



Bericht und Antrag des Regierungsrates aus erster Lesung vom 29. März 2016

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

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom Datum

Sehr geehrter Herr Präsident
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). Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
 - 2.1. Teilerheblicherklärung der Motion Werner
 - 2.2. Zuständigkeiten/Aufgabenteilung sowie Kostentragung im Asylbereich im Kanton Zug
 - 2.3. Varianten
 - 2.4. Aufsichtsrechtliches Einschreiten nach heutigem Recht und gemäss Vorlage
3. Zu den Änderungen im Einzelnen
 - 3.1. Sozialhilfegesetz (BGS 861.4)
 - 3.2. Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich (BGS 861.42)
4. Parlamentarischer Vorstoss
5. Ergebnis der Vernehmlassung
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Zeitplan
8. Antrag

1. In Kürze

Die Gemeinden werden künftig bezüglich Bereitstellung von Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich stärker in die Pflicht genommen. Mit einer Anpassung des Sozialhilfegesetzes will die Regierung dem geltenden proportionalen Verteilschlüssel Nachdruck verschaffen. Konkret wird die Hürde für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons tiefer gesetzt. Diese Massnahme ist eine Antwort auf die mitunter ungleiche Verteilung von Personen aus dem Asylbereich. Sie hat insbesondere bei Gemeinden, die ihren Pflichten nachkommen, immer wieder für Kritik gesorgt.

Der Kanton ist verpflichtet, die vom Bund zugewiesenen Personen aus dem Asylbereich aufzunehmen und ordnungsgemäss unterzubringen. Dabei ist er auf die Unterstützung der Gemeinden angewiesen. Diese wiederum stehen in der Pflicht, geeigneten, d.h. wenn möglich günstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, der dann vom Kanton i.d.R. gemietet wird. Die aktuelle Verteilung entspricht aus verschiedenen Gründen nicht immer dem einwohnerproportionalen Schlüssel. Während einige Gemeinden mehr Personen aus dem Asylbereich aufnehmen als sie müssten, liegen andere Gemeinden unter dem Soll.

Mit der Teilerheblicherklärung der Motion Werner erhielt der Regierungsrat den Auftrag, verschiedene Möglichkeiten zu prüfen, wie der proportionale Verteilschlüssel durchgesetzt werden kann. Eine ausgeglichene und faire Verteilung der Asylsuchenden innerhalb der Gemeinden ist auch im Interesse des Kantons und aus solidarischen Gründen durchaus angezeigt. Eine Gemeinde soll und kann sich mit dem Argument fehlenden günstigen Wohnraums nicht einfach aus der Verantwortung stehlen. Finanzielle Abgeltungen im Sinne eines Bonus-Malus-Systems schliessen Regierungs- und Kantonsrat ebenfalls aus, da es nicht sein soll, dass sich finanziell starke Gemeinde einfach von dieser Aufgabe «freikaufen» können. Stattdessen schlägt die Regierung vor, das Sozialhilfegesetz dahingehend zu ändern, dass die Hürden für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons tiefer gesetzt werden.

Die Direktion des Innern wird in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde künftig jeweils halbjährlich prüfen, wie der massgebende Verteilschlüssel für die Unterbringung von Asylsuchenden in den Zuger Einwohnergemeinden umgesetzt ist. Wird festgestellt, dass in einer Gemeinde weniger als 70 Prozent der gemäss Verteilschlüssel unterzubringenden Personen tatsächlich einquartiert sind, fordert der Regierungsrat den Gemeinderat der säumigen Gemeinde in einem ersten Schritt schriftlich und unter Fristansetzung auf, binnen Frist Abhilfe zu schaffen (Raumbeschaffung), und räumt ihr zugleich Gelegenheit ein, eine Stellungnahme einzureichen (Ermahnung). Nach unbenutztem Ablauf der Frist und allfälligem Eingang der Stellungnahme ordnet der Regierungsrat nötigenfalls eine Untersuchung an, insbesondere um festzustellen, ob eine Einwohnergemeinde hinreichende Bemühungen zur Bereitstellung von Unterkünften unternommen hat. Der Regierungsrat teilt seinen Beschluss dem Gemeinderat mit. Der Gemeinderat erhält in der Folge Gelegenheit, sich zum Ergebnis der Untersuchung zu äussern. Kommt die säumige Einwohnergemeinde der Ermahnung innert Frist nicht nach bzw. zeigt die Untersuchung, dass sie sich nur ungenügend um Wohnraum bemüht hat, kann der Regierungsrat Massnahmen treffen. Insbesondere kann er verbindliche Weisungen an die Gemeindeorgane erteilen oder ersatzweise Beschlüsse erlassen, um geeigneten Wohnraum künftig als Unterkunft für Asylsuchende nutzen zu können. Die Kosten der Untersuchung und der angeordneten Massnahmen hat die säumige Einwohnergemeinde zu tragen, die hierfür Anlass gegeben hat.

