erhalten. Dies schein das entscheidende Kriterium zu sein, ob die Zuständigkeit an die Gemeinden übergehen soll. Die Finanzierung durch den Bund zeige auf, dass sich diese Personen nach wie vor in der Integrationsphase befänden. Der Bund rechne ausschliesslich mit den Kantonen ab. Insofern würden die Abläufe wesentlich komplizierter, wenn die Führung dieser Dossiers künftig bei den Gemeinden liegen würde. Für die Abrechnung der Bundesgelder müsste nämlich weiterhin der Kanton als Zwischenstelle fungieren, denn die Prüfung der Abrechnungen und die Weiterleitung an den Bund wären Aufgaben des Kantons. Zusammenfassend sei die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht anhand des gesicherten Aufenthaltsstatus vorzunehmen, sondern aufgrund der finanziellen Beteiligung durch den Bund. Wenn der Leistungsauftrag mit der Caritas Schweiz gekündigt werde, müsse jede Gemeinde im Interesse einer umfassenden Betreuung der Betroffenen mit der Caritas Schweiz eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Im Sinne einer Gleichbehandlung aller betroffenen Personen sei es sinnvoll, wenn der Kanton diese Aufgabe übernehmen würde. Auch die SP Zug schlägt eine Zuständigkeitsabgrenzung in diesem Sinne vor.

Zwei Gemeinden (Zug, Cham) unterstützen die vorgesehene Zuständigkeitsregelung, erachten es aber als wichtig, dass die Caritas weiterhin für die Betreuung der Flüchtlinge zuständig bleibt. Sie regen an, dass der Kanton auf Kosten der Gemeinden eine Leistungsvereinbarung mit der Caritas abschliesst bzw. die bestehende Leistungsvereinbarung anpasst und eine entsprechende Kompetenzregelung ins Gesetz aufnimmt.

Eine Gemeinde (Unterägeri) beantragt die Übertragung der Zuständigkeit im gesamten Asylbereich an den Kanton, allenfalls unter Kostenfolge der Ausrichtung der Sozialhilfe nach dem Sozialhilfegesetz und den SKOS-Richtlinien für die Personengruppen mit gesichertem Aufenthaltsstatus zu Lasten der Gemeinden, aufgeschlüsselt nach Einwohnerzahl. Mit der

Aufteilung der Zuständigkeiten von Betreuung und Finanzierung könnten einerseits die hohen Anforderungen an die Integrationsaufgaben erfüllt und andererseits zumindest in finanzieller Hinsicht den Vorgaben der Zuger Finanz- und Aufgabenreform Rechnung getragen werden, wonach die Kosten für die Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetz und SKOS-Richtlinien den Gemeinden anfallen. Auch gemäss CVP Kanton Zug soll geprüft werden, ob auch diejenigen Personen, die eine definitive Bewilligung erhalten haben, nicht besser in der kantonalen Zuständigkeit verbleiben sollen.

Die Gemeinde Menzingen, die FDP Kanton Zug, die SVP Kanton Zug sowie die Alternative Kanton Zug begrüssen die vorgeschlagene Regelung wegen der klaren Regelung der Zuständigkeiten von Kanton bzw. Gemeinden. Die Anknüpfung an den Aufenthaltsstatus für die Abgrenzung der Zuständigkeit wird als zweckmässig erachtet. Bei Personen ohne gefestigten Aufenthaltsstatus erscheine eine effiziente Aufgabenerfüllung am besten gewährleistet, wenn die Betreuung von einer zentralen Stelle des Kantons ausgehe. Ebenso mache es Sinn, Personen mit gesichertem Aufenthaltsstatus in die Zuständigkeit der Gemeinden zu übergeben, um die Integration besser unterstützen und fördern zu können.

Die Caritas Schweiz stimmt der Zuordnung der vorläufig aufgenommenen Personen in den Zuständigkeitsbereich des Kantons grundsätzlich zu, jedoch nicht wegen des vorläufigen Aufenthaltsstatus sondern aus Gründen der effizienten Integration. Sie schlägt vor, die kantonale Zuständigkeit auf die ersten sieben Jahre Aufenthalt zu beschränken, einerseits weil danach keine Bundesgelder mehr fliessen und andererseits weil vorläufig Aufgenommene faktisch einen gesicherten Aufenthaltsstatus hätten (jedoch keinen formellen). Aus Sicht der Caritas soll das Kriterium der Integration als massgebendes Kriterium für die Zuständigkeit gelten. Hingegen empfiehlt sie eine kantonale Zuständigkeit für die anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge mit B- und F- Bewilligungen für die ersten fünf bzw. sieben Jahre Aufenthalt. Der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung habe gezeigt, dass eine zentrale Wahrnehmung dieser Aufgabe der sinnvollste Weg sei. Angesichts der künftig beschränkten Mittel (einmalige Integrationspauschale pro Person), die der Bund zur Förderung der Integration den Kantonen ausrichte, sei nur mit einer Bündelung der Ressourcen ein effizienter Mitteleinsatz möglich.