Zur Umsetzung der Vorgaben gemäss Vorlage wird den Gemeinden eine angemessene Übergangsfrist von zwölf Monaten nach Inkrafttreten eingeräumt. Die zusätzliche Aufsichtsarbeit wird einen Mehraufwand generieren. Die personellen Aufwendungen der Aufsicht werden den säumigen Gemeinden verrechnet.

2. Ausgangslage

2.1. Teilerheblicherklärung der Motion Werner

An seiner Sitzung vom 2. Mai 2013 hatte der Kantonsrat zwei Motionen betreffend die Verteilung von Personen aus dem Asylbereich im Kanton Zug zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat überwiesen. Es waren dies einerseits die Motion betreffend eine weitergehende Entschädigung von Gemeinden mit gegenüber der einwohnerproportionalen Verteilung zu vielen Asylsuchenden (Vorlage 2231.1 -14288), eingereicht am 21. März 2013 von den Kantonsräten Andreas Hausheer und Eugen Meienberg, beide Steinhausen, und andererseits die Motion betreffend Verteilung der Asylanten und die dadurch entstehenden Kosten im Kanton Zug (Vorlage 2239.1 - 14302), eingereicht am 8. April 2013 von Kantonsrat Thomas Werner, Unterägeri.

In seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 10. Dezember 2013 stellte der Regierungsrat in der Folge zusammengefasst fest, dass die Unterbringung der Asylsuchenden im Kanton Zug grundsätzlich funktioniere und die Verteilung der Personen auf die Gemeinden gegenwärtig ausgeglichener sei als auch schon. Die aktuelle Verteilung entspreche jedoch aus verschiedenen Gründen nicht einem einwohnerproportionalen Schlüssel. Beide Motionen würden auf eine Durchsetzung der Verteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden auf der Grundlage des bestehenden Verteilschlüssels abzielen: Die Motion Hausheer/Meienberg avisiere eine weitergehende finanzielle Abgeltung, die Motion Werner eine verbindlichere gesetzliche Regelung und/oder die Einführung eines Bonus-Malus-Systems. Eine weitergehende finanzielle Entschädigung bzw. einen finanziellen Ausgleich unter den Gemeinden (Bonus/Malus-System) schloss der Regierungsrat aus. Er vertrat dennoch die Ansicht, dass Handlungsbedarf bestehe, weshalb mehrere Möglichkeiten näher geprüft werden sollten, wie die proportionale Verteilung auf die Gemeinden durchgesetzt werden könne. Von einer expliziten Sanktionsmöglichkeit gegenüber säumigen Gemeinden, etwa hinsichtlich der Auferlegung der vom Kanton zu tragenden Mehrkosten (z.B. bei Unterbringungen in Hotels), sei im Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz; SHG; BGS 861.4) bislang abgesehen worden. Der Regierungsrat erklärte sich abschliessend bereit, über aufsichtsrechtliche Massnahmen hinaus eine spezifische Sanktionsmöglichkeit im SHG zu prüfen, um so die Möglichkeit zu schaffen, die Hürden im Vergleich zu einer aufsichtsrechtlichen Sanktionierung (§ 37 ff. des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980; Gemeindegesetz; GG; BGS 171.1) tiefer anzusetzen.

An seiner Sitzung vom 20. Februar 2014 erklärte der Kantonsrat die Motion Hausheer/Meienberg mit 47 zu 18 Stimmen nicht erheblich. Die Motion Werner erklärte er mit 46 zu 11 Stimmen teilerheblich im Sinne der Erwägungen des Regierungsrates.

Mit der Teilerheblicherklärung der Motion Werner «im Sinne der Ausführungen des Regierungsrates» erhielt der Regierungsrat den Auftrag, verschiedene Möglichkeiten zu prüfen, wie der proportionale Verteilschlüssel gemäss § 12^{bis} SHG i.V.m. § 9 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS 861.42) durchgesetzt werden kann, respektive die Möglichkeit der Einführung von gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten oder allgemein einer Gesetzesänderung zu prüfen, welche dem Kanton zusätzliche Handhabe bieten würde, um im Interesse des gesamten Kantons nachdrücklich auf eine ausgeglichene Verteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden hinwirken zu können.