*Stellungnahme des Regierungsrates:* Die finanzielle Beteiligung durch Bundesgelder erachtet der Regierungsrat nicht als taugliches Kriterium, um eine Zuständigkeitsregelung zwischen Kanton und Gemeinden zu begründen. Würde man dem Vorschlag der Gemeinden folgen, würden die vorläufig Aufgenommenen nach sieben Jahren Aufenthalt seit Asylgesuchseinreichung (VA7+, Stand Januar 2008: 82), die zwar noch nicht über einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen, aber auch keine Bundesgelder mehr erhalten, in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen. Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus verblieben in den ersten fünf bzw. sieben Jahren in kantonaler Zuständigkeit (Stand Januar 2008: 106). Das heisst nach aktuellem Stand fielen nach fünf bzw. sieben Jahren 106 Flüchtlinge sowie zusätzlich nach sieben Jahren 82 vorläufig Aufgenommene in die gemeindliche Zuständigkeit. Wie sich die finanzielle Beteiligung durch den Bund künftig gestaltet, ist nicht voraussehbar und als Abgrenzungskriterium nicht sinnvoll. Vielmehr ist an den Aufenthaltsstatus anzuknüpfen. Über einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen diejenigen Personen aus dem Asylbereich, die definitiv in der Schweiz verbleiben. In der Sozialhilfe sind sie die einzigen Personen aus dem Asylbereich, die den Einheimischen in Bezug auf den Umfang der Unterstützung gleichgestellt sind (SKOS-Richtlinien). Sie verfügen über freie Wohnortswahl innerhalb des Kantons und wohnen überwiegend in selbstgemieteten Wohnungen. Auch unter dem Gesichtspunkt des fortgeschrittenen Integrationsgrades rechtfertigt es sich, die gemeindliche Zuständigkeit für diese Kategorie vorzusehen.

Solange der Aufenthaltsstatus einer Person nicht gesichert ist, ist auch der Aufwand an Integrationsförderung nicht klar abschätzbar. Hier soll der Kanton die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stellen.

Der Forderung, wonach der Kanton sozialhilferechtlich für alle Personenkategorien aus dem Asylbereich zuständig sein soll, kann der Regierungsrat nicht entsprechen. Für die Sozialhilfe sind in erster Linie die Gemeinden zuständig (§ 9 SHG). Dies betrifft die persönliche Hilfe (§ 14ff.) sowie die Unterstützung Bedürftiger (§ 19ff.). Gerade mit Bezug auf die Zuger Finanz- und Aufgabenreform ist eine Splittung zwischen Aufgaben und Kompetenzen und deren Finanzierung zu vermeiden. Aus diesem und bereits vorerwähnten Gründen ist auch eine erneute Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und einer Drittorganisation nicht sinnvoll. Die Dienste der Caritas stehen dem Kanton ab nächstem Jahr nicht mehr zur Verfügung, da er den Leistungsvertrag auf Ende 2008 auflösen wird. Es steht den Gemeinden offen, mit der Caritas oder einer anderen Organisation eine entsprechende Leistungsvereinbarung abzuschliessen.

Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Kanton und Gemeinden ein formal-juristisches Kriterium anzuwenden. Die finanziellen Beiträge des Bundes mögen im Zusammenhang mit der Integration stehen, der Grad der Integration an sich lässt sich aber nicht zwingend mit der Anzahl Aufenthaltsjahre messen, sie sind allenfalls Indizien für einen fortgeschrittenen Integrationsgrad. Anerkannte Flüchtlinge mit einer Niederlassungsbewilligung, die sich seit fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, können besser oder auch weniger gut in die Schweiz integriert sein als vorläufig aufgenommene Personen, die sich seit zehn Jahren in der Schweiz aufhalten. Die Notwendigkeit zur Integration steigt jedoch mit einem gesichertem Aufenthaltstatus, weshalb es angezeigt ist, solche Personen in die gemeindliche Zuständigkeit zu entlassen.