2.2. Zuständigkeiten/Aufgabenteilung sowie Kostentragung im Asylbereich im Kanton Zug

Mit der am 1. Juli 2009 in Kraft getretenen Teilrevision des Sozialhilfegesetzes respektive der Schaffung von § 12^{bis} SHG und der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich war die im Kanton Zug bislang je nach Personenkategorie zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilte Zuständigkeit für die Gewährung von Sozialhilfe im Asylbereich vollumfänglich, d.h. für sämtliche Personen aus dem Asylbereich, auf den Kanton übertragen worden. Der Kanton trägt seither auch die damit einhergehenden Kosten, soweit sie nicht vom Bund erstattet werden (§ 12^{bis} Abs. 1 lit. a und b i.V.m. Abs. 2 SHG). Er hat also nicht nur für die Kosten in der ersten Phase der Unterbringung aufzukommen. Die Gemeinden trifft im Rahmen der Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich bis zum Wechsel in ihre Zuständigkeit (mit Erhalt der C-Niederlassungsbewilligung) einzig die Pflicht, eine einwohnerproportionale Anzahl geeigneter Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, die der Kanton dann grundsätzlich mietet (§ 12^{bis} Abs. 3 SHG; § 9 Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich).

Der Kanton trägt nach dem Gesagten alle Kosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Erst wenn Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich den C-Ausweis erlangen, wechseln sie in die Zuständigkeit der Gemeinden. Einzige Ausnahme bilden die Schulkosten, welche auch für schulpflichtige Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich von den Gemeinden zu tragen sind. Denn die Kinder von Asylsuchenden und Flüchtlingen haben vom ersten Tag ihres Aufenthaltes an das Recht auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Je nach Verteilung der Unterkünfte auf die Gemeinden ist die finanzielle Last für die öffentlichen Schulen der Gemeinden effektiv ungleich verteilt. Der Kanton beteiligt sich an den Kosten der gemeindlichen Schulen mit der Normpauschale. Diese wird pro Schulkind, also auch pro Kind von Asylsuchenden, ausgerichtet. Deren Schulung im Rahmen der Regelschulung kann den Gemeinden Mehrkosten verursachen, wenn etwa im Einzelfall zusätzliche Lehrpersonen für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache verpflichtet werden müssen (vgl. § 3 Abs. 1 des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen vom 21. Oktober 1976, Lehrpersonalgesetz, BGS 412.31; vgl. Verordnung betreffend Pauschalbeiträge an die Besoldungen des gemeindlichen Lehrpersonals und an die Privatschulen vom 25. November 2008, Schulsubventions-Verordnung, BGS 412.312). Auch an den Kosten der Sonderschulung beteiligt sich der Kanton Zug zu 50 Prozent, sofern eine Kostengutsprache der Direktion für Bildung und Kultur vorliegt.

Die Gemeinden können mit der Schulung der Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an ihre Grenzen stossen, wenn

- ihnen viele Flüchtlingskinder nach zu kurzer Zeit in der Durchgangsstation zugewiesen werden;
- sie nicht mehr über ausreichende separative Strukturen (Kleinklassen) verfügen und sie die Kinder direkt in die Regelklassen integrieren müssen;
- die ihnen zugewiesenen Kinder keine oder nur eine mangelhafte schulische Vorbildung haben;
- diese Kinder zusätzlich durch Traumatisierung in ihrer psychischen Gesundheit und in ihrem Lernvermögen eingeschränkt sind.

Basierend auf einem vom Kantonsrat am 25. Februar 2016 teilerheblich erklärten Postulat prüft die Bildungsdirektion aktuell die Schaffung von zentralen Schulklassen (sogenannten Integrationsklassen) für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich unter der Hoheit der Gemeinden.

Zudem werden im Bereich der obligatorischen Schulzeit die Angebote des Untergymnasiums und des Integrations-Brücken-Angebots I-B-A vollständig vom Kanton getragen, wobei im Zusammenhang mit dem Asylbereich vor allem das I-B-A von Belang ist.

2.3. Varianten

Die Direktion des Innern hat in der Folge diverse Möglichkeiten geprüft, wie der proportionale Verteilschlüssel in den Zuger Einwohnergemeinden durchgesetzt respektive eine ausgeglichene Verteilung der Asylsuchenden in den Gemeinden realisiert werden kann.

Von vornherein ausser Betracht fiel dabei die Möglichkeit eines finanziellen Ausgleichs zwischen den Gemeinden, da sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat eine monetäre Sanktion klar abgelehnt hatten (Motion Hausheer/Meienberg bzw. Bonus-Malus-System). Im Rahmen einer Aussprache hat der Regierungsrat am 23. Juni 2015 zwei Varianten vertieft diskutiert.

Es waren dies einerseits die Variante I «Mehrkosten Kanton: Neue SHG-Bestimmung mit gegenüber § 37 GG tieferen «Hürden» für ein aufsichtsrechtliches Vorgehen gemäss §§ 37a - 39 GG» und andererseits die Variante II «Aufhebung des Verteilschlüssels bzw. der Pflicht der Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften - Schaffung von kantonalen Unterkünften», letztere mit den Untervarianten a) «Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden, dem Kanton innert einer bestimmten Frist Bauland für die Schaffung von kantonalen Unterkünften zur Verfügung zu stellen» und b) «Enteignung von gemeindeeigenem oder auch privatem Grund zur Erfüllung einer kantonalen Aufgabe».