## 2. Unterkunftspflicht § 12bis Abs. 3

Die Gemeinden zeigen grundsätzlich Verständnis für die Aufnahmepflicht von Asylsuchenden. Die Miete von geeigneten Objekten sei jedoch Sache des Kantons. Dazu müsse eine Finanzierungsregelung im Gesetz, zumindest aber auf Verordnungsstufe vorgesehen werden. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Unterkünften sei unter dem Aspekt der äusserst knappen Ressourcen von billigem Wohnraum im gesamten Kanton Zug kaum durchsetzbar. Es könne nicht angehen, dass eine Gemeinde indirekt zu sozialem Wohnungsbau verpflichtet werden könne. Die Gemeinden seien zuerst freiwillig zur Schaffung von Plätzen im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl anzuhalten. Die Umsetzung eines Zuteilungsschlüssels wird teilweise abgelehnt. Gefordert wird vereinzelt auch ein Mitspracherecht der Gemeinden bei der Auswahl von geeigneten Objekten und genügende Zeiteinräumung bei der Suche und Inbetriebnahme passender Objekte.

### *Stellungnahme des Regierungsrates:*

Der Regierungsrat war immer der Ansicht, dass die Miete von geeigneten Objekten Sache des Kantons ist. In § 12bis Abs. 2 (neu) ist denn auch generell die Kostenpflicht für alle Personen aus dem Asylbereich, die in seine Zuständigkeit fallen, statuiert. Diese Kostentragung bezieht sich auch auf die kantonalen Unterkünfte, da sie Teil der Sozialhilfe sind. Die Gemeinden haben aber dafür geeignete Objekte zur Verfügung zu stellen, die der Kanton mieten kann, sofern die bestehenden Unterkünfte nicht ausreichen. Momentan sind genügend kantonale Unterkünfte vorhanden. Mit dieser Bestimmung soll in erster Linie einer "Notsituation" vorgebeugt werden, welche den Kanton in die prekäre Lage versetzen würde, in kurzer Zeit genügend Wohnraum zur Verfügung zu haben (z.B. Kriegsausbruch, starke Zunahme von Asylsuchenden). In zweiter Linie soll aber der Kanton auch dann auf die Gemeinden zurückgreifen können, wenn bestehende Unterkünfte wegfallen (z.B. Abbruch)



und/oder eine prekäre Situation auf dem Liegenschaftenmarkt besteht. Der Zuweisungszwang an die Gemeinden ist keine aussergewöhnliche Forderung. Die meisten Kantone sehen die Zuweisung von Asylsuchenden nach einer Erstaufnahme an die Gemeinden vor - dies teilweise auch unter Sanktionsandrohung (vgl. Luzern § 8 Asylverordnung; Zürich § 7ff. Asylfürsorgeverordnung: genereller Zuständigkeitswechsel an die Gemeinden, Ersatzvornahme; Aargau § 18f. SPG Ersatzabgabe). Schliesslich befinden sich geeignete Objekte für die Unterbringung auf Gemeindegebiet. Der Kanton ist darauf angewiesen, dass die Gemeinden in diesem Sinne mit ihm zusammenarbeiten. Die Gemeinden können untereinander auch einen abweichenden Zuteilungsschlüssel vereinbaren. In Bezug auf die Eignung eines Objekts hat die Gemeinde eine Mitsprachemöglichkeit, ohne dass dies gesetzlich verankert werden muss. Die Details der Bereitstellung von Unterkünften werden in der Verordnung geregelt.

### 3. Nothilfe § 12bis Abs. 4

Die SVP Kanton Zug regt an, das bundesrechtliche Minimum der Sozial- und Nothilfe im Sozialhilfegesetz zu verankern.

Die Asylbrücke verlangt gegenteilig eine Kann-Bestimmung bezüglich Nothilfe, um in besonderen Fällen weitergehende Sozialhilfe zu gewähren. Ausserdem müsse, solange die Ausreisefrist noch läuft, Sozialhilfe nach den Asylansätzen erfolgen.

#### *Stellungnahme des Regierungsrats:*

Auch der Regierungsrat ist der Ansicht, die Nothilfe auf das gesetzliche Minimum gemäss Art. 12 BV zu beschränken, um den illegal anwesenden Personen keinen Anreiz zum weiteren Verbleib in der Schweiz zu bieten. Das bundesrechtliche Minimum der Nothilfe ist bereits in §12bis Abs. 1 Bst. b verankert.