Der Regierungsrat beschloss, dem Kantonsrat den Antrag zu stellen, eine neue SHG-Bestimmung zu schaffen bzw. das Sozialhilfegesetz dahingehend anzupassen, als dass einerseits die Gemeinden explizit und nicht nur subsidiär verpflichtet werden sollten und dass andererseits die Hürde im Bereich der aufsichtsrechtlichen Massnahmen im Vergleich zu § 37 GG tiefer angesetzt werden sollte.

2.4. Aufsichtsrechtliches Einschreiten nach heutigem Recht und gemäss Vorlage

Das Gemeindegesetz regelt in den §§ 37 ff. GG die Voraussetzungen und Möglichkeiten für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons in den Gemeinden. Gemäss § 37 GG stehen die in den §§ 37a – 39 GG genannten aufsichtsrechtlichen Mittel dem Regierungsrat ausschliesslich dann zur Verfügung, wenn die Aufsichtsbehörde einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben feststellt (§ 37 Abs. 1 GG), was namentlich bei der Verletzung von klarem materiellem Recht, der Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vorliegt (§ 37 Abs. 2 GG). Nach fruchtloser Mahnung (vgl. § 37a GG) oder nach Abschluss der Untersuchung (vgl. § 38 GG), in dringenden oder offenkundigen Fällen ohne Verzug, können Massnahmen nach § 39 GG getroffen werden: So können etwa verbindliche Weisungen an die Gemeindeorgane erteilt (§ 39 Abs. 1 Ziff. 2 GG) oder eine Ersatzvornahme mit Kostenfolge für die betroffene Gemeinde beschlossen werden (§ 39 Abs. 1 Ziff. 3 i.V.m. Abs. 4 GG). Wenn nun eine Einwohnergemeinde der Verpflichtung zur Bereitstellung von Unterkünften für die Aufnahme von Personen aus dem Asylbereich nicht oder nur ungenügend nachkommt, stellt dies wohl eine Pflichtverletzung dar (§ 12^{bis} Abs. 3 SHG), vermag indessen kaum je einen «Missstand in der

Gemeindeverwaltung» oder eine «Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben» im Sinne der engen Voraussetzungen von § 37 GG darzustellen. Die bestehende aufsichtsrechtliche Regelung kann deshalb - mangels erfüllter Voraussetzungen - heute nicht als Rechtsgrundlage für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten herangezogen werden, wenn eine Gemeinde weniger Wohnraum zur Verfügung stellt, als dass sie aufgrund des einwohnerproportionalen Schlüssels und unter Berücksichtigung bisher untergebrachter Personen verpflichtet wäre.

Im Gegensatz zur heutigen Regelung knüpft die gemäss Vorlage neu zu schaffende Bestimmung von § 12^{bis} Abs. 3^{bis} SHG ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons gegenüber den säumigen Einwohnergemeinden nicht an das Vorliegen der engen aufsichtsrechtlichen Voraussetzungen von § 37 GG an (Missstand in der Gemeindeverwaltung oder Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben). Vielmehr sieht sie aufsichtsrechtliche Schritte gemäss den §§ 37a - 39 GG bereits dann vor, wenn die Anzahl der von einer Einwohnergemeinde bereitgestellten Unterkünfte den massgebenden Zuteilungsschlüssel in einem bestimmten Grad unterschreitet. So wird die Hürde für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons tiefer gesetzt. Den Gemeinden soll dabei eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt werden, um die Vorgaben gemäss Vorlage umzusetzen, ohne dass ihnen sogleich aufsichtsrechtliche Massnahmen drohen.

3. Zu den Änderungen im Einzelnen

3.1. Sozialhilfegesetz (BGS 861.4)

§ 12^{bis} Abs. 3

Die Bestimmung von § 12^{bis} Abs. 3 SHG wird dahingehend geändert, als dass der Passus «soweit die Personen nicht in den bestehenden kantonalen Unterkünften untergebracht werden können» gestrichen wird.

Die kantonalen Unterkünfte sind die vom Kanton betriebenen einfachen Unterkünfte (als Haus-, Wohngemeinschaften oder Einzelzimmer) für ganz oder teilweise fürsorgeabhängige Personen. Diese werden durch das kantonale Sozialamt betreut (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 27. Januar 2009 zur Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich, S. 8). Im Zeitpunkt der Schaffung von § 12^{bis} Abs. 3 SHG bestanden genügend kantonale Unterkünfte für die Unterbringung der dem Kanton Zug vom Bund zugewiesenen Personen aus dem Asylbereich. Mit der neuen Bestimmung sollte daher in erster Linie einer «besonderen Lage» respektive «ausserordentlichen Lage» vorgebeugt werden, welche den Kanton in die Lage versetzen würde, in kurzer Zeit genügend Wohnraum zur Verfügung zu haben (z.B. Kriegsausbruch, starke Zunahme von Asylsuchenden). In zweiter Linie sollte der Kanton auch dann auf die Gemeinden zurückgreifen können, wenn bestehende Unterkünfte wegfallen (z.B. Abbruch) oder eine prekäre Situation auf dem Liegenschaftsmarkt bestehen sollten. Die Gemeinden sollten hierfür geeignete Objekte zur Verfügung stellen, die der Kanton mieten könnte, sofern die bestehenden Unterkünfte nicht ausreichen sollten (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 27. Mai 2008, Vorlage Nr. 1680.1 - 12747, S. 8 f.; Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 27. Januar 2009 zur Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich, S. 9).

Aufgrund des heutigen Wortlauts von § 12^{bis} Abs. 3 SHG sind die Einwohnergemeinden erst dann zur Suche respektive Bereitstellung einer einwohnerproportionalen Anzahl von geeigneten Unterkünften verpflichtet, wenn der Kanton über keine ausreichenden Unterkünfte (mehr) verfügt. Anders gesagt: Solange genügend kantonale Unterkünfte vorhanden sind, besteht für die Einwohnergemeinden keine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung von geeigneten Unterkünften. Dies gilt unabhängig davon, auf welchem Gemeindegebiet sich die bestehenden Unterkünfte befinden respektive wie viele Personen in welchen Unterkünften bzw. in welchen Gemeinden untergebracht sind. Es ist heute demnach denkbar, dass in einer Gemeinde keine einzige Person aus dem Asylbereich untergebracht ist, die Gemeinde diesbezüglich aber auch nicht weiter in der Pflicht steht, weil genügend kantonale Unterkünfte bestehen. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Unterkünften soll jedoch sämtliche Einwohnergemeinden gleichermaßen und primär treffen. Nur so lässt sich eine gleichmässige bzw. einwohnerproportionale Verteilung der Asylsuchenden auf die Einwohnergemeinden realisieren. Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Gemeinden explizit und nicht nur subsidiär zu verpflichten respektive eine gesetzliche Verpflichtung der Einwohnergemeinden zu statuieren, die unabhängig von der Frage besteht, über welche Unterbringungsmöglichkeiten der Kanton jeweils bereits verfügt. Die in den bestehenden kantonalen Unterkünften untergebrachten Personen respektive die maximalen Bettenkapazitäten werden den jeweiligen Gemeinden bei der Evaluierung der effektiven Verteilung selbstredend nach wie vor angerechnet; somit kommen diese Gemeinden ihrer Verpflichtung bereits (vollumfänglich oder auch teilweise) nach, während die übrigen Einwohnergemeinden zugleich weiterhin gleichermaßen verpflichtet bleiben.

Aufgrund der aktuellen starken Zunahme von Asylsuchenden in der Schweiz ist damit zu rechnen, dass die bestehenden kantonalen Unterkünfte kurz- bis mittelfristig nicht mehr ausreichen dürften. Dies ändert aber nichts am Umstand, dass die Einwohnergemeinden explizit bzw. primär und gleichmässig zur Bereitstellung von Wohnraum zu verpflichten sind.

Der Satzteil «unter Berücksichtigung bisher untergebrachter Personen» kann zu Unklarheiten führen. So ist damit nicht etwa gemeint, dass bei der Berechnung des Verteilschlüssels sämtliche früher einmal bzw. alle bislang insgesamt aufgenommenen Asylsuchenden berücksichtigt werden sollen. Vielmehr geht es um die Anrechnung der Anzahl Personen aus dem Asylbereich, welche aktuell (jeweils per letzten Tag des Monats erhoben) in einer Einwohnergemeinde durch den Kanton untergebracht sind respektive um die von einer Gemeinde in geeigneten Unterkünften bereitgestellte maximale Bettenkapazität. Die neue Formulierung von § 12^{bis} Abs. 3 trägt dieser Unklarheit Rechnung.

§ 12^{bis} Abs. 3^{bis} (neu)

Neu sollen die in den §§ 37a – 39 des Gemeindegesetzes genannten aufsichtsrechtlichen Instrumente dem Regierungsrat im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Einwohnergemeinden zur Bereitstellung von geeigneten Unterkünften (§ 12^{bis} Abs. 3 SHG) bereits dann zur Verfügung stehen, wenn die in der Einwohnergemeinde bereitgestellte Bettenkapazität den für die betreffende Gemeinde massgebenden Verteilschlüssel prozentual in einem gesetzlich definierten Umfang unterschreitet. Für die Festlegung der massgebenden Differenz gilt zu berücksichtigen, dass eine gewisse Diskrepanz zwischen der Anzahl tatsächlicher Unterbringungsmöglichkeiten in einer Gemeinde und der Anzahl der gemäss Verteilschlüssel bereitzustellenden Unterkünfte bereits etwa durch die saisonal schwankende Anzahl der Asylsuchenden bedingt sein könnte. Die Überprüfung des Zeitraums von 2009 bis 2015 ergibt, dass sich trotz schwankender Asylzahlen und schwankender Unterbringung ein kontinuierliches und stabiles Bild der Unterbringung in den Gemeinden ergibt. Deshalb soll dem gesetzlichen Verteilschlüssel mittels

der in Prozenten festgelegten Schwelle effektiv und nachhaltig Durchsetzung verschafft werden. Damit sollen die Verpflichtung und Belastung der Gemeinden so ausgeglichen wie möglich gestaltet werden. Die Schwelle wird auf 70 Prozent festgelegt, dies aus Gründen der Verhältnismässigkeit, aber auch, um Überkapazitäten zu verhindern. Aus ökonomischen Gründen ist der Kanton gezwungen, grössere Unterkünfte zu betreiben. Das bedeutet, dass es Gemeinden geben wird, bei denen der Schwellenwert immer über 100 Prozent zu liegen kommt. Müssten alle Gemeinden 100 Prozent erreichen, würde das demzufolge zu Überkapazitäten führen.

Kalkulation 2009 - 2015 «Ist - Proportionaler Verteilschlüssel» *:

Neuheim	6.28 %
Walchwil	23.68 %
Hünenberg	34.15 %
Risch	47.69 %
Zug	80.61 %
Baar	88.65 %
Cham	108.40 %
Oberägeri	121.87 %
Menzingen	130.36 %
Steinhausen	183.89 %
Unterägeri	239.29 %

* Eine Kalkulation für den Zeitraum 2009 bis 2015 (mit drei Stichtagen pro Jahr: Frühling, Sommer, Winter) zeigt - trotz schwankender Asylzahlen und Schwankungen bei den Plätzen in den Gemeinden - sowohl im Einzelnen betrachtet (Stichtage) als auch über den ganzen Zeitraum hinweg gesehen ein sehr stabiles Bild. 100 Prozent entsprechen einer effektiven Verteilung gemäss dem Soll-Verteilschlüssel.

Stünde die vorliegende SHG-Teilrevision bereits heute in Kraft, müsste der Regierungsrat gegen vier Gemeinden aufsichtsrechtlich vorgehen (vgl. Tabelle unten):

Gemeinden	Personenbestand 29.02.2016	Unterbringungskapazität		
		Max. Kapazität	Soll bei proport. Verteilschlüssel	Diff. +/-
Baar	137	152	221	68.8%
Cham	130	120	148	81.3%
Hünenberg	24	33	85	39.0%
Menzingen	34	45	41	109.3%
Neuheim	4	4	19	20.6%
Oberägeri	42	48	57	83.9%
Risch	42	44	96	45.8%
Steinhausen	76	100	89	112.1%
Unterägeri	126	163	81	200.7%
Walchwil	17	18	34	52.4%
Zug	277	417	272	153.2%
Total	909	1144	1144	100.0%

Verteilschlüssel proportional zur ständigen Wohnbevölkerung 31.12.2014, BFS

Die Gemeinde Baar liegt ebenfalls unter dem Schwellenwert von 70 Prozent. Auf Herbst 2016 ist jedoch eine Unterkunft für 100 Personen geplant, weshalb der Regierungsrat in diesem Falle aufgrund des Prinzips der Verhältnismässigkeit von einer aufsichtsrechtlichen Massnahme absehen würde.

Die Direktion des Innern wird in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde im Bereich der Sozialhilfe (§ 13 Abs. 1 SHG) gestützt auf die neue Bestimmung künftig jeweils halbjährlich (Stichtage 31. Juli und 31. Dezember) prüfen, wie der massgebende Verteilschlüssel für die Unterbringung von Asylsuchenden in den Zuger Einwohnergemeinden umgesetzt ist. Diese Prüfung erfolgt anhand der auf den letzten Tag des Monats erhobenen Zahlen des kantonalen Sozialamts betreffend Anzahl Personen aus dem Asylbereich und maximale Bettenkapazität sowie aufgrund von Informationen zu konkreten Bau- oder Mietvorhaben in den Gemeinden. Stellt die Direktion des Innern fest, dass der Schwellenwert von 70 Prozent in einer Gemeinde unterschritten wird, ermahnt der Regierungsrat den Gemeinderat der säumigen Gemeinde schriftlich und unter Fristansetzung, binnen einer Frist von drei Monaten seit Zustellung der Ermahnung Abhilfe zu schaffen (Raumbeschaffung), und räumt ihr zugleich Gelegenheit ein, innert der gleichen Frist eine Stellungnahme zu den Gründen einzureichen, weshalb die Quote am Stichtag respektive allenfalls bis zum Ablauf der angesetzten Frist nicht erreicht worden ist (Ermahnung; § 37a GG). Nach unbenutztem Ablauf der Frist oder gegebenenfalls Eingang der Stellungnahme ordnet der Regierungsrat nötigenfalls eine Untersuchung an, insbesondere um festzustellen, ob eine Einwohnergemeinde hinreichende Bemühungen zur Bereitstellung von Unterkünften unternommen hat. Der Regierungsrat teilt seinen Beschluss dem Gemeinderat mit. Die betroffenen Gemeindeorgane - in jedem Fall der Gemeinderat - erhalten Gelegenheit, sich zum Ergebnis der Untersuchung zu äussern (Untersuchung; vgl. § 38 GG). Kommt die säumige Einwohnergemeinde der Ermahnung nicht nach oder zeigt die Untersuchung, dass sie sich nur ungenügend um die Bereitstellung von Wohnraum bemüht hat, kann der Regierungsrat Massnahmen nach § 39 Abs. 1 GG treffen. Insbesondere kann er verbindliche Weisungen an die Gemeindeorgane erteilen (Ziff. 2) oder etwa ersatzweise Beschlüsse, Reglemente und Entscheide erlassen (Ziff. 3), d.h. beispielsweise an Stelle des Gemeinderats der säumigen Gemeinde Liegenschaften oder Objekte bezeichnen, welche als Unterkünfte für Asylsuchende bereitgestellt werden. Hierbei kann die Direktion des Innern gegebenenfalls vorsorgliche Massnahmen treffen, sofern - wie etwa in einer besonderen Lage respektive ausserordentlichen Lage - sofort gehandelt werden muss und der Entscheid des Regierungsrats nicht abgewartet werden kann (vgl. § 39 Abs. 2 GG). Die Kosten der Untersuchung und der angeordneten Massnahmen hat die säumige Einwohnergemeinde zu tragen, die hierfür Anlass gegeben hat (vgl. § 39 Abs. 4 GG).

Die vorgeschlagene Bestimmung von Art. 12^{bis} Abs. 3^{bis} SHG vermag zugleich auch dem Umstand der generellen Knappheit von Asylunterkünften im Kanton Rechnung zu tragen, indem sie Raum lässt für einen flexiblen Vollzug durch den Regierungsrat. So kann es insbesondere bei stark rückläufigen bzw. tiefen Zahlen von Asylsuchenden sinnvoll sein, eine minimale Infrastruktur zu erhalten, ohne gerade in jeder Gemeinde eine solche «Reserve» einzufordern.

Gesetzessystematisch ist die neue Bestimmung (§ 12^{bis} Abs. 3^{bis} SHG) nach § 12^{bis} Abs. 3 SHG und vor § 12^{bis} Abs. 4 SHG einzuordnen.

§ 12^{bis} Abs. 4

Diese Bestimmung ist dahingehend zu ergänzen, als dass dem Regierungsrat explizit die Kompetenz eingeräumt wird, auch die Festlegung des Verteilschlüssels proportional zur ständigen Wohnbevölkerung und dessen Prüfung im Rahmen der Aufsicht in einer Verordnung näher zu regeln.

§ 46^{bis} (neu)

Zur Umsetzung der Vorgaben gemäss Vorlage wird den Gemeinden eine angemessene Übergangsfrist von zwölf Monaten nach Inkrafttreten eingeräumt.

3.2. Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich (BGS 861.42)**§ 9 Abs. 1**

Wird die Änderung des Sozialhilfegesetzes in der vorliegend vorgeschlagenen Form verabschiedet, ist die Bestimmung von § 9 Abs. 1 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Teilrevision vom Regierungsrat dahingehend zu ändern, als dass der Kanton die Einwohnergemeinden bei der Suche nach geeigneten Unterkünften unterstützt und nicht umgekehrt. Die aktuelle (gegenteilige) Formulierung steht in einem gewissen Widerspruch zu der alle Einwohnergemeinden nunmehr unabhängig vom Bestand kantonaler Unterkünfte in gleicher Weise treffenden Pflicht gemäss § 12^{bis} Abs. 3 SHG zur aktiven - und nicht bloss unterstützenden - Bereitstellung von geeigneten Unterkünften.

§ 9 Abs. 2

Die kantonalen Behörden können Asylsuchenden einen Aufenthaltsort zuweisen (Art. 28 Abs. 1 Asylgesetz vom 26. Juni 1998; AsylG; SR 142.31). Gemäss der gestützt auf § 12^{bis} SHG erlassenen Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich sorgt das kantonale Sozialamt für die Erstaufnahme in einer Durchgangsstation und für eine angemessene Betreuung (§ 7 Abs. 1). Nach dem Aufenthalt in der Durchgangsstation sorgt das kantonale Sozialamt für die Zuweisung von Personen aus dem Asylbereich in kantonale Unterkünfte (§ 8 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Bst. a). In Konkretisierung von § 12^{bis} Abs. 3 und 4 SHG bestimmt die Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich schliesslich was folgt (§ 9 Abs. 2): «Die Anzahl Personen, zu deren Unterbringung die Einwohnergemeinden verpflichtet sind, ergibt sich aus deren Einwohnerzahl (Stand jeweils per 31. Dezember der verfügbaren Vorjahreszahlen der Einwohnerstatistik des Kantons Zug, Direktion des Innern) und dem Bestand der vom Kanton unterzubringenden Personen unter Berücksichtigung bereits durch ihn untergebrachter Personen.» Analog § 12^{bis} Abs. 3 SHG (vgl. dazu oben Ziff. 3.1.) ist diese Bestimmung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Teilrevision in Bezug auf die Berechnung des Schwellenwertes klarer zu formulieren, etwa: «Die Anzahl Personen, zu deren Unterbringung die Einwohnergemeinden verpflichtet sind, ergibt sich aus deren ständigen Wohnbevölkerung (Stand jeweils per 31. Dezember der verfügbaren Vorjahreszahlen gemäss Bevölkerungsstatistik STATPOP des Bundesamtes für Statistik) und dem Bestand aller vom Kanton unterzubringenden Personen.»

§ 9 Abs. 3 (neu)

Das kantonale Sozialamt erhebt monatlich (jeweils per letzten Tag des Monats) das prozentuale Verhältnis der Anzahl «effektiv untergebrachte Personen aus dem Asylbereich» zur Anzahl «gemäss massgebendem Verteilschlüssel unterzubringende Personen aus dem Asylbereich» für die einzelnen Einwohnergemeinden. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Teilrevision sind in Bezug auf § 12^{bis} Abs. 3^{bis} SHG in der Verordnung verschiedene Punkte präzisierend festzuhalten (u.a. wonach die Prüfung des Verteilschlüssels durch die Aufsichtsbehörde anhand der auf den letzten Tag des Vormonats erhobenen Zahlen des kantonalen Sozialamts betreffend Anzahl Personen aus dem Asylbereich und maximale Bettenkapazität sowie auf-

grund von Informationen zu konkreten Bau- oder Mietvorhaben in den Gemeinden erfolgt; ferner etwa die Dauer der Fristansetzung im Falle einer Ermahnung).

4. Parlamentarischer Vorstoss

Das Anliegen des Motionärs wird mit der vorgeschlagenen Änderung des SHG umgesetzt: Indem die Einwohnergemeinden explizit und nicht mehr nur subsidiär verpflichtet werden, Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich zu schaffen bzw. zur Verfügung zu stellen, und indem zugleich die Hürden für aufsichtsrechtliche Massnahmen tiefer angesetzt werden, kann dem einwohnerproportionalen Verteilschlüssel nachdrücklicher Durchsetzung verliehen werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des SHG kann die vom Kantonsrat teilerheblich erklärte Motion von Thomas Werner betreffend Verteilung der Asylanten und die dadurch entstehenden Kosten im Kanton Zug vom 8. April 2013 (Vorlage 2239.1 - 14302) somit als erledigt abgeschrieben werden.

5. Ergebnis der Vernehmlassung

[Wird nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens eingefügt.]

6. Finanzielle Auswirkungen

Die zusätzliche Aufsichtsarbeit wird einen Mehraufwand generieren. So wird das prozentuale Verhältnis der Anzahl «effektiv untergebrachte Asylsuchende» zur Anzahl «gemäss massgebendem Verteilschlüssel unterzubringende Asylsuchende» für die einzelnen Einwohnergemeinden zwar bereits heute im Rahmen des Controllings regelmässig durch das kantonale Sozialamt (KSA) evaluiert. Soweit allerdings aufsichtsrechtliche Massnahmen eingeleitet werden müssen, sind diese Tätigkeiten beim Direktionssekretariat (DIS) anzusiedeln. Hierbei ist mit einem zusätzlichen Personalaufwand von schätzungsweise 20 Stellenprozenten zu rechnen. Vor dem Hintergrund des Entlastungsprogramms ist dieser Mehraufwand mit den bestehenden Stellen zu bewältigen.

7. Zeitplan

Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- Oktober 2016 Kommissionsbestellung im Kantonsrat
- Februar 2017 Erste Lesung im Kantonsrat
- Mai 2017 Zweite Lesung im Kantonsrat
- 2. Juni 2017 Publikation im Amtsblatt
- 1. Oktober 2017 spätestes Inkrafttreten

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Es sei folgende Motion als erledigt abzuschreiben:
Motion von Thomas Werner betreffend Verteilung der Asylanten und die dadurch entstehenden Kosten im Kanton Zug vom 8. April 2013 (Vorlage 2239.1 - 14302).

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Gegenüberstellung geltendes Recht - neues Recht