In der Verordnung soll die Nothilfe für besondere Fälle (Kranke, unbegleitete Minderjährige etc.) flexibler ausgestaltet werden. Massgebend sind die entsprechenden Empfehlungen der SODK (aktuell vom 3.05. 2007). Daran ändert nichts, dass im Grundsatz das bundesrechtliche Minimum vorgesehen wird. Das Individualisierungsprinzip verlangt denn auch von den für die Ausrichtung der Nothilfe zuständigen Stellen, den konkreten Situationen Rechnung zu tragen. Solange ein Nichteintretensentscheid oder negativer Asylentscheid noch nicht rechtskräftig ist - d.h. solange die Ausreisefrist noch läuft-, erhalten die betroffenen Personen Sozialhilfe nach den Asylansätzen des Bundes. Erst nach Ablauf der Ausreisefrist (i.d.R. erfolgt eine Rechtskraftmitteilung des Bundes) kann Nothilfe ausgerichtet werden, sofern darum ersucht wird.

## **F. Die Bestimmung im Einzelnen**

### **Titel**

Der Begriff "Asylfürsorge" soll ersetzt werden mit "Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich". Damit wird deutlich, dass es bei der Sozialhilfe nicht primär um finanzielle Unterstützung geht, sondern, dass diese auch die persönliche Hilfe, insbesondere Beratung, Betreuung und Unterstützung bei der sozialen und beruflichen Integration mit umfasst. Dabei richtet sich der Umfang und die Qualität der Sozialhilfe nach dem Stand des Asylverfahrens. Mit Personen aus dem Asylbereich sind alle Personen, deren Partnerinnen und Partner sowie Familien gemeint, welche in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Der offen formulierte Begriff macht insbesondere Sinn, falls künftig noch weitere Personenkategorien darunter fallen sollen.

### **§ 12bis Abs. 1**

**Bst. a:** Der Kanton ist zuständig für diejenigen Personen aus dem Asylbereich, die über keinen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen. Personen mit Niederlassungsbewilligung C oder gesichertem Aufenthaltsstatus (B-Bewilligung, F-Bewilligung bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen) fallen unter die Zuständigkeit der Gemeinden. Weiter ist der Kanton nicht verpflichtet, Sozialhilfe an Personen zu leisten, die sich in einer Empfangsstelle oder in einem Erstintegrationszentrum für Flüchtlingsgruppen aufhalten. Dies ist Sache des Bundes (Art. 80 Abs. 2 AsylG).

**Bst. b:** Innerkantonale wird damit die kantonale Zuständigkeit in Bezug auf die Nothilfe für die Personenkategorie NEE- und NAE- Personen festgelegt. Massgebend für den Umfang der Nothilfe ist kantonales Recht. Der Kanton richtet sich nach den Empfehlungen der SODK. Auf jeden Fall muss aber der in Art. 12 BV bundesrechtlich garantierte Minimalstandard eingehalten werden (siehe unten § 12bis Abs. 4).

### **§ 12bis Abs. 2**

Damit wird präzisiert, dass der Bund in einem gewissen Masse rückerstattungspflichtig ist. Die Terminologie entspricht der Umschreibung in der AsylV2.

### **§ 12bis Abs. 3**

Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, geeignete Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, soweit die aufzunehmenden Personen nicht in den bestehenden kantonalen Unterkünften untergebracht werden können. Die Zuteilung an die Gemeinden erfolgt anhand der Einwohnerzahl (Einwohnerstatistik des Kantons Zug, Direktion des Innern, Stand 31. Dezember) sowie unter Berücksichtigung der bereits untergebrachten Personen.

### **§ 12bis Abs. 4**

Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung, welche insbesondere Bestimmungen über die Unterbringung (Präzisierung des Zuteilungsschlüssels), Betreuung, Gesundheitsversorgung, sowie Festsetzung von Leistungen an Personen aus dem Asylbereich enthält, soweit dies nicht anderswo geregelt ist.

Insbesondere soll das Verfahren, das Ausmass und die Ausgestaltung der Nothilfe an NAE- und NEE Personen darin geregelt werden. In der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) ist das Recht auf Nothilfe als Grundrecht verankert. Auch illegal anwesende Personen können sich darauf berufen. Art. 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen) lautet wie folgt:

*"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."*

Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Notfallversorgung), um überleben zu können. Verfassungsrechtlich ist demnach nur geboten, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist. Kantone können für diese Personen Leistungen vorsehen, welche jene von Art. 12 BV übersteigen (z.B. Leistungen gemäss SKOS-Richtlinien). Der Regierungsrat hat beschlossen, keine weitergehenden Leistungen an betroffene Personen auszurichten, sondern nur das für den Existenzbedarf erforderliche Minimum an Nothilfe nach Art. 12 BV zu erbringen. Dies entspricht auch den Empfehlungen der SODK vom 3. Mai 2007. Danach ist für die materielle Unterstützung und den Zugang zur Nothilfe Rechtsgleichheit für alle illegal anwesenden Personen anzustreben. Eine unterschiedliche Behandlung der NEE- und NAE-Personen und allen anderen illegal anwesenden Personen, die Nothilfe beziehen (Sans-Papiers, Personen mit

abgelaufenem Touristenvisum etc.) ist zu vermeiden. Da die Nothilfe keine Anreize zum weiteren Verbleib in der Schweiz schaffen soll, hat sie grundsätzlich in der Form von Sachleistungen und nur ausnahmsweise in Form von Geldleistungen zu erfolgen. Die SODK hat dazu einen Leistungskatalog erarbeitet:

Nahrung und Hygiene:	Sachleistungen oder täglich ausbezahlte Geldleistungen
Unterkunft:	einfache, praktikable, preisgünstige Lösung
Kleider:	Sachleistungen
Medizinische Notfallversorgung:	Versorgung bei Bedarf Die Behandlung ist auf den Notfall zu beschränken. Der Aufenthaltskanton verlangt dafür vom Zuweisungskanton die Erstattung der Kosten. Für eine allfällige Weiterbehandlung muss beim Zuweisungskanton eine Kostengutsprache eingefordert werden. Nach einer Verweildauer von mehr als drei Monaten ist eine Aufnahme in die obligatorische Grundversicherung einer Krankenkasse zu prüfen.
Beratung/Vermittlung:	Es geht um die nötige Information (Rückkehr etc.), allenfalls um die Zuweisung an die geeignete Stelle

Den Bedürfnissen von Familien, teilweise auch allein stehenden Frauen, unbegleiteten Minderjährigen sowie gebrechlichen und/ oder kranken Personen ist insbesondere in Bezug auf die Unterbringung, Beratung und die Betreuung in angepasster Weise Rechnung zu tragen (Individualisierungsprinzip). Die Rechte des Kindes müssen beachtet werden (Schulpflicht/vormundschaftliche Massnahmen bei Bedarf). Der Regierungsrat wird sich in der zu erlassenden Verordnung an diesen Empfehlungen orientieren.

Die Verordnung wird überdies Bestimmungen über die Sozialhilfe von vorläufig aufgenommenen Personen enthalten (siehe oben zu B.).

## **G. Finanzielle Auswirkungen**

Gemäss der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) sollen Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung vermehrt bei einem Gemeinwesen vereint sein. In Nachachtung dieses Zieles kommt demnach der Kanton, nachdem er die Betreuung für Personen mit Nothilfe aus dem Asylbereich übernommen hat, auch für die Kosten dieser Aufgabe auf. Dies betrifft neu die Personen mit Nichteintretensscheid (NEE) und Personen mit negativem Asylentscheid (NAE). Bisher haben die Gemeinden diejenigen Kosten getragen, die durch die Bundespauschalen und die Krankenkassen nicht gedeckt waren. Sie wurden dem Kanton rückerstattet. Im Finanzplan sind für die Jahre 2009 bzw. 2010 bezüglich der Rückerstattungsbeiträge der Gemeinden für die Kategorien NEE und NAE Beträge von Fr. 150'000 bzw. Fr. 160'000 jährlich vorgesehen. Die Mehrkosten aufgrund dieses Gesetzes betragen somit - durch den Wegfall dieser gemeindlichen Rückerstattungen - für den Kanton pro 2009 Fr. 150'000, pro 2010 Fr. 160'000 und pro 2011 Fr. 170'000. Nicht mit dieser Gesetzesänderung zu tun hat die Tatsache, dass die Erträge aus Nothilfepauschalen nach dem Übergangsjahr 2008 deutlich zurückgehen, weil nur mehr für Personen, die neu der Nothilfe unterstellt werden die einmalige Nothilfepauschale ausgerichtet wird.

Generell ist festzuhalten, dass Prognosen über die Kosten in der Nothilfe sehr schwierig sind. Zum einen lässt sich kaum vorhersagen, wie viele Personen neu einen Nichteintretens- oder negativen Asylentscheid erhalten, sowie wie viele ausreisepflichtige Personen tatsächlich ausreisen oder untertauchen. Zum anderen ist der Aufwand für die Nothilfe davon abhängig, wie

viele Ausreisepflichtige tatsächlich Nothilfe in Anspruch nehmen werden - also von der Anzahl der Dossiers und der Dossierstruktur (Familien, Einzelpersonen).

<b>A</b>	<b>Investitionsrechnung</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				

<b>B</b>	<b>Laufende Rechnung</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand				
	bereits geplanter Ertrag		150'000	160'000	170'000
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand				
	effektiver Ertrag		0	0	0

## H. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1680.2 - 12748 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 27. Mai 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio