

BOTSCHAFT 2019-GSD-
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Vorentwurf des Sozialhilfegesetzes (SHG)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Hintergründe der Revision	3
2.1 Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund.....	3
2.1.1 Sozialhilfebeziehende	3
2.1.2 Sozialhilfe und Armut im Kanton Freiburg	3
2.1.3 Lebensbedingungen der verarmten Personen	5
2.1.4 Auswirkungen der sozioökonomischen Umwälzungen auf die Sozialhilfe	7
2.1.5 Schluss	10
2.2 Rechtliche, organisatorische und finanzielle Ausgangslage	10
2.2.1 Bund.....	10
2.2.2 Kanton	11
2.2.3 Sozialhilfeleistungen.....	12
2.2.4 Sozialhilfekosten	14
2.2.5. Schluss	16
3. Schwerpunkte der Revision	16
3.1 Gründe für die Revision	17
3.2 Ziele des neuen Gesetzes	19
3.2.1 Aufteilung der Zuständigkeiten und der finanziellen Belastung.....	19
3.2.2 Sicherstellen einer wirksamen Organisation der Sozialhilfe	20
3.2.3 Gewährleisten einer transversalen Präventionspolitik	22
4. Finanzielle Auswirkungen	23
4.1 Kosten Flüchtlinge Ausweis B + 5 Jahre und VA+7 Jahre (Variante)	23
4.2 Vereinfachung der Festlegung der Zuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe	24
4.3 Gemeinsames elektronisches Informationsaustauschsystem.....	24
4.4 Koordination des Sozialhilfedispositivs	25
4.5 Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen.....	25

5. Vorentwurf Sozialhilfegesetz.....	27
<i>Erläuterungen nach Artikeln</i>	27
6. Zusätzliche Bemerkungen	56
6.1 <i>Ausschluss der obligatorischen Krankenversicherungsprämie</i>	57
6.2 <i>Kostenaufteilung unter den Gemeinden</i>	58
7. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.....	58
8. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht	59
9. Gesetzesreferendum und Finanzreferendum	59
10. Schluss	59

1. Einleitung

Im Lauf der letzten Jahre trat angesichts einer steigenden Anzahl von Grundsatz- und Anwendungsfragen die Notwendigkeit einer vollständigen Revision des SHG zu Tage. Ab 2013 beauftragte die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) das Kantonale Sozialamt (KSA), diese Fragen zu verzeichnen und die Perspektiven einer allfälligen Reform zu prüfen.

Am Hauptzweck der Sozialhilfe wird nicht gerüttelt; es drängt sich aber eine Revision auf, um die Gesetzesgrundlage an die Herausforderungen anzupassen, die sich aus der Entwicklung unserer Gesellschaft ergeben, und um die grundlegende Rolle dieses letzten Netzes unseres sozialen Schutzes nicht aufs Spiel zu setzen.

Das Gesetz von 1991 wurde in einer Zeit konzipiert, wo die Notsituationen weniger zahlreich und weniger vielschichtig waren. Inzwischen hat sich der Kontext verändert, haben sich vielfache sozioökonomische Umwälzungen eingestellt, besteht eine grössere Mobilität und verlaufen die Lebensläufe nicht mehr so linear. Heute muss die Sozialhilfe Problemen struktureller Art und Sozialrisiken begegnen, die sich weiterentwickelt haben, wie etwa der Arbeitslosigkeit, dem Phänomen der Working Poor, der hohen Scheidungsrate, dem Bildungsdefizit der Bedürftigen oder der Migration. Mit dem heutigen System kann den Personen in einer Notlage zwar nach wie vor Hilfe geleistet werden, jedoch ist eine Stärkung erforderlich.

Die Sozialhilfe besetzt als Sozialpolitik insofern einen spezifischen Platz im Sozialsicherheitssystem, als sie gemäss Verfassung das Existenzminimum sicherstellt. Die Revision zielt darauf ab, die Organisation der Sozialhilfe, ihre Anwendungsbestimmungen und die Präventivmassnahmen zu stärken und gleichzeitig die Aufteilung der Zuständigkeiten beizubehalten.

Die Revisionsarbeiten und die Ausarbeitung des in dieser Botschaft vorgestellten Gesetzesvorentwurfs erfolgten in einem partizipativen Vorgehen, gestützt auf die Erfahrung der Fachpersonen, die mit dem Vollzug des SHG betraut sind. Der Steuerungsausschuss und die Projekt- und Expertengruppen dieses Prozesses haben eng mit den regionalen Sozialdiensten, den Sozialkommissionen sowie den wichtigsten Partnern für die Umsetzung dieses Gesetzes zusammengearbeitet.

Der so entstandene Gesetzesvorentwurf setzt die Motion Antoinette de Weck und Erika Schnyder (2014-GC-155) «Revision des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991» um, die der Grosse Rat am 8. September 2015 verabschiedet hatte.

2. Hintergründe der Revision

2.1 Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund

Die geltende Gesetzgebung über die Sozialhilfe auf Bundesebene, im Kanton Freiburg und in allen anderen Kantonen zielt darauf ab, die Situation von mittellosen Personen zu verbessern, die aufgrund des fehlenden Existenzminimums nicht selber für ihren eigenen Bedarf aufkommen können. Die Eigenständigkeit dieser Personen wird insbesondere eingeschränkt durch ihr tiefes Bildungsniveau, ihren Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt, gesundheitliche Probleme oder andere Schwierigkeiten, die ihre wirtschaftliche, soziale, psychologische oder medizinische Handlungsfähigkeit beeinträchtigen.

2.1.1 Sozialhilfebeziehende

2018 erfasste das Bundesamt für Statistik (BFS) im Kanton Freiburg 7115 Personen, die eine finanzielle SHG-Hilfe bezogen. Dies entspricht 4022 Dossiers oder Haushalten. Im Lauf der letzten Jahre blieb der Anteil der Sozialhilfebeziehenden relativ stabil. Ihr Prozentsatz schwankt seit 2005 zwischen 2,2 % und 2,6 % und lag 2018 bei 2,3 %. Der Kanton Freiburg hat nach dem Wallis die niedrigste Sozialhilfequote der Westschweiz¹. Den höchsten Anteil an Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz verzeichnet der Kanton Neuenburg mit einem Prozentsatz von 7,2 % im Jahr 2018, während Nidwalden mit 0,9 % den tiefsten Anteil der Schweiz aufweist. In der Schweiz bezogen 2018 insgesamt 272 738 Personen Sozialhilfe (im engeren Sinn), was einem Prozentsatz von 3,2 % entspricht.²

2.1.2 Sozialhilfe und Armut im Kanton Freiburg

Seit 2016 verfügt der Kanton Freiburg infolge der Publikation des ersten Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg³ durch den Staatsrat über ein genaues Bild der Armut im Kanton Freiburg. Dieser Bericht setzt die Armutsschwelle aufgrund der Sozialhilferichtsätze nach der Methode des BFS fest. Das Ausmass der Armut wird zudem im Verhältnis zur gesamten Bevölkerung festgelegt, indem die Güter- und Ressourcenverteilung berechnet wird. Diese relative Schwelle für die Berechnung des Armutsrisikos entspricht 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens (2011 im Kanton Freiburg: 2376 Franken pro Monat für eine alleinlebende Person) und bezieht sich methodologisch auf internationale Standards.

Gemäss der Berechnung dieser beiden Schwellenwerte stellt sich heraus, dass 2011 die Armutsquote im Kanton 3 % betrug, was 7577 Personen entspricht, während die Armutsrisikoquote 10 % betrug, das heisst 25 518 Personen. Kein Kanton kann sich dieser Realität entziehen. Der Bundesrat

¹ Die Sozialhilfequote in den Westschweizer Kantonen im Jahr 2018: VS: 1,8 %; VD: 4,3 %; GE: 5,9 %; NE: 7,2 %; JU: 3,3 %. BFS, Sozialhilfestatistik WSH, 2018.

² Statistiken BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe, T 13.05.01.01.01.

³ Direktion für Gesundheit und Soziales, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016, Freiburg.

verlautbarte in einem 2018 veröffentlichten Bericht⁴, dass die Armut in der Schweiz schätzungsweise 615 000 Personen betrifft.

Der Bericht des Staatsrats ermöglicht zum ersten Mal, die Beziehung zwischen Armut und Sozialhilfe besser zu beurteilen. Denn von den 7577 armutsbetroffenen Personen bezogen im gleichen Jahr 2020 Personen Sozialhilfe. Demgegenüber wurden 5557 armutsbetroffene Personen nicht von der Sozialhilfe unterstützt. Dies bedeutet, dass sich das Volumen der Sozialhilfebeziehenden noch verdoppeln könnte. Es ist anzumerken, dass 4636 dieser Personen ihr gesamtes oder einen Teil Ihres Einkommens aus anderen Transferleistungen beziehen (z. B. Arbeitslosenversicherung, AHV/IV, EL).⁵ Dies führt zur Feststellung, dass diese Personen trotz dieser Leistungen der Armut nicht entinnen können. Diese Tatsache entspricht nichtsdestotrotz unserem System der sozialen Sicherheit, in dem die meisten Leistungen nicht die Existenzsicherung zum Ziel haben.

Die Zahl der im Kanton lebenden Personen ohne Sozialtransfer beläuft sich auf 921.⁶ Die von diesen Personen gelebte Situation kann als versteckte Armut eingestuft werden. Diese Feststellung wirft die Frage der Nichtbeanspruchung der Leistungen, darunter jene der Sozialhilfe, auf. Die Auswirkungen können vielfältig sein: Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Situation, Überschuldung, Wohnungsverlust, prekäre Lage der Kinder usw. Auch wenn es keine Daten für den Vergleich dieses Phänomens mit anderen Kantonen gibt, scheint diese Situation nicht aussergewöhnlich zu sein. Die am häufigsten vorgebrachten Erklärungen sind die Furcht vor Unterstützungsschulden, die Angst vor der Stigmatisierung, vor dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung, vor der Ablehnung der Einbürgerung oder ganz einfach die mangelnde Kenntnis der Leistungen sowie Schwierigkeiten bei der Erledigung der administrativen Formalitäten.⁷ Dieses Phänomen führt das Risiko mit sich, dass sich die Bedürftigen an andere, parallel zur Sozialhilfe laufende Hilfsdienste wenden, was wiederum zu einer Vervielfachung der Interventionen im Bereich der sozialen Aktion führt.

Es sei noch angemerkt, dass die armutsgefährdeten Situationen einen Bevölkerungsanteil darstellen, dessen Lebensbedingungen jenen der Sozialhilfebeziehenden gleichen. Der kleinste Vorfall, wie eine Zahnarztrechnung, eine Mieterhöhung, ein Anstieg der KVG-Beiträge, der Verlust einer Arbeitsstelle, eine Scheidung oder eine Verschlechterung der Wirtschaftslage genügt, dass diese Personen Sozialhilfe benötigen. Die sozialwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Epidemie haben die Zerbrechlichkeit zahlreicher Situationen ans Licht gebracht, in denen insbesondere die notfallmässige Verteilung von Lebensmitteln notwendig war. Die wirtschaftliche Entwicklung infolge dieser Krise könnte dazu führen, dass die Sozialhilfeanträge ab 2021 stark ansteigen.

Zusammenfassend gesagt hat sich das Situationsvolumen der Freiburger Sozialhilfe trotz dem stabilen und relativ tiefen Prozentsatz in 25 Jahren verdoppelt. Die Armutsstatistik zeigt, dass dieses Volumen noch steigen könnte. In dieser sind allerdings die armutsgefährdeten Haushalte nicht berücksichtigt,

⁴ Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 vom 25. September 2014, Bern, 18. April 2018.

⁵ Unter «Sozialtransfers» sind hier zu verstehen: eidg. Renten und Sozialleistungen (Renten aus der 1., 2. und 3. Säule, Erwerbsausfallentschädigungen: Arbeitslosenversicherung [ALV] und Militärdienst [EO], Krankheit und Unfall, Invalidenversicherung), EL AHV/IV sowie bedarfsabhängige kantonale Sozialleistungen (Verbilligung der Krankenkassenprämien, Ausbildungsbeiträge).

⁶ Direktion für Gesundheit und Soziales, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016, Freiburg, S. 44.

⁷ Tabin, Jean-Pierre; Leresche Frédérique, Le non-recours aux prestations sociales, ce mystère, in REISO, <https://www.reiso.org/articles/themes/politiques/442-le-non-recours-aux-prestations-sociales-ce-mystere>, 2016; Regierungsrat, Sozialbericht 2015, Bekämpfung der Armut im Kanton Bern, Bern, 2015, S. 60.

die sich bei der kleinsten Verschlechterung ihrer Situation – namentlich aufgrund der jüngsten Corona-Krise –gezwungen sehen könnten, Sozialhilfe zu beantragen, und das könnten sehr viele sein.

2.1.3 Lebensbedingungen der verarmten Personen

Für einige Gruppen ist die Gefahr grösser, von der Sozialhilfe abzuhängen:

- > Einelternfamilien und kinderreiche Familien (16,5 % bzw. 16,4 %) sind am gefährdetsten. Kinder stellen für die Familien ein zusätzliches Risiko dar (3,5 % gegenüber von 3 % für alle Haushalte);
- > von den Haushalten ohne Kinder sind alleinlebende Personen am gefährdetsten (4,3 %);
- > danach sind es Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (5,5 %) und geschiedene Personen (4,5 %), die bei den Sozialhilfesituationen ebenfalls überrepräsentiert sind;
- > zwischen 18 und 64 Jahren sinkt der Sozialhilfeanteil mit dem Alter und ab 65 Jahren fällt er auf 0,2 %. In diesem Fall sind es im Allgemeinen die Renten und die eidgenössischen Ergänzungsleistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die von der Sozialhilfe übernehmen. Es ist anzumerken, dass die Personen über 55 Jahren anteilmässig ähnlich vertreten sind wie in der Gesamtbevölkerung. Allerdings besteht bei ihnen die Gefahr, dass sie länger von der Sozialhilfe abhängen.

Es gibt keine Information über die Entwicklung der soziodemografischen Merkmale der Sozialhilfebeziehenden in den letzten 25 Jahren. Die aktuellen Lebensbedingungen der gefährdetsten Gruppen sind hingegen gut dokumentiert und widerspiegeln das Komplexwerden der Situationen in Verbindung mit den sozioökonomischen Umwälzungen, die unsere Gesellschaft seit Anfang der Nullerjahre erlebt. Diese Lebensbedingungen zeichnen sich wie folgt aus⁸:

- > **Gesundheit:** 18,3 % (2018) der Sozialhilfebeziehenden haben schwere Gesundheitsprobleme, namentlich Personen mit bescheinigter Arbeitsunfähigkeit, deren Situation von der Invalidenversicherung nicht anerkannt ist und die keine sozialen Sicherheitsleistungen erhalten.⁹ Der im Gesundheitsbereich¹⁰ festgestellte «soziale Gradient» zeigt: je tiefer der sozioökonomische Status, umso negativer die Gesundheitsindikatoren. Die Lebensbedingungen der Sozialhilfebeziehenden setzen sie einem höheren Risiko für Gesundheitsprobleme aus.
- > **Arbeit:** Dieser Faktor ist normalerweise eine Festung gegen die Armut und die wirtschaftliche Lage des Kantons war diesbezüglich im letzten Jahrzehnt eher günstig. Die Sozialhilfe kennt jedoch drei Hauptrisiken in Bezug auf die Arbeit. Das erste ist der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt. Zwar ist die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg und in der ganzen Schweiz im europäischen Vergleich relativ niedrig, die Langzeitarbeitslosigkeit jedoch (ein Jahr und länger) ist in unserem Land sehr hoch und liegt sogar über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die individuellen Hauptgründe bestehen im Alter, dem Bildungsniveau, der Haushaltssituation (Einelternhaushalte) und der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die BFS-Statistik weist darauf hin, dass 36,3 % (2018)¹¹ der Sozialhilfebeziehenden auf Stellensuche sind. Das zweite Risiko sind die Tieflöhne (Working Poor). Dieses Phänomen ist zunächst mit Arbeitsbedingungen assoziiert, die instabil sind oder dazu tendieren (z. B. unfreiwillige Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf). Auf soziodemografischer Ebene wird diese Situation wesentlich durch das schwache Bildungsniveau

⁸ Direktion für Gesundheit und Soziales, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016, Freiburg, S. 38–39.

⁹ BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH 2017. Freiburg 2018, S. 17.

¹⁰ Direktion für Gesundheit und Soziales, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016, Freiburg, S. 56.

¹¹ BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH 2017. Freiburg 2018, S. 17.

der Personen (fehlende nachobligatorische Ausbildung) sowie vom Haushaltstyp beeinflusst (vor allem Einelternfamilien und alleinlebende Erwerbstätige). 2018 waren laut BFS-Statistik 25,2 % der Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig.¹² Schliesslich stellen die Kinder ein drittes Risiko dar, insbesondere für Frauen. Kinder aufzuziehen bedeutet ein höheres Armutsrisiko, da diese Frauen einen Teil der Haus- und Familienarbeit leisten und in der Regel gleichzeitig Teilzeit arbeiten. Teilzeitarbeit mindert aber nicht nur die Ausbildungsmöglichkeiten, die Beförderungs- und Karrierechancen, sondern führt auch zu einem schwächeren Sozialversicherungsschutz, namentlich für die Pensionierung. Da sie an der Spitze von Einelternfamilien mehrheitlich vertreten sind (93,4 % im Kanton Freiburg), sind die Mütter ausserdem stark herausgefordert, wo es um die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben geht.¹³

- > **Ausbildung:** In der Schweiz verfügen 88 % der 25- bis 64-Jährigen über eine Ausbildung, die der Sekundarstufe II entspricht oder höher angesiedelt ist. 2018 hatten von den Sozialhilfebeziehenden im Kanton Freiburg 58,3 % keine Berufsbildung. Bei den Sozialhilfebeziehenden ausländischer Staatsangehörigkeit sind es sogar 71 %. Dies erklärt sich aus dem grossen Anteil der Arbeitskräfte mit schwachem Bildungsniveau, die vor den 1990er-Jahren aus dem Ausland rekrutiert wurden und heute besonders vom Rückgang der Nachfrage nach wenig qualifiziertem Personal betroffen sind.
- > **Wohnen:** Dieses Gut entspricht einem wesentlichen Bedürfnis und stellt einen Indikator für die Verletzlichkeit dar. Die Wohnkosten in der Sozialhilfe sind unaufhörlich gestiegen und machen heute praktisch die Hälfte des Gesamtaufwands aus. Die Verkettung schwieriger Umstände kann in den am meisten gefährdeten Fällen dazu führen, dass Personen ihre Wohnung verlieren und sich nach einer Notunterkunft umsehen müssen.¹⁴ Trotz der Entwicklung in den letzten Jahren liegt die Hauptschwierigkeit im Kanton im Mangel an erschwinglichen Wohnungen für einkommensschwache Haushalte.
- > **Familie:** Auch wenn sie weitergelebt wird, hat die herkömmliche Kernfamilie zugunsten eines «vielfältigen Mosaiks von Formen des Privatlebens» an Bedeutung verloren. Immer mehr Personen leben in Einpersonenhaushalten. Die Auswirkungen der Familienarmut sind in mehrerer Hinsicht erheblich. Die schädlichste ist die Kinderarmut. Sie kann sich ernsthaft auf das Leben von Kindern auswirken: Beeinträchtigung ihrer Entwicklung, häufigere Gesundheitsprobleme, weniger Sozialkontakte, kurze Schullaufbahn usw. Die Präsenz von Kindern in einem Haushalt ist zudem abgesehen vom Gesundheitsfaktor ein Faktor, der die Dauer und Häufigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit erklärt.¹⁵ Alleinlebende Personen sind ebenfalls stärker armutsgefährdet, denn nicht nur müssen sie die steigenden Fixkosten alleine tragen, sondern auch kritische Lebensmomente bewältigen, ohne auf jemand anderen zählen zu können, der ihnen dabei hilft. Diese Entwicklung stellt die Sozialhilfe vor vielfältige Herausforderungen, namentlich in Bezug auf die Definition der verschiedenen Situationen, wie das Konkubinat (stabil, gemischt, mit/ohne Kind) oder jene der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren ohne Ausbildung, die keine Ausbildung absolvieren und für deren Unterhalt in erster Linie die Eltern zuständig sind.

¹² BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH 2017. Freiburg 2018, S. 17.

¹³ Direktion für Gesundheit und Soziales, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016, Freiburg, S. 67–68.

¹⁴ Direktion für Gesundheit und Soziales, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016, Freiburg, S. 85

¹⁵ BFS, Risikogruppen der Sozialhilfe, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html>, 24.08.2018.

2.1.4 Auswirkungen der sozioökonomischen Umwälzungen auf die Sozialhilfe

Die Entwicklung der Lebensbedingungen der Personen in einer prekären Situation hängt mit den bedeutenden Umwälzungen der Lebensformen unserer Zeit zusammen. Umweltfaktoren wie die Globalisierung, der technische Fortschritt, die Tertiarisierung und die Sockelarbeitslosigkeit sind Teil dieses Wandels.

- > Von diesen Änderungen stellt die **Digitalisierung** eine Chance dar, die unser Land nutzen kann. Sie birgt aber, namentlich durch den Strukturwandel dieser Entwicklung, auch Risiken. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht des Bundesrats analysiert, dass infolge der Digitalisierung in der Schweiz in den kommenden zwanzig bis dreissig Jahren etwa 11 % der Stellen wegfallen könnten. Dies entspricht in etwa der bisherigen Veränderungsdynamik auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.¹⁶ Diese Entwicklung erfordert allerdings eine Erneuerung der von den Unternehmen benötigten Kompetenzen, wodurch die Ausbildung eine der grössten Herausforderungen dieser Entwicklung darstellt.

- > Weitere Änderungen ergeben sich aus dem **Freizügigkeitsabkommen (FZA)** zwischen dem Bund und der Europäischen Gemeinschaft, das am 21. Juni 1999 unterzeichnet wurde und am 1. Juni 2002 in Kraft trat. Am 25. September 2005 genehmigte das Volk das Protokoll über die Ausdehnung des FZA auf die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind. Die Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien ihrerseits trat am 1. Juni 2009 in Kraft und die vollständige Personenfreizügigkeit zugunsten ihrer Bürgerinnen und Bürger gilt seit 1. Juni 2019. Am 1. Januar 2017 trat die Ausdehnung des FZA auf Kroatien in Kraft. Was das Vereinigte Königreich infolge des Brexits anbelangt, wird ein Abkommen die Wahrung der auf der Grundlage des FZA erworbenen Rechte sicherstellen. Die Zuwanderung, namentlich jene aus EU-/EFTA-Staaten, wirkt sich positiv auf die Finanzierung der Sozialversicherungen aus. Aufgrund des im FZA festgelegten Grundsatzes des Diskriminierungsverbots im Rahmen der Sozialhilfe wird allerdings die Situation der EU-/EFTA-Angehörigen grundsätzlich gemäss den gleichen Kriterien beurteilt, die auch für alle anderen Beziehenden dieser Leistung gelten. Des Weiteren verlieren erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige (Arbeitnehmerstatus) ihr Recht auf Familienzusammenführung auch dann nicht, wenn dieser dazu führt, dass sie auf fortwährende und substantielle Sozialhilfe angewiesen sind. Gemäss der Sozialhilfestatistik führte das FZA sowohl auf kantonaler wie auch auf Bundesebene zwar zu neuen Sozialhilfeanträgen, ohne aber die Quote zu beeinflussen, da sich der Anteil der begünstigten EU-/EFTA-Angehörigen in der Nähe der Sozialhilfequote der Wohnbevölkerung bewegt. Zudem weisen die Sozialhilfe erhaltenden EU-/EFTA-Angehörigen Merkmale auf, die in Bezug auf die Haushaltsstruktur, das Alter, die Erwerbstätigkeit und die Dauer des Erhalts der Sozialhilfe mit der Gesamtheit der Sozialhilfebeziehenden verglichen werden kann.¹⁷

Seit der definitiven Einführung des FZA sind jedoch vor kurzer Zeit Änderungen eingetreten, die die Reichweite des Abkommens einschränken. Die Umsetzung des Artikels 121a der Verfassung, der die Masseneinwanderungsinitiative konkretisiert, die an der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommen wurde, ist grösstenteils seit 1. Juli 2018 wirksam. Dieser sogenannte

¹⁶ Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 und 17.3222 Derder vom 17.03.2017.

¹⁷ BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015, Neuenburg 2016 und Statistischer Sozialbericht Schweiz 2017. Aktualisierung der Hauptindikatoren, Neuenburg, 2018; BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH 2017. Freiburg, 2018, S. 12 und 14.

«Inländervorrang light» (21a AIG) verlangt von den Unternehmen, dass sie ihre Stellenanzeigen fünf Tage bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ausschreiben, bevor sie in anderen Kanälen Kandidatinnen und Kandidaten suchen. Diese Stellenmeldepflicht gilt nur für Berufe, deren Arbeitslosenquote über dem Durchschnitt liegt (8 %, danach 5 % ab 1. Januar 2020). Diese Massnahme erleichtert zudem den Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, da Sozialhilfebeziehende mit einem Ausweis B Flüchtling oder F neu in das Beschäftigungsregister eingetragen werden müssen (nach einem Eignungstest).

Am 1. Juli 2018 traten zudem die am 16. Dezember 2016 angenommenen Änderungen in Bezug auf die Zuwanderung und die Verbesserung der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Kraft. Diese Änderungen regeln namentlich das Erlöschen des Aufenthaltsrechts der Staatsangehörigen von EU-/EFTA-Staaten (Artikel 61a AIG) im Fall der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit. Diese in eine bundesgesetzliche Grundlage eingetragene Bestimmung schliesst die Anerkennung eines Sozialhilfeanspruchs zwischen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses und des Erlöschens des Aufenthaltsrechts für Inhaberinnen und Inhaber des Ausweises L EU/EFTA und des Ausweises B EU/EFTA während dem ersten Aufenthaltsjahr aus, ausser im Fall von Krankheit, Unfall, Invalidität, Verbleiberecht (vgl. Artikel 61a Abs. 5 AIG, gemäss Artikel 7 Bst. c und Art. 4 Anhang I FZA). Eine weitere, sich aus diesen Änderungen ergebende Bestimmung sieht vor, dass ausländische Staatsangehörige, die sich für die Arbeitssuche in der Schweiz aufhalten, sowie ihre Familienmitglieder keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (Artikel 29a AIG).

Schon das Ausländergesetz sah vor, dass der Rückgriff auf Sozialhilfe ein Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) ist. Das neue Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), das seit 1. Januar 2019 in Kraft ist, behält diesen Grundsatz nicht nur bei (Artikel 61 Abs. 1 Bst. e AIG), sondern weitet ihn zudem auf Inhaberinnen und Inhaber des Ausweis C aus, das heisst auf Langzeitaufenthalter/innen in der Schweiz, sogar nach über 15 Jahren legalem und ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz, wenn eine solche Person dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist (Artikel 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Dieser Widerruf der Bewilligung muss das Proportionalitätsprinzip einhalten.

Am 1. Januar 2019 traten zudem neue Integrationskriterien in Kraft. Dazu gehört auch eine Definition, auf die sich die zuständigen Behörden neu beziehen können und die folgende Kriterien enthält (Artikel 58a AIG): a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; b. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung; c. die Sprachkompetenzen; d. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, wird angemessen Rechnung getragen.

Abschliessend ist anzumerken, dass seit 1. Oktober 2016 die Bestimmungen des Strafgesetzbuches in Bezug auf Sozialversicherungs- oder Sozialhilfebetrug (Artikel 146 Abs. 1 StGB) und auf den unrechtmässigen Erhalt von Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeleistungen (Artikel 148a Abs. 1 StGB) verschärft wurden. Daran anschliessend sah das eidgenössische Parlament in Art. 66a des Strafgesetzbuches vor, dass ausländische Staatsangehörige, die sich einer solchen Straftat schuldig machen, des Landes verwiesen werden.

- > Das **Asylwesen** ist ebenfalls ein Bereich, der bedeutenden Änderungen ausgesetzt ist. 1991 war das Asylwesen ein Phänomen mit geringer Auswirkung auf die Sozialhilfe, und zwar sowohl in

Bezug auf die Zahl der betroffenen Personen als auch auf die Finanzlast. Anfang der 2000er-Jahre stieg die Zahl der in der Schweiz und im Kanton aufgenommenen Personen stetig an, mit einem absoluten Spitzenwert im Jahr 2015 mit der Ankunft von 1239 Personen in Freiburg innerhalb eines Jahres. Ende 2018 befanden sich 1791 Asylsuchende im Kanton. Dieses Phänomen ist sehr volatil und kann in der Zukunft zu grossen Variationen führen. Es stellt zudem eine grosse Herausforderung für die Integration dar, da ein Teil der Asylsuchenden einen Status erhält, der ihnen ermöglicht, in der Schweiz zu bleiben. Diese Gruppe wird im Lauf der Jahre immer grösser. In diesem Sinn sprachen sich der Bund und die Kantone im Frühling 2018 für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) aus. Die IAS sieht ab 1. Mai 2019 eine Anhebung der Integrationspauschale von 6000 auf 18 000 Franken je positiver Entscheid oder Entscheid der vorläufigen Aufnahme vor. Diese Anhebung ist mit der Realisierung von integrationspolitischen Zielen verbunden. Mit den neuen finanziellen Mitteln kann das kantonale Dispositiv dank Impulsen, insbesondere zu Schlüsselmomenten der Integration, verstärkt werden. Die IAS ist ein gemeinsames Vorgehen, das die Bemühungen ergänzt und ausbaut, die bereits im Rahmen der ab 2014 umgesetzten Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) geleistet werden. Dabei ist entscheidend, dass die Integration der Personen aus dem Asylbereich sichergestellt wird, damit sie ihr Schicksal selber in die Hand nehmen können. Zu diesen gehören insbesondere die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, denen zuerst Schutz geboten werden muss, aber auch eine Ausbildung und die berufliche Eingliederung. Dieses Ziel wird mit einer spezifischen Massnahme verfolgt: Das Programm «Envole-moi» hat seine Unterstützung der Ausbildung und beruflichen Eingliederung auf junge Erwachsene bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ausgeweitet. Parallel dazu ist am 1. März 2019 das neue, vom Bund umgesetzte Dispositiv in Kraft getreten, das die Beschleunigung der Verfahren zum Ziel hat.

- > Das Umfeld der **Sozialversicherungen** hat sich in den letzten fünfzehn Jahren ebenfalls laufend weiterentwickelt. Die zahlreichen Reformen in diesem Bereich wirkten sich auf die Sozialhilfe aus, namentlich die Revisionen der Invalidenversicherung (IV). Die Zunahme der Zahl der Rentenbeziehenden beschleunigte sich seit den 1990er-Jahren deutlich: Die Zahlen haben sich innerhalb von zehn Jahren praktisch verdoppelt. Die im Rahmen der 4., 5. und 6. IV-Revision getroffenen Massnahmen ermöglichten, diesem Trend entgegenzuwirken. Zwischen 2003 und 2011 sank die Zahl der neuen Renten um 45 %.¹⁸ Gleichzeitig intensivierte die IV ihre Wiedereingliederungsmassnahmen und der Wechsel von der Sozialhilfe in die IV wurde schwieriger. Die 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG), die am 1. April 2011 in Kraft trat, ist ein weiteres Beispiel für die Verlagerung von der Sozialversicherung hin zur Sozialhilfe. Diese Reform beendete namentlich das System mit vom Gemeinwesen finanzierten Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, welche die Verlängerung der Rahmenfristen ermöglichten. Diese Änderung verhindert, dass die Sozialhilfe die Verlängerung der Zeiträume aktivieren kann, während derer die bedürftigen Personen von der Arbeitslosenversicherung übernommen werden. Gleichzeitig erhielt die Langzeitarbeitslosigkeit eine neue Bedeutung und die Personen in dieser Situation sind stärker dem Risiko ausgesetzt, von der Sozialhilfe abzuhängen.
- > Schliesslich hat sich seit einigen Jahren zunehmend ein Hang zur **Verrechtlichung** der Situationen entwickelt. Dieses Phänomen äussert sich in allen Bereichen der Gesellschaft und gilt nicht nur für die Sozialhilfe. Es zeigt sich durch eine deutliche Zunahme der Beschwerden bei den Sozialhilfebehörden und der Inanspruchnahme von Vergleichsverfahren durch die

¹⁸ Ludwig Gärtner, Vizedirektor des BSV, Actes de la journée ARTIAS, Lausanne, 28. November 2013.

Sozialhilfebeziehenden. Bei dieser zunehmenden Beanspruchung der Justiz geht es um Schlüsselprobleme der Sozialhilfe wie die Zahlbarstellung, die Abtretung, die Unterkunft, die Eingliederung oder die Subsidiarität. Diese immer häufigere Verlagerung der Behandlung der Sache von der Sozialhilfe in die Gerichtsarena ist sinnbildhaft für die vielschichtigeren Situationen und einen Rechtsrahmen, der heute nach mehr Präzision verlangt.

2.1.5 Schluss

Geschaffen für das Auffangen von besonderen Situationen, die ausnahmsweise zwischen die Maschen des Sozialsicherheitsnetzwerks fielen, sieht sich die Sozialhilfe heute mit Strukturproblemen und immer zahlreicheren und vielschichtigeren Situationen konfrontiert. Der Hintergrund hat sich verändert: In einer inzwischen globalisierten Welt gab es vielfältige sozioökonomische Umwälzungen. Die Mobilität stieg, die Lebensläufe verlaufen nicht mehr so linear und die technologische Entwicklung führt zu neuen Anforderungen. Die Personenfreizügigkeit ändert die Regeln des Arbeitsmarkts und die aufeinanderfolgenden Reformen der Sozialversicherungen schränken den Zugang ein. Alle von uns sind dieser Entwicklung ausgesetzt und ein immer grösserer Teil der Gesellschaft läuft Gefahr, eines Tages von Sozialhilfe abhängig zu sein. Scheidung, Arbeitsunfähigkeit durch Krankheit, Arbeitsplatzverlust, und alles gerät aus dem Gleichgewicht. Heute muss die Sozialhilfe gestärkt werden, um der Entwicklung der sozialen Risiken wie etwa Arbeitslosigkeit, dem Phänomen Working Poor, hohen Scheidungsraten und geringen Qualifikationen besser zu entsprechen.

2.2 Rechtliche, organisatorische und finanzielle Ausgangslage

Das Schweizer Sozialversicherungssystem stützt sich hauptsächlich auf die Sozialversicherungen des Bundes, wie die AHV, IV, ALV und die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL). In diesem System ist die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz. Wenn die persönlichen und familiären Mittel sowie die gesetzlichen Leistungen von Dritten und Sozialversicherungen für die Existenzsicherung nicht mehr genügen, übernimmt die Sozialhilfe die materielle Grundsicherung. Aber die Sozialhilfe stellt nicht nur das Existenzminimum sicher, sie bietet auch Leistungen für die Unterstützung der sozialen Teilhabe, für die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit sowie für die soziale und berufliche Eingliederung. Für die Sicherstellung dieser Leistungen nimmt sie die notwendige finanzielle Unterstützung wahr und bietet Massnahmen im Bereich persönliche Hilfe, Beratung und Eingliederung an.

2.2.1 Bund

Der Grundsatz der Existenzsicherung ist der Eckpfeiler der Sozialhilfe und in Artikel 12 der Bundesverfassung verankert. Dieser trat 2000 in Kraft und hat folgenden Wortlaut: «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». Dieser Grundsatz wird analog in Artikel 36 der Freiburger Verfassung aufgenommen, die seit 2005 in Kraft ist.

Die Bundesverfassung gibt zudem vor, dass die Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Kantone fällt (Art. 115 BV). Es gibt folglich auf Bundesebene kein Rahmengesetz für die Sozialhilfe, sondern einzig ein Gesetz mit der Definition der Bedarfssituationen, für die die Sozialhilfe zur Anwendung kommt, und der Aufteilung der Zuständigkeiten¹⁹. Auf nationaler Ebene wird die Koordination von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sichergestellt. Diese vereint als nationaler

¹⁹ Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, ZUG.

Fachverband für Sozialhilfe alle Kantone, zahlreiche Gemeinden, die verschiedenen Bundesämter und die in diesem Bereich aktiven privaten Organisationen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1905 sorgt sie für die Entwicklung einer fairen und wirksamen Sozialhilfe in der Schweiz. Dies namentlich mit Empfehlungen, welche die Bemessungsart der Sozialhilfe und die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen definieren, die für die Unterstützung der betroffenen Personen umgesetzt werden können. Die SKOS-Richtlinien werden von den meisten Kantonen angewendet und dienen den Gerichten als Referenz.

2.2.2 Kanton

In der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) steht, dass Staat und Gemeinden Massnahmen zur Verhütung von Armut ergreifen und eine Sozialhilfe bereitstellen. Ausserdem ergreifen sie Massnahmen, um die Folgen der Arbeitslosigkeit zu lindern, der sozialen oder beruflichen Ausgrenzung vorzubeugen und die Wiedereingliederung zu fördern (Art. 55 KV).

Die Sozialhilfe ist die älteste Einrichtung der sozialen Sicherheit in unserem Kanton. Sie entstand aus der Säkularisierung der kirchlichen Güter infolge der Dotationsakte von 1803, welche die Unterstützung der Armen durch die Kirche endgültig abänderte. Das 1811 verabschiedete «Gesetz zur Abschaffung der Bettelei» führte eine offizielle Wohltätigkeit ein und das «Gesetz über die Organisation der Gemeinden» überträgt diese Aufgaben 1831 endgültig den Gemeinden. Das Ausmass der Armut in der Mitte 19. Jahrhundert führte dazu, dass der Grosse Rat 1850 das «Gesetz über das Armutswesen» verabschiedete, das die Besteuerung der Armen einführt. In den folgenden Jahren zwangen allerdings die bescheidenen Mittel des Gemeinwesens und die Modernisierung unseres Kantons, namentlich in Verbindung mit der Eisenbahnpolitik, den Grossen Rat dazu, die eingesetzten Mittel zu reduzieren und diesbezüglich 1869 ein neues «Gesetz über die Fürsorge und das Bettelwesen» zu verabschieden. Die damalige Ausgangslage erforderte die Eröffnung von mehreren Einrichtungen für die Unterstützung der Kranken, Invaliden, Waisen und Greise, welche die öffentlichen Finanzen stark belasteten. Diese Entwicklung zwang den Grossen Rat dazu, 1928 das «Gesetz über die Fürsorge und Wohlfahrt» zu verabschieden, das namentlich darauf abzielte, die Lastenaufteilung zwischen Gemeinden und Staat anzupassen; aber die Sozialhilfe wurde wie in den meisten Kantonen weiter von den Heimatgemeinden übernommen. Die Übertragung der Unterstützung auf die Wohngemeinden war das Hauptziel des neuen Gesetzes von 1951. Es passte sich an die veränderte Mobilität der Personen an und wollte die Begünstigten der Sozialhilfebehörde annähern, die damals vom Gemeinderat ausgeübt wurde.

Mit der Einführung der Sozialversicherungen, die mehrere soziale Risiken abdecken, nahm die Sozialhilfe im Sozialsicherheitssystem nach und nach eine neue Stellung ein. Sie wurde zum letzten Auffangnetz mit dem Ziel, die Mängel des Systems abzudecken. Sie wurde auch immer mehr als vorübergehende Hilfe verstanden, die im Prinzip dazu da ist, den Übergang zu einer nachhaltigen Schutzlösung sicherzustellen.

Die letzte vollständige Reform des Freiburger Gesetzes fand vor dem Hintergrund der Krise der 1970er-Jahre statt und wurde vom Strukturwandel der 1980er- und 1990er-Jahre gefolgt. Der Zufluss von neuen Armutssituationen erfordert eine Neuorganisation der Sozialhilfe zugunsten einer Regionalisierung und Professionalisierung dieses Dispositivs. Das am 14. November 1991 verabschiedete Gesetz führte zu 26 regionalen Sozialdiensten (RSD) und Sozialhilfebehörden (heute 24). Dieses Gesetz führte eine neue Lastenaufteilung ein: Die finanziellen Hilfeleistungen sind zwischen Wohngemeinde und Kanton aufgeteilt, während die Betriebskosten vollständig von den Gemeinden getragen werden. Die Sozialhilfe stützt sich zudem auf kantonale Empfehlungen und die

materielle Grundsicherung wird für alle Antragstellenden vereinheitlicht.²⁰ Diese neue Organisation wollte die Berücksichtigung der Situation der Sozialhilfebeziehenden fördern und die Darstellung der bedürftigen Personen «entstigmatisieren».

Bis heute war das Gesetz Gegenstand von zwei Teilrevisionen. Am 26. November 1998 führte der Gesetzgeber mit sozialen Eingliederungsmassnahmen und dem Eingliederungsvertrag den Grundsatz der Gegenleistung ein (Inkrafttreten: 1. Januar 2000). Am 6. Oktober 2010 stattete das Gesetz die Sozialhilfe mit einer Sozialinspektion aus, die darauf abzielt, Missbrauch zu verhüten und zu bekämpfen, und die Anwendung der Richtlinien wurde systematisch revidiert (Inkrafttreten: 1. Januar 2011).

Parallel zu dieser Entwicklung verstärkten im Lauf der Jahre mehrere Bedarfsleistungen das kantonale Dispositiv für den Sozialschutz. Diese Leistungen fallen in die Zuständigkeit des Bundes, wie die Wohnhilfe, die AHV-/IV-Ergänzungsleistungen oder die Opferhilfe, oder des Kantons, wie die Familienzulagen oder der Rechtsbeistand. Zu diesen finanziellen Hilfen gehören bedarfsabhängige Leistungen wie kantonale Mutterschaftsentschädigungen, Familienzulagen für nicht erwerbstätige Personen, der Vorschuss von Unterhaltsbeiträgen, Stipendien und Ausbildungsdarlehen oder Prämienverbilligungen für Krankenkassen. Die meisten dieser Leistungen traten seit den Neunzigerjahren auf, das heisst gleichzeitig mit oder nach dem Inkrafttreten des aktuellen Sozialhilfegesetzes. Diese auf spezifische Bedürfnisse ausgerichtete Leistungen leisteten zumindest teilweise einen Beitrag dazu, dass zahlreiche Situationen keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen mussten. Seitdem haben sich die sozialen Risiken verändert und neue Bedürfnisse sind entstanden, denen sich die Sozialhilfe heute gegenübersteht. Dazu gehören namentlich die Scheidungsrate und die dadurch entstehenden Einelternfamilien, die Arbeitslosigkeit der Personen über 55 Jahren oder die Überschuldung.

2.2.3 Sozialhilfeleistungen

Die Bundesverfassung gewährleistet zugleich die materielle Grundsicherung und die persönliche Hilfe. Diese beiden Leistungen haben nicht nur die Existenzsicherung der bedürftigen Personen zum Ziel, sondern auch die Förderung ihrer wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit und ihrer sozialen und beruflichen Integration. Die Sozialhilfe soll so nicht nur die Situationen von bedürftigen Personen verbessern, sondern auch die von jenen mit sozialen Schwierigkeiten. Hierfür beugt sie der Verschlechterung ihrer Situation vor und verhindert, dass sie von der materiellen Grundsicherung abhängen müssen. Die Sozialhilfe ist folglich zugleich eine allgemeine und vorbeugende, aber auch eine spezifische Massnahme für Problematiken, deren Behandlung spezialisierte Kompetenzen, geeignete Mittel und eine notwendige Organisation für die Sicherstellung der wirksamen Betreuung erfordert. Das gleiche gilt für die Problematiken von verarmten Personen ohne Unterkunft, die drogenabhängig oder verschuldet sind oder eine Behinderung aufweisen, bald das Pensionsalter erreichen oder alleinstehende Frauen mit Kindern sind. Diese Personen finden die von ihnen benötigte Unterstützung bei spezialisierten Sozialdiensten – den beauftragten Privatorganisationen des neuen Gesetzes – die für die Erfüllung dieses Auftrags subventioniert werden und deren Intervention jene der regionalen Sozialdienste ergänzt.

Die Sozialhilfe nimmt jedoch im System der sozialen Sicherheit eine Sonderstellung ein. Sie ist subsidiär zum Unterhalt und zur Unterstützung durch die Familie an ihre Mitglieder und zu anderen gesetzlichen und vertraglichen Leistungen, auf die die bedürftige Person und die Mitglieder ihres

²⁰ Mit Ausnahme der Asylsuchenden, die besonderen Regelungen unterstehen.

Haushalts Anspruch haben. Sie ist ebenfalls subsidiär zu freiwilligen Leistungen von Dritten. Die Sozialhilfe ist folglich eine bedarfsabhängig definierte Leistung, die eine besondere Prüfung jedes Antrags in Verbindung mit den gesetzlich vorgeschriebenen Normen rechtfertigt. Die Sozialhilfe stellt so das letzte Auffangnetz der sozialen Sicherheit dar und gewährleistet, dass keine Person im Kanton ohne die in der Verfassung vorgesehene Mindesthilfe auskommen muss, auch wenn sich diese Person aus eigenem Verschulden oder durch Nichtwissen in der Bedürftigkeit befindet.

Die Anwendung der Sozialhilfe bezieht sich auf weitere fundamentale Grundsätze, zu denen die Individualisierung, die Bedarfsdeckung, die Angemessenheit, die Professionalität, die Wirtschaftlichkeit und die Gegenleistung gehören. Diese Grundsätze werden alle seit vielen Jahren anerkannt und in den Empfehlungen der SKOS präzise erfasst und definiert.

Die Bemessung der materiellen Grundsicherung bezieht sich auf die Richtsätze der SKOS. Sie stützt sich auf ein Budget, in dem die anerkannten Ausgaben in jedem Fall aus den Wohnkosten (samt üblichen Nebenauslagen), der medizinischen Grundversorgung (samt Selbstbehalt und notwendigen Zahnbehandlungskosten) und dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt bestehen. Zu diesen Rubriken kommen in bestimmten Fällen situationsbedingte Leistungen für Bedürfnisse aufgrund des Gesundheitszustands, der besonderen wirtschaftlichen oder familiären Situation der Personen und der Mitglieder der Unterstützungseinheit hinzu. Schliesslich können finanzielle Anreize in Form von Integrationszulagen oder Einkommens-Freibeträgen verwendet werden. Diese verschiedenen Aufwendungen stellen zusammen das soziale Existenzminimum sicher, das neben dem physischen Existenzbedarf der Sozialhilfebeziehenden auch ihre Teilhabe an der Gesellschaft und am Erwerbsleben beinhaltet und ihre Eigenverantwortung und Selbsthilfe fördert.

Seit 1998 wird der Lebensunterhalt gestützt auf eine wissenschaftliche Rechengrundlage pauschalisiert, die von der SKOS gemeinsam mit dem BFS entwickelt wurde.²¹ Diese Berechnung stützt sich auf einen eingeschränkten Warenkorb an Gütern und Dienstleistungen, der im Verhältnis zu den einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen festgelegt wurde. Der aktuell geltende Grundbedarf für den Lebensunterhalt befindet sich noch 10 % unter dieser Grenze. Dieser Betrag ist im Prinzip indexiert und wird gleichzeitig wie die Anpassung der EL durch den Bundesrat regelmässig den Lebenskosten angepasst.

Die materielle Grundsicherung wird bemessen, indem die anerkannten Ausgaben von allen verfügbaren Mitteln abgezogen werden. Der negative Saldo entspricht dem Betrag der gewährten finanziellen Hilfe. Dies ist die Bemessungsgrundlage für die bedarfsabhängigen Leistungen.

Die persönliche Hilfe stellt parallel zur materiellen Grundsicherung einen festen Bestandteil einer wirksamen Sozialhilfe dar. Die persönliche Hilfe besteht in der Information und Beratung, Unterstützung, Ermutigung, Entwicklung der eigenen Ressourcen und der Handlungsfähigkeit, in der Verknüpfung oder Mobilisierung der Ressourcen von Dritten und verbindet die materielle Existenzsicherung – ein Mittel der Sozialhilfe – mit der sozialberuflichen Eingliederung und der Eigenständigkeit – den Zielen der Sozialhilfe. Die persönliche Hilfe wird gemäss der Methodologie der Sozialarbeit mit in diesem Bereich ausgebildetem Personal ausgeführt. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität kommt die persönliche Hilfe vor der materiellen Grundsicherung und will den Rückgriff auf diese verhindern.

²¹ Vgl. SKOS Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Aktualisierte Berechnungen des BFS, Departement des Innern EDI, Bundesamt für Statistik BFS, Neuenburg, 2015.

2.2.4 Sozialhilfekosten

Die Ausgaben der Sozialhilfe, zusammengefasst in der nachfolgenden Tabelle, beinhalten die Ausgaben für die materielle Grundsicherung und die Betriebskosten. Diese Ausgaben werden entsprechend den verschiedenen Verteilschlüsseln, die in der Tabelle erläutert werden, zwischen Gemeinden und Staat sowie zwischen Staat und Bund (Asylbereich) aufgeteilt.

Gesamtkosten der Sozialhilfe des Kantons Freiburg – Stand 2019	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Ausgaben materielle Hilfe, Betriebskosten SHG		
Organisation der Sozialhilfe:		
> Gemeinden: Die laufenden Kosten umfassen die Löhne und die Betriebskosten.	17 062 013.00	
> Staat: Die Aufgaben des KSA erfordern 5 VZÄ, was einem Aufwand von schätzungsweise 600 000 Franken entspricht.		600 000.00
Leistungen der Sozialhilfe , wie folgt zwischen Gemeinden und Kanton aufgeteilt (Art. 32 und 33 SHG):		
> Art. 4a Abs. 3 SHG: SEM-Kosten zu 60 % zulasten der Gemeinden und zu 40 % zulasten des Staates	1 071 177.20	714 598.10
> Art. 7 SHG: Personen mit Wohnsitz im Kanton, zu 60 % zulasten der Gemeinden und zu 40 % zulasten des Staates	25 301 884.95	16 879 234.16
> Art. 8 SHG: Personen, die vorübergehend im Kanton sind oder ohne festen Wohnsitz, werden zu 100 % vom Staat übernommen, einschliesslich Fahrende	00.00	999 424.01
> ZUG: Freiburgerinnen und Freiburger mit Wohnsitz in einem anderen Kanton werden zu 100 % vom Staat übernommen (*)	00.00	-31 935.00
Spezialisierte Sozialdienste (Art. 14 SHG) (La Tuile, Le Tremplin, Pro Infirmis, Krebsliga Freiburg, Pro Senectute, SOS werdende Mütter, Caritas Freiburg, Banc Public, Fri-Santé) zu 50 % zulasten der Gemeinden und zu 50 % zulasten des Staates (**)	1 149 441.20	1 397 558.80
Zwischentotal 1:	44 584 516.35	20 508 880.07
Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Die materielle Hilfe und die Betreuung der Personen aus dem Asylwesen sowie für die Flüchtlinge werden von zwei		

Organisationen sichergestellt, die vom Staat Freiburg beauftragt sind (***):		
> ORS: Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene (VA), abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen		
- Asylsuchende und VA -7 Jahre	0.00	19 638 043.10
- VA +7 Jahre	0.00	3 548 017.19
- abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen	0.00	1 979 715.86
> Caritas Schweiz: Flüchtlinge mit Ausweis		
- Ausweis B -5 Jahre und VA -7 Jahre	0.00	16 349 873.64
- VA +7 Jahre	0.00	1 607 710.36
- B +5 Jahre	0.00	5 162 152.60
Pauschalentschädigungen des Bundes Das Staatssekretariat für Migration (SEM) deckt teilweise die Kosten für die folgenden Personen:		
+ Asylsuchende und VA -7	0.00	-17 767 287.00
+ abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen	0.00	-1 118 322.00
+ Flüchtlinge B -5 und VA -7 Jahre	0.00	-20 314 955.00
Zwischentotal 2:		9 084 948.75
Gesamtausgaben	Gemeinden	Staat
	44 584 516.35	29 593 828.82
<p>(*) Seit 8. April 2017 werden die Sozialhilfekosten für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die seit weniger als zwei Jahren im Kanton wohnhaft sind, nicht mehr von den Heimatkantonen rückerstattet (Änderung ZUG vom 14.12.2012). Diese Kosten werden neu zwischen den Gemeinden (60 %) und dem Kanton (40 %) aufgeteilt.</p> <p>(**) Die von den Gemeinden und vom Staat übernommenen Anteile für die spezialisierten Sozialdienste sind normalerweise gleich hoch (Aufteilung 50 %-50 %). Allerdings deckt der Staat zusätzlich die Leistungen der spezialisierten Sozialdienste zugunsten von Personen, die unter Artikel 8 SHG fallen und deren Deckung ausschliesslich durch den Staat erfolgt, daher der Unterschied zwischen den Beträgen, die der Staat übernimmt, und denjenigen der Gemeinden.</p> <p>(***) Die Kosten in Zusammenhang mit seit mehr als sieben Jahren provisorisch aufgenommenen Asylsuchenden (Ausweis F) sowie mit Flüchtlingen Ausweis B +5 Jahre und mit seit mehr als sieben Jahren provisorisch aufgenommenen Flüchtlingen (VA+7) werden gänzlich vom Staat Freiburg getragen.</p> <p>Die Integrationskosten sind nicht in den aufgeführten Beträgen enthalten.</p>		

Seit der Einführung des aktuell geltenden Gesetzes sind die Nettoausgaben im Zusammenhang mit der materiellen SHG-Grundsicherung, ohne die Ausgaben des Asylbereichs, stetig gestiegen. Sie stiegen von 12 793 000 Franken im Jahr 1995 auf 43 175 000 Franken im Jahr 2019 (2017: 42 791 000 Franken). Der Ausgabendurchschnitt zwischen 2007 und 2017 hat sich im Verhältnis zum Zeitraum zwischen 1995 und 2006 fast verdoppelt.

Dieser Zuwachs resultiert unverkennbar aus der Zahl der Begünstigten im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum. Aber nicht nur: Die Zunahme der Ausgaben im Zusammenhang mit der materiellen Grundsicherung liegt klar über jener der Anzahl Begünstigte. Wird nur das letzte Jahrzehnt

berücksichtigt, stellt sich heraus, dass zwischen 2007 und 2017 die Zahl der Begünstigten um 13,6 % stieg, während die durchschnittlichen Kosten für die materielle Grundsicherung pro begünstigte Person um 54 % anstiegen. Mehrere Faktoren erklären diese Entwicklung:

- > der Anteil der Personen mit einem Einkommen sank im Verlauf dieses Zeitraums bis auf 35 %. Der Anteil der Working Poor ging von 31 % im Jahr 2007 auf 23 % zwischen 2013 und 2015 zurück und stabilisierte sich seit 2016 bei 25 %;
- > gleichzeitig stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen und der in ihrer Gesundheit beeinträchtigten und arbeitsunfähigen Personen um 13 %;
- > die Dauer der Sozialhilfe stieg ebenfalls und führte zu einem Wachstum der Ausgaben aufgrund der Häufung von Situationen. Der Anteil der seit über 7 Jahren aktiven Dossiers wuchs von 9,2 % im Jahr 2006 auf 19,3 % im Jahr 2017;
- > fast die Hälfte der Ausgaben im Zusammenhang mit der materiellen Grundsicherung werden für die Miete aufgewendet. Zwischen 2007 und 2017 stieg der mittlere Mietpreis pro Zimmer von 351 Franken auf 383 Franken;
- > die Ausgaben der materiellen Hilfe machten zwischen 2013 und 2014 einen grossen Satz von 35 218 000 Franken auf 42 443 000 Franken, was einer Zunahme von 20,52 % entspricht. 10,75 % davon stammen aus den Struktur- und Sparmassnahmen mit einer Erhöhung des Anteils der Krankenkassenprämien zu Lasten der Sozialhilfe, die aber von den Gemeinden mit einem Betrag kompensiert wurde, der der Prämienverbilligung entsprach;
- > die Verlagerung der Sozialversicherungskosten leistet ebenfalls einen Beitrag zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben, ist aber nicht so einfach bezifferbar. Die Anpassung des AVIG im Jahr 2011 ermöglichte die Beobachtung dieses Phänomens, das in diesem Fall perfekt nachvollziehbar war. Damals wurden die Kosten für die Sozialhilfe auf 3 Mio. Franken eingeschätzt.

Zwischen 1999²² und 2017 stiegen die Betriebskosten der regionalen Sozialdienste von 5 783 674 Franken auf 15 506 145 Franken und haben sich so mehr als verdoppelt. Diese Entwicklung erklärt sich zu einem Grossteil aus der Anpassung der Dotation der regionalen Sozialdienste aufgrund des Anstiegs der Zahl der Sozialhilfebeziehenden und der vielschichtigeren Situationen. Im Verlauf dieses Zeitraums stieg die Zahl der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter von 38,5 VZÄ auf 73,4 VZÄ. Die durchschnittliche Betreuung von Begünstigten pro VZÄ sank von 208 im Jahr 1999 auf 134 im Jahr 2017.

2.2.5. Schluss

Mit Blick auf die Bundesgesetzgebung ist die Organisation der Sozialhilfe eine kantonale Zuständigkeit. Diese Organisation hat sich in den letzten 25 Jahren verändert. Infolge der Zunahme der Zahl der Begünstigten, der vielschichtigeren Situationen und der dadurch entstehenden Kosten für die materielle Grundsicherung sind die Dotationen und damit auch die Betriebskosten gestiegen. Diese Kosten werden von den Gemeinden getragen. Diese Entwicklung entspricht jener der gesamten Gesellschaft und den sozioökonomischen Umwälzungen, die diese in den letzten Jahrzehnten erlebt hat.

3. Schwerpunkte der Revision

Der Hauptzweck des Sozialhilfegesetzes wird nicht in Frage gestellt. Das aktuelle Gesetz hat sich bewährt und ermöglicht der Sozialhilfe, ihrer Hauptrolle als letztes Auffangnetz der sozialen

²² Seit 1999 verfügbare Information.

Sicherheit gerecht zu werden. Im Verlauf der letzten Jahre wurde dieses Gesetz mehrfach angepasst, um den neuen Bedürfnissen wie der sozialberuflichen Eingliederung oder der Aufdeckung von Missbräuchen zu entsprechen. Nichtsdestotrotz hat sich unsere Gesellschaft stark verändert und diese Entwicklung konfrontiert die regionalen Sozialdienste mit immer vielschichtigeren und zahlreicheren Situationen. Diese Situationen werfen vor Ort Schwierigkeiten in Bezug auf die praktische Anwendung des Gesetzes sowie organisatorische Probleme auf, die heute eine Revision des Rechtsrahmens begründen. Der folgende Teil dieses Kapitels stellt zunächst die Gründe für die Revision vor, bevor die Ziele des neuen Gesetzes vorgestellt werden.

3.1 Gründe für die Revision

Die Vielschichtigkeit der Fälle mobilisiert die regionalen Sozialdienste sowie die Sozialkommissionen stark und stellt eine grosse Herausforderung für ihre Organisation dar. Die Prüfung der Sozialhilfeanträge erfordert immer ausgeklügeltere Informationsrecherchen bei vielen Quellen, um die Kontrolle der Subsidiarität sicherzustellen. Diese Vielschichtigkeit erfordert zudem mehr Fachkompetenzen in etlichen Bereichen, und zwar sowohl vom sozialen, versicherungstechnischen, rechtlichen, finanziellen oder medizinischen Blickpunkt aus. Diese Vielschichtigkeit tritt in Form von vielfältigen Problematiken auf, die mehrere gemeinsame Interventionen erfordern und eine Koordination unabdingbar machen. Die regionalen Sozialdienste benötigen folglich die notwendigen Dotationen mit Fachpersonal, das nicht nur in der Lage ist, persönliche Hilfe zu leisten, die unerlässlich ist um der Prekarität der Fälle entgegenzuwirken, sondern auch materielle Hilfe, um auf ihre Bedarfssituation zu reagieren. Die Beschleunigung des Prozesses in allen Bereichen und die Verkettung der einzelnen Problematiken führen oft zu einer raschen Verschlechterung der Situationen. Diese Tendenz erfordert ein rasches Eingreifen auf individueller Ebene, um die Entstehung von unentwirrbaren Situationen zu bremsen. Je mehr Zeit vergeht, desto schwieriger ist es, diese Situationen zu beheben. Diese Entwicklung erfordert eine Vorwegnahme der Armutsverläufe, um der Verschlechterung der Situationen vor dem Sozialhilfebezug vorzubeugen.

Auf organisatorischer Ebene müssen die RSD diese immer vielschichtigeren Situationen handeln, indem sie ihre Verfahren anpassen, die eine systematische und faire Behandlung der Situationen sicherstellen müssen. Auch müssen sie über die geeigneten Infrastrukturen verfügen, um diese Situationen sicher und vertraulich betreuen zu können. Auf administrativer und finanzieller Ebene sind sie verpflichtet, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, um die auf gemeindeübergreifender und kantonaler Ebene vorgesehenen Aufteilungen sicherzustellen. Sie sind mit der Aufsicht über die Rückerstattung der Sozialhilfe und die Verfolgung der Ausstände beauftragt. Bei der Prüfung der Anträge und der darauffolgenden Betreuung der Situationen mobilisieren sie zahlreiche Ansprechpersonen, um zahlreiche Daten zu prüfen, zu kontrollieren und zu überwachen. Diese vielfältigen Kontakte multiplizieren die Protokolle und erfordern die Pflege von unzähligen Partnerschaften.

Diese vielfältigen Aufgaben werden aktuell durch 24 regionale Sozialdienste unterschiedlicher Grösse sichergestellt, deren Infrastruktur im Wesentlichen im Verhältnis zur Anzahl behandelter Dossiers festgelegt wird. Aktuell verwalten 22 regionale Sozialdienste weniger als 500 Dossiers und mehr als die Hälfte von diesen (15) weniger als 200. Nur 2 RSD verwalten zwischen 1025 und 1235 Dossiers. Die Betriebskosten des ersten belaufen sich auf 5 486 592 Franken, diejenigen des zweiten auf 1 764 400 Franken. Der erste verfügt über eine Dotation von 34,7 VZÄ, der zweite über eine von 12,7 VZÄ.

Trotz dieser Unterschiede sind die RSD alle auf unabdingbare Infrastrukturen angewiesen, wie beispielsweise die Systeme für die Buchhaltung und die elektronische Dossierverwaltung. Diese Ausrüstung ist 24 Mal vorhanden, mit der gesamten notwendigen Wartung sowie der unabdingbaren Koordination für die im Gesetz vorgesehene finanzielle Aufteilung.

Andererseits wird festgestellt, dass die Dauer, während der die Personen Sozialhilfe beziehen, seit einigen Jahren immer länger wird. Heute erfolgt im Kanton Freiburg für 49 % der Situationen der Austritt aus der Sozialhilfe im gleichen Jahr wie der Eintritt. Vor 10 Jahren waren es noch 66 %. Diese Entwicklung geht mit einer Zunahme der Zahl der langfristig von der Sozialhilfe abhängigen Personen einher. 2010 belief sich die durchschnittliche Sozialhilfedauer auf 23,1 Monate mit einem Medianwert von neun Monaten. 2018 hat sich die durchschnittliche Sozialhilfedauer auf 46 Monate verdoppelt, mit einem Medianwert von 23 Monaten. Die Zahl der Personen, die seit mehr als sieben Jahren Sozialhilfe beziehen, stieg von 9,2 % im Jahr 2006 auf 17,9 % im Jahr 2018. So häuft die Sozialhilfe langfristig von dieser Leistung abhängige Situationen an, deren Kosten laufend weiter steigen. Diese Herausforderung für die regionalen Freiburger Sozialdienste ist mit anderen Orten in der Schweiz vergleichbar, wo man in Verbindung mit den immer vielschichtigeren Situationen die gleiche Tendenz beobachtet.

Für die Verringerung der Ungleichheiten und die Harmonisierung der Praxis entwickelt das Kantonale Sozialamt zusammen mit den regionalen Sozialdiensten und anderen kantonalen Ämtern Synergien. Seit mehreren Jahren werden systematisch über verschiedene Kanäle Informationen an die regionalen Sozialdienste weitergeleitet, damit diese die Entwicklung der Praxis und der Sozialsicherheitsmassnahmen verfolgen und die neu zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Kenntnis nehmen können. In Zusammenarbeit mit dem Sozialamt der Stadt Freiburg wurde ein Online-Verzeichnis der Rechtsprechung erstellt und allen regionalen Sozialdiensten zur Verfügung gestellt. Seit vielen Jahren treffen sich die regionalen Sozialdienste, Sozialkommissionen und ihre Partner zu Thementagen. 2017 schuf das Kantonale Sozialamt für die Besprechung der Anwendungsfragen die Konferenz der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste. Die Zusammenarbeit mit den Partnerinnen und Partnern wurde erleichtert, indem verschiedene Instrumente angeboten wurde, wie z. B. ein Mietkautionsdispositiv, das die Zusammenarbeit mit den Hausverwaltungen erleichtert. Diese Synergien bleiben hingegen fragil, da das Gesetz keine Koordinationskompetenz vorsieht. Das oft von den regionalen Sozialdiensten hinzugezogene Kantonale Sozialamt formuliert Empfehlungen und fördert so eine Harmonisierung der Praxis.

Diese Koordination ist für die Umsetzung von abgestimmten Strategien und die Verlangsamung der Entwicklung der Problematiken grundlegend, deren Auswirkungen auf die Sozialhilfe gross sein können. Seit vielen Jahren besteht eine einrichtungsübergreifende Zusammenarbeit der Arbeitslosenkasse mit der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe (IIZ – Medval). Eine weitere Zusammenarbeit der regionalen Sozialdienste wurde mit den RAV geschaffen, um ihre sozialberuflichen Eingliederungsbemühungen zu optimieren (Integrationspool+ – IP+). Das Hilfsdispositiv für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung führte eine Coachingmassnahme ein, um die Ausbildung der sozialhilfebeziehenden jungen Erwachsenen zu unterstützen (Zukunft 20–25). Dieses Dispositiv wird von einer kantonalen Kommission (der KJS) koordiniert, die vier Direktionen vereint und den Auftrag hat, für alle jungen Erwachsenen eine Berufslösung zu finden. Die Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) setzten gemeinsam Massnahmen für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit um, um den Zufluss zur Sozialhilfe der langfristig aus dem Arbeitsmarkt ausgeschiedenen Stellensuchenden zu bremsen. Die Einführung all dieser Massnahmen war nur dank der

Zusammenarbeit und Koordination der Direktionen des Staates mit den regionalen Sozialdiensten möglich.

Eine bessere Organisation der Sozialhilfe und die Harmonisierung der Praxis kann auch einen Beitrag zur Eindämmung der Kostenentwicklung leisten. Diese Kosten steigen und ihre Entwicklung hängt mit den immer vielschichtigeren Situationen zusammen. Dies ist auch in anderen Teilen der Schweiz der Fall. Die im Kanton Freiburg gewährten Leistungen gehören hingegen weiter zu den kostengünstigeren der Schweiz. Nichtsdestotrotz hängt die Eindämmung der Kostenentwicklung auch von der Organisation des verwaltenden Dispositivs ab.

3.2 Ziele des neuen Gesetzes

Das vorgeschlagene Gesetzgebungspaket ist die Weiterführung der bis anhin verfolgten Politik im Bereich Sozialhilfe und bindet die notwendigen Verbesserungen in Anbetracht der vorangehenden Begründung ein. Diese Reform ist auf drei Schwerpunkte ausgerichtet.

3.2.1 Aufteilung der Zuständigkeiten und der finanziellen Belastung

Laut der Kantonsverfassung ist die Sozialhilfe eine Aufgabe, die zugleich vom Staat und von den Gemeinden erfüllt werden muss. Sie haben auch den gemeinsamen Auftrag, Armut vorzubeugen (Art. 55 KV). Die Gemeinden haben den Vorteil, dass sich ihre Organisationsformen den lokalen Bedingungen für die Schaffung dieses Dispositivs anpassen. Der Staat stellt die Abstimmung und die Koordination dieses Dispositivs mit den anderen auf Bundes- und Kantonebene definierten Massnahmen sicher, die bei der Verfolgung der Sozialhilfeziele eine ergänzende Rolle spielen. Dies sowohl in den Bereichen Soziales, Erziehung, Ausbildung, Gesundheit, Arbeit als auch Kultur.

So ist die im achten Kapitel des Vorentwurfs definierte Aufteilung der Zuständigkeiten eine Weiterführung der bisherigen Praxis. Die Gemeinden bleiben für die Umsetzung der regionalen Sozialdienste zuständig und ernennen die Sozialkommissionen mit der Funktion der Sozialhilfebehörde. Die regionalen Sozialdienste prüfen die Anträge, betreuen die Situationen und können neu auf Delegation bestimmte Aufgaben der Sozialhilfebehörde übernehmen, wie beispielsweise den Abschluss von sozialen Eingliederungsverträgen oder die Vertretung vor den Gerichtsbehörden auf Delegation der Sozialkommission.

Auf Kantonebene bleibt der Staatsrat die Referenzbehörde für die gesamte Organisation der Sozialhilfe. Er erlässt die Verordnungen. Die Direktion für Gesundheit und Soziales verabschiedet die Anwendungsrichtlinien. Das Kantonale Sozialamt kümmert sich um die Koordination des Dispositivs und beaufsichtigt die Umsetzung der Vorschriften.

Für die stärkere Abstimmung des Dispositivs und Harmonisierung der Praxis wird die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden mit der Schaffung von zwei Konferenzen unterstützt, von denen eine die Sozialhilfebehörden und die andere die Verantwortlichen der regionalen Sozialdienste vereint.

Auf finanzieller Ebene werden die Betriebskosten der regionalen Sozialdienste auf die Gemeinden verteilt, die sie einsetzen. Die Ausgaben für die materielle Grundsicherung und die sozialen Eingliederungsmassnahmen werden zwischen Staat und Gemeinden aufgeteilt (40 % und 60 %). Übrig bleiben die Ausgaben für die Ausbildung des Personals der regionalen Sozialdienste, die Beurteilung des Dispositivs, die beauftragten privaten Organisationen abgesehen von jenen des Asyl- und Flüchtlingswesens und die gemeinsam vom Staat und den Gemeinden festgelegten Ausgaben für die sozialen Präventionsmassnahmen, die zu gleichen Teilen auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt werden.

Der Vorentwurf enthält einige Varianten. Eine Frage bleibt in Bezug auf die Finanzierung von bestimmten Situationen aus dem Asylbereich. Es wird eine Variante vorgeschlagen und die Alternativen werden in der folgenden Präsentation des Gesetzesvorentwurfs ausgeführt.

3.2.2 Sicherstellen einer wirksamen Organisation der Sozialhilfe

> Perimeter des Dispositivs

Um die Wirksamkeit des kantonalen Dispositivs zu erhöhen wird vorgeschlagen, die Perimeter des Dispositivs anzupassen und die Zahl der regionalen Sozialdienste zu senken. Die Abstimmung zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Sozialhilfe, ihre Anpassungsgeschwindigkeit und -fähigkeit werden deutlich gestärkt. Das gewählte Modell setzt auf einen regionalen Sozialdienst und eine Sozialkommission pro Bezirk oder für mehrere Bezirke. So werden Sozialhilfeeregionen gebildet, die die Referenzperimeter für die Sozialhilfeorganisation sind. Andere Organisationen wie z. B. die Friedensgerichte sind ebenfalls nach Bezirken eingeteilt. Diese Lösung bietet mehrere Vorteile: Sie unterstützt die Harmonisierung der Praxis, fördert die Gleichbehandlung, steigert die Professionalität, verbessert die Qualität der Dossierbearbeitung, verstärkt die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch innerhalb des Dispositivs und mit den Partnern, steigert die Glaubwürdigkeit der Sozialhilfe gegenüber ihren Partnern, beschränkt die Betriebskosten und bietet die notwendigen Leistungen zu niedrigeren Kosten. Sie verbessert auch die Arbeitsbedingungen der Sozialhilfefachpersonen und ihre Sicherheit, optimiert die Handhabung der Verwaltungsaufgaben und festigt die Verfügbarkeit der Fachpersonen für die soziale Intervention und die persönliche Hilfe. Diese Organisation der Sozialhilfe pro Bezirk wird zudem bereits in den Bezirken Greyerz und Broye angewandt.

Mit dieser Organisation wird auch die Definition der Rollen aller betroffenen Instanzen verbessert. Indem die Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller betroffenen Dienststellen und Behörden genau festgelegt werden, werden die Koordination erleichtert, die Synergien verstärkt, insgesamt die Anpassungsfähigkeit des Dispositivs an die Entwicklung der sozialen Problematiken erhöht und die Kosten besser eingedämmt.

> Anwendungsbestimmungen

Für eine bessere Wirksamkeit der Sozialhilfe werden die Anwendungsbestimmungen geklärt, namentlich durch eine bessere Abgrenzung der Leistungen. Der Sozialhilfeteil des Gesetzesvorentwurfs definiert die Prävention, die persönliche Hilfe und die materielle Grundsicherung genau. Er führt die Einzelheiten für die Bemessung der materiellen Grundsicherung aus und regelt die Bedingungen für die Gewährung, indem namentlich die Zusammensetzung der Unterstützungseinheit, die Problematiken der jungen Erwachsenen, des Konkubinats, des anerkannten Bedarfs und der doppelten Wohnorte von Eheleuten ausgeführt werden. Er berücksichtigt die Entwicklung der Mobilität, indem er die Situation der Liegenschaften im Ausland und die Verantwortung Dritter, die den Aufenthalt von ausländischen Personen gewährleisten, klärt. Er wiederholt die Pflichten der Sozialhilfebeziehenden. Er listet die Kriterien für die Verweigerung der Hilfe oder die Kürzung, Aussetzung oder Aufhebung der materiellen Grundsicherung sowie für die Sanktionen auf. Er berücksichtigt zudem die Abtretungen, um deren Einfluss auf die Sozialhilfe zu senken. Schliesslich werden die Einzelheiten für die Rückerstattung mit den dazugehörigen Anforderungen klar dargestellt.

Alle diese Präzisierungen dienen dem Erhalt eines klaren Rahmens für die Anwendung. Es geht keinesfalls darum, den Zugang zu den Leistungen zu reduzieren oder einzuschränken. Die Verdeutlichung dieser Regeln gewährleistet den bedürftigen Personen den wirklich fairen Erhalt der Hilfe, auf die sie Anspruch haben. Für die notwendigen Detailbestimmungen für die Umsetzung der Rechtsgrundlage verweist der Vorentwurf auf die Anwendungsverordnung.

Die Definition des Anwendungsrahmens wird so in Bezug auf das Verfahren ebenfalls verbessert. Dieses wird vereinfacht, während gleichzeitig die grundlegenden Regeln – vom Hilfsantrag über die Observationsregeln, die die Kontrollen für die Vorbeugung oder Aufdeckung von Missbräuchen legitimieren, bis zum Abschluss des Dossiers – systematisch genau angegeben werden. Eine der bedeutendsten Vereinfachungen in diesem Bereich besteht in der Abkehr von der Unterscheidung zwischen Wohn- und Aufenthaltsort, die aktuell zur Mobilisierung von zwei unterschiedlichen Sozialhilfebehörden führt (Art. 7 und Art. 8 SHG). Im Übrigen kann sich das Verfahren neu auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beziehen, das in diesem Rahmen ebenfalls angewandt wird.

> *Rückerstattung der materiellen Grundsicherung*

Der Grundsatz der Rückerstattung ist im Bundesgesetz verankert, genauer gesagt im ZUG, das den Kantonen die Kompetenz gibt, ihre Einzelheiten festzulegen. Die Rückerstattungspflicht gilt in folgenden Situationen:

- wenn die Grundsicherung als Vorschuss gewährt wurde, z. B. auf finanzielle Leistungen der IV;
- wenn die Leistungen unrechtmässig überwiesen wurden, aufgrund eines Fehlers der begünstigten Person, aber auch ohne Fehler ihrerseits, z. B. bei einer irrtümlichen Überweisung von Leistungen;
- beim Verkauf einer Liegenschaft oder beweglichen Sache von gewissem Wert, wenn die Hilfe einer Besitzerin oder einem Besitzer entrichtet wurde, namentlich dank der Eintragung einer freiwilligen Hypothek;
- bei Erlangung eines bedeutenden Vermögens, z. B. infolge einer Erbschaft oder eines Lotteriegewinns.

Es handelt sich dabei um die Situationen, bei denen im Rahmen des aktuellen Gesetzes eindeutig die höchsten Rückerstattungsbeträge der Sozialhilfe erzielt werden können.

- Hinzu kommen die Rückerstattungen nach dem Unterstützungszeitraum, wenn die Sozialhilfebeziehenden Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit beziehen. In diesen Fällen empfehlen die SKOS-Richtlinien darauf zu verzichten oder zumindest mit Vorsicht vorzugehen. Die Regel, die in diesem Fall für die Berechnung der Höhe der monatlichen Rückerstattung zur Anwendung kommt, besteht darin, ein Budget in Berücksichtigung der folgenden Ausgaben zu erstellen: doppelter Ansatz des Grundbedarfs, effektive Wohnkosten, medizinische Grundversorgung, übrige Kosten wie Steuern, Versicherungen, Unterhaltsbeiträge, Krankheitskosten, Schuldzinsen und Schuldentilgung sowie weitere begründete Auslagen nach effektivem Aufwand. Der errechnete Bedarf ist dem aktuellen Einkommen gegenüberzustellen. Als monatliche Rückerstattung ist höchstens die Hälfte der ermittelten Differenz zwischen dem aktuellen Einkommen und dem anrechenbaren Bedarf einzufordern. Die Rückerstattungszahlungen sollten bei mehrjähriger Unterstützungsdauer frühestens ein Jahr nach Unterstützungsende geltend gemacht werden, um die soziale und wirtschaftliche Integration nicht zu gefährden. Weiter sollte die gesamte Rückzahlungsdauer vier Jahre nicht überschreiten.

Der Gesetzesvorentwurf sieht vor, dass die Rückerstattung der ausgerichteten Leistungen in allen Situationen erfolgt.

Die Sozialhilfe ist die älteste Leistung der sozialen Sicherheit. Die Rückerstattungspflicht stützt sich auf die Finanzierungsart dieser Leistung, durch Steuererhebungen. Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Diese Leistung hängt im Gegensatz zu den Sozialversicherungen von den Bedürfnissen der Person ab und wird bedarfsabhängig nach dem Prinzip der Subsidiarität entrichtet. Im Gegenzug verlangt das Gemeinwesen die Rückerstattung der Hilfe.

- > Diese Rückerstattungspflicht bezieht sich auf den Grundsatz der Verantwortlichkeit. Diese Pflicht erinnert an die Anforderung an jede und jeden, alles dafür zu tun, um aus eigenen Mitteln

für den eigenen Bedarf aufzukommen. Die Rückerstattungspflicht soll dazu anregen, nur als letztes Mittel auf die Sozialhilfe zurückzugreifen.

> *System für den Informationsaustausch*

Der Gesetzesvorentwurf legt den Grundstein für ein elektronisches Datenverwaltungssystem, das für ein funktionierendes, modernes Sozialdispositiv unabdingbar ist. Dieses System muss zwei Funktionen erfüllen. Die erste zielt auf die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den regionalen Sozialdiensten und dem Kantonalen Sozialamt ab. Es geht dabei in erster Linie um die Verrechnung der Leistungen und die Kostenaufteilung zwischen Gemeinden und Staat. Zu diesen Buchhaltungsdaten kommen anschliessend für jedes Dossier soziodemografische, statistische oder dokumentarische Informationen hinzu, die über alle Sozialhilfesituationen Auskunft geben. Mit diesen Daten können auf kantonaler Ebene die Steuerung und Aufsicht über das Dispositiv ausgeübt werden. Auf regionaler Ebene können die regionalen Sozialdienste mit diesen Daten die Betreuung der Situationen sicherstellen. Bei der Dossierweitergabe verhindert das elektronische Datenverwaltungssystem, dass der neue regionale Sozialdienst die Daten erneut erfassen muss, informiert diesen über die vorgängige Situation und ermöglicht den Fortbestand nicht nur der Hilfen, sondern auch der Rückerstattungen. Heute laufen diese Informationen beim Kantonalen Sozialamt zusammen, wo sie nicht von den regionalen Sozialdiensten konsultiert werden können. Morgen wird der Informationsfluss die Konkretisierung einer regionalen Verwaltung des Dispositivs ermöglichen, die von mehreren Behörden sichergestellt wird, die eine einheitliche Sozialhilfe bilden.

Die zweite Funktion des Datenverwaltungssystems zielt auf den einfacheren Datenaustausch zwischen dem Sozialhilfedispositiv und den anderen Partnern ab, bei denen zahlreiche Kontrollen vorgenommen werden müssen. Es geht darum, hiermit die alltägliche Kontrolle der Subsidiarität zu systematisieren und zu automatisieren. Zu diesen Überprüfungen gehören namentlich die Konsultation von Daten der Einwohnerkontrolle, aber auch aller bedarfsabhängigen Leistungen, sowie die Daten des kantonalen Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt oder der Kantonalen Steuerverwaltung.

3.2.3 *Gewährleisten einer transversalen Präventionspolitik*

Die Gewährleistung des Wohlergehens der Bevölkerung, wie es unsere Verfassung vorsieht (Art. 130 KV), impliziert die Vorwegnahme und Prävention der sozialen Risiken. Die Sozialhilfe kann nicht alle Situationen im Alleingang lösen, denen sie sich gegenübersteht. Dies betrifft insbesondere die strukturelle Ebene. Parallel zu einer individuellen Behandlung der Situationen konkretisiert der Gesetzesentwurf die Umsetzung einer der Sozialhilfe vorgelagerten, vorbeugenden Sozialpolitik, mit der der Verarmung Einhalt geboten werden kann.

> *Berufsbildung*

Der Gesetzesvorentwurf unterstützt die Berufsbildung und die Selbstbefähigung der Personen, insbesondere der jungen Erwachsenen. Das tiefe Ausbildungsniveau der Sozialhilfebeziehenden und die sozioökonomische Umwälzungen, die vorangehend erwähnt wurden, steigern die Gefahr für die Sozialhilfebeziehenden, langfristig von dieser Leistung abzuhängen.

Wie die SKOS kürzlich auf nationaler Ebene feststellte, ist das Ausbildungspotenzial der Sozialhilfebeziehenden heute nicht ausgeschöpft. Mit geeigneten Bildungsmaßnahmen können bestimmte Personen nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Bildungsmaßnahmen kommen auch Personen zugute, für die eine Erwerbstätigkeit kurz- oder mittelfristig kaum denkbar ist. In diesen Fällen kann die Ausbildung einen Beitrag zur Förderung des selbstständig gemeisterten Alltags und zur Verbesserung des Gesundheitszustands leisten, was langfristig die soziale Integration und die berufliche Eingliederung erleichtert.

Der Gesetzesvorentwurf schlägt mit der Investition in die Aus- und Weiterbildung einen Paradigmenwechsel vor. Die Sozialhilfebeziehenden, angefangen bei den jungen Erwachsenen ohne erforderliche Grundkompetenzen oder abgeschlossene Berufslehre, müssen die Gelegenheit einer Ausbildung erhalten. Für die Durchführung von Ausbildungskursen ist es notwendig, die individuellen Eignungen und Fähigkeiten zu klären, Ziele festzulegen, eine geeignete Ausbildung zu finden und eine Finanzierung für die Sicherung des Existenzminimums zu gewährleisten.

Die Sozialhilfebeziehenden mit einer sozialen Eingliederungsmassnahme (SEM) sind bereits von der Rückerstattungspflicht der Leistungen der materiellen Grundsicherung befreit. Neu ist diese Bestimmung auf Personen anwendbar, die eine qualifizierende Ausbildung absolvieren. Die Anreizwirkung des Verzichts auf die Rückerstattungspflicht wurde mit den SEM bewiesen. Dieses Bildungsziel ist nicht auf alle Sozialhilfebeziehende ohne Qualifikation anwendbar, deren Anteil sich auf 60,3 % beläuft, sondern einzig auf jene, für die ein Abschluss die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert.

> *Periodischer Aktionsplan*

Die transversale Präventionspolitik stützt sich auf die in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen und die teilweise bereits geschaffenen Instrumente ab. Sie zielt auf die kantonale Umsetzung von abgestimmten und koordinierten Strategien ab, die in Verbindung mit der Entwicklung der sozialen Problematiken ausgearbeitet werden.

Konkret stützt sich diese Politik auf den Bericht über die soziale Situation und die Armut, von dem für jede Legislaturperiode eine neue Ausgabe geplant ist. Der Bericht ist wie vom Gesetzgeber gewünscht als Hilfsmittel für die Beurteilung und das Monitoring konzipiert. Auf der Grundlage dieses Berichts sieht der Gesetzesentwurf einen periodischen Aktionsplan vor, der gezielte Massnahmen in Verbindung mit einer spezifischen Problematik empfiehlt. Das Programm für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, das der Staatsrat 2013 verabschiedete, illustriert diese Vorgehensweise, die in Zukunft in Form eines Aktionsplans umgesetzt werden könnte. Dieser ist transversal, um den Systemcharakter der Problematiken zu berücksichtigen. Er wird gemeinsam mit den Gemeinden definiert und umgesetzt und macht abhängig von den Bedürfnissen der Zusammenarbeit zwischen den Direktionen des Staatsrats Vorschläge.

4. Finanzielle Auswirkungen

Auf finanzieller Ebene behält der Gesetzesvorentwurf die prozentuelle Lastenaufteilung der Sozialhilfe in Höhe von 40 % für den Staat und 60 % für die Gemeinden bei (Artikel 77 Abs. 1). Der Status Quo gilt ebenfalls weiter für die Aufteilung der Betriebskosten für die regionalen Sozialdienste, die zu 100 % von den Gemeinden getragen werden (Artikel 80 Abs. 3). Dasselbe gilt für die Kosten der spezialisierten Sozialdienste (Artikel 40), die jeweils zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Staat übernommen werden (Artikel 77 Abs. 3).

Die Änderungen auf finanzieller Ebene konzentrieren sich auf vier Verbesserungen, die im Gesetzesentwurf vorgesehen sind, eine davon in Form einer Variante. Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzesvorentwurfs werden in der Folge in einer Tabelle zusammengefasst.

4.1 Kosten Flüchtlinge Ausweis B + 5 Jahre und VA+7 Jahre (Variante)

Der Gesetzesvorentwurf schlägt vor, die Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden für die Übernahme der Kosten für Flüchtlinge Ausweis B +5 Jahre und vorläufig Aufgenommene +7 Jahre (VA +7) zu ändern. Dieser Vorschlag ist Gegenstand einer Variante in Artikel 36 Abs. 2. Bis 2014 wurden die Sozialhilfeausgaben für diese Situationen zwischen dem Staat und den Gemeinden

aufgeteilt. Infolge der Änderung des Artikels 59 Abs. 2 AsylG im Jahr 2014 müssen die Flüchtlinge für den Erhalt des Ausweises C ab dem Erhalt des Ausweises B mindestens 10 Jahre in der Schweiz wohnen und finanziell unabhängig sein. Indes setzt diese Änderung voraus, dass die Flüchtlinge B +5 Jahre vollständig zu Lasten des Staates gehen, da der Bund ihre Kosten nicht mehr zurückerstattet. Darüber hinaus ist eine neue Kategorie von Flüchtlingen dazu gekommen: Die seit mehr als sieben Jahren vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (VA +7). Da die Wiedereinführung der ursprünglichen Situation eine Änderung des kantonalen Gesetzes erfordert, wurde vorgesehen, diese mit dieser Reform umzusetzen. Der Vorschlag des Gesetzesvorentwurfs will das bis 2014 geltende System wiedereinführen. Die Variante hingegen schlägt vor, an der Situation nach 2014 festzuhalten, was bedeutet, dass der Staat weiterhin alleine für die Übernahme der Kosten der Flüchtlinge Ausweis B +5 Jahre und VA +7 Jahre aufkommt.

Auf finanzieller Ebene belaufen sich die Ausgaben für die Flüchtlinge Ausweis B +5 Jahre und VA +7 Jahre auf 6 769 862 Franken (gemäss Ausgaben 2019). Im Gesetzesvorentwurf werden die Kosten wie für jede andere Person im Kanton, die sich in einer Bedarfssituation befindet, zu 40 % vom Staat und zu 60 % von den Gemeinden übernommen. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Situationen ungleich im Kanton verteilt sind, kommt der Anteil der Gemeinden, das heisst 4 061 917 Franken, aus einem kantonalen Topf (Artikel 80 Abs. 2). Der Restbetrag zulasten des Staates beträgt 2 707 945 Franken.

4.2 Vereinfachung der Festlegung der Zuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe

Eine der Anpassungen des SHG-Vorentwurfs sieht eine analoge Anwendung des Grundsatzes des ZUG vor: Die Unterscheidung zwischen Sozialhilfebehörden nach dem Kriterium, ob Personen im Kanton wohnen oder sich hier aufhalten, wird abgeschafft. Das SHG von 1991 beauftragt nämlich die Sozialkommissionen, über die Gewährung von Sozialhilfe an Personen mit Wohnsitz in ihren Gemeinden zu entscheiden (Artikel 7 SHG), wohingegen das Kantonale Sozialamt über die Gewährung von Sozialhilfe an Personen, die sich im Kanton aufhalten, entscheiden soll (Artikel 8 SHG). Die Kosten für die materielle Grundsicherung für Situationen im Sinne von Artikel 7 SHG werden zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt, während die Kosten in Zusammenhang mit Artikel 8 SHG zu 100 % vom Staat übernommen werden. Diese Kosten betragen 999 424 Franken im Jahr 2019 und sind seit mehreren Jahren stabil. Künftig werden die von den Gemeinden bezeichneten Behörden für alle Situationen entscheiden. Dies erspart den RSD zahlreiche Schritte beim KSA, mit denen sie die Situationen und deren Weiterverfolgung ankündigen, erklären und rechtfertigen.

Diese Neuerung führt zu einer erheblichen Vereinfachung des Sozialhilfedispositivs, verursacht jedoch keinen zusätzlichen Aufwand. Die Aufteilung der materiellen Grundsicherung zwischen Staat und Gemeinden umfasst künftig alle Situationen der Sozialhilfe (Artikel 77, Aufteilung 40 % Staat und 60 % Gemeinden). Daraus ergibt sich ein zusätzlicher Aufwand für die Gemeinden, der auf Grundlage der Ergebnisse des Geschäftsjahres 2019 bei 599 654 Franken pro Jahr veranschlagt wird. Der vom Staat übernommene Anteil beträgt 399 769 Franken.

4.3 Gemeinsames elektronisches Informationsaustauschsystem

Der Gesetzesvorentwurf führt ein gemeinsames elektronisches Informationsaustauschsystem für die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organen ein. Dieses System ist sowohl für die Gemeinden als auch für den Staat vorteilhaft. Die Umsetzung eines solchen Systems vereinfacht und automatisiert die Koordination, die Übermittlung und den Austausch von nützlichen Daten für die Dossierbearbeitung, die Erteilung von Sozialhilfeleistungen, die Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden und den Gemeinden untereinander. Das System vereinfacht den Informationsfluss und

garantiert eine homogene und dem Gesetz entsprechende Anwendung. Ausserdem beabsichtigt es eine Optimierung des Informationsaustauschs zwischen dem Sozialhilfedispositiv und den anderen Partnerinnen und Partnern, bei denen Kontrollen durchgeführt werden müssen (z. B.: Prämienvorbilligungen, Stipendien usw.). Darüber hinaus erfordert die Senkung von 24 auf 7 RSD eine Anpassung ihrer EDV-Systeme und auch das KSA muss eine neue Software anschaffen (die jetzige stammt aus dem Jahr 1994), um dem neuen System zu entsprechen. Die Aktualisierungen und die Wartung der EDV-Systeme der RSD und des Staates werden für die Gemeinden in finanzieller Hinsicht günstiger sein, wenn sie in einem gemeinsamen und koordinierten Projekt umgesetzt werden. Die Umsetzung unterschiedlicher EDV-Lösungen für jeden RSD ist in der Tat teurer für die Gemeinden, führt zu zusätzlichen Koordinationskosten und zu Kompatibilitätsproblemen.

Ausgehend von einer Analyse, die in Zusammenarbeit mit dem Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) des Staates anhand des öffentlichen Beschaffungswesens für vergleichbare Systeme in anderen Kantonen vorgenommen wurde, wurden die Kosten für das im Vorentwurf vorgeschlagene EDV-System bei 3 Millionen Franken veranschlagt. In diesem Betrag sind alle Kosten enthalten, darunter die Softwares, die Datenbank, die Module für den Informationsaustausch und die Inbetriebnahme des Systems (Analyse, Projektmanagement, Installation und Datentransfer).

Hinzu kommen die jährlichen Ausgaben für die Systemwartung und -entwicklung, die auf rund 300 000 Franken pro Jahr geschätzt werden.

Der Vorentwurf sieht vor, dass diese Kosten je zur Hälfte vom Staat und von den Gemeinden getragen werden, und zwar sowohl die anfänglichen Ausgaben zur Installation des Systems als auch die Ausgaben für seine spätere Wartung und Entwicklung (Artikel 77 Abs. 3 Bst. e und f).

4.4 Koordination des Sozialhilfedispositivs

Der Gesetzesvorentwurf vertraut dem Kantonalen Sozialamt eine Koordinationsaufgabe an, die auf die Sicherstellung einer kohärenten und homogenen Anwendung des Gesetzes abzielt (vgl. Artikel 39). Diese Koordination besteht einerseits in der Fortsetzung und Weiterentwicklung einer Harmonisierung der Praxis und der Verfahren und andererseits aus der Aufsicht über die Umsetzung des Gesetzes durch die Sozialhilfebehörden.

Darüber hinaus setzt der Gesetzesvorentwurf eine gleichzeitig vorbeugende und übergreifende Sozialpolitik um, deren Ziel es ist, der Sozialhilfe vorgelagert einzugreifen, um den Verarmungsprozess zu stoppen. In diesem Zusammenhang hat das KSA den Auftrag, einen periodischen Aktionsplan zu definieren und auszuarbeiten, der vom Staatsrat verabschiedet wird, dessen Umsetzung mitzuverfolgen und auf die Koordination der Massnahmen zu achten.

Diese neuen Aufgaben im Sozialhilfedispositiv erfordern zwei Stellen, die auf 240 000 Franken zulasten des Staates eingeschätzt werden, davon 120 000 Franken als Ersatz einer Pauschale, die in der Rubrik «SASoc/AISO 3010.140» aufgeführt ist.

4.5 Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen

> Änderungen bei den Ausgaben für die Sozialhilfeleistungen

Der Vorentwurf schlägt für die Leistungen in Artikel 36 Abs. 2 Bst. b) und 43 eine Änderung der Lastenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden vor; diese hat für das Dispositiv jedoch keine zusätzlichen Kosten zur Folge. Bei Verabschiedung der Variante bleiben die Kosten gänzlich zulasten des Staates.

SHG-Vorentwurf, Art.	Sozialhilfeleistungen (Neuverteilung der jährlichen Ausgaben, Referenzjahr 2019)	Kosten	Vorgeschlagene Aufteilung	
			Staat	Gemeinden
36 Abs. 2 Bst. b und 79	Kostenübernahme für Flüchtlinge (B +5, VA +7): gemäss Aufteilung vor 2014 (40% Staat, 60% Gemeinden statt 100 % Staat)	6 769 862	2 707 945	4 061 917
43	Ortsgebundene Zuständigkeit, Vereinfachung: Abkehr von der Unterscheidung zwischen Art. 7 und Art. 8 SHG 1991 (40% Staat, 60% Gemeinden, statt 100% Staat)	999 424	399 769	599 654
Total		7 769 286	3 107 714	4 661 571

> *Anpassung der Instrumente des Sozialhilfedispositivs*

Die im Vorentwurf in den Artikeln 52 und 53 vorgesehenen Instrumente des Sozialhilfedispositivs verursachen neue Kosten, deren Aufteilung der folgenden Tabelle entnommen werden kann:

SHG-Vorentwurf, Art.	Instrumente des Sozialhilfedispositivs	Kosten	Vorgeschlagene Aufteilung	
			Staat	Gemeinden
52 und 80	Vertrauensärztin/-arzt	Jährliche Kosten: 50 000		50 000
53 und 77 Abs. 3 Bst. e und f	Gemeinsames elektronisches Informationssystem: Wartung	Jährliche Kosten: 300 000	150 000	150 000
53 und 77 Abs. 3 Bst. e und f	Gemeinsames elektronisches Informationssystem: Inbetriebnahme (inkl. Analyse, Projektmanagement, Installation und Datentransfer)	Einmalige Investitionskosten: 3 000 000	1 500 000	1 500 000

> *Stärkung der Koordination des Sozialhilfedispositivs*

Der Vorentwurf schlägt in Artikel 39 eine Stärkung der Koordination des Sozialhilfedispositivs mittels einer Anpassung der Dotation des Kantonalen Sozialamtes vor.

SHG-Vorentwurf, Art.	Erläuterungen	Kosten	Vorgeschlagene Aufteilung	
			Staat	Gemeinden
39 Bst. a und h	Koordination SHG und Nachverfolgung Aktionsplan (anstelle einer Pauschale)	1 VZÄ	120 000	
39 Bst. b	Aufsicht SHG-Anwendung	1 VZÄ	120 000	
Total			240 000	

> *Senkung der Betriebskosten der regionalen Sozialdienste*

Weil die Gemeinden die Zahl der RSD senken, hat der Gesetzesvorentwurf noch andere finanzielle Auswirkungen auf die Organisation des Dispositivs. Diese Neuorganisation hat logischerweise eine finanzielle Auswirkung auf die Betriebskosten der RSD, die gänzlich von den Gemeinden getragen werden. Es ist an den Gemeinden, Lösungen zu finden, die bessere Synergien ermöglichen, und auf lokaler Ebene die kostengünstigste Formel zu finden. Zur Erinnerung: Im Jahr 2019 beliefen sich die Betriebskosten auf 17 062 013 Franken, davon 14 570 939 Franken Löhne und 2 491 074 Franken für die Unterhaltskosten.

5. Vorentwurf Sozialhilfegesetz

Erläuterungen nach Artikeln

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz setzt die Verfassungsbestimmungen um, die darauf abzielen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und der gesamten Bevölkerung zu ermöglichen, gemäss Artikel 7 und 12 der Bundesverfassung und gemäss Artikel 36, 55, 63 Abs. 2 und 130 der Freiburger Verfassung eigenständig ein menschenwürdiges Leben zu führen. Diese Ziele werden mit verschiedenen Mitteln verfolgt: Ermittlung der Armutsursachen, Leisten der notwendigen Hilfe für Personen in sozialen oder materiellen Schwierigkeiten, Förderung der Eingliederung, Organisation und Koordination des Dispositivs, das mit der Erteilung der Sozialhilfe beauftragt ist, und Entwicklung einer kohärenten und präventiven Politik.

Art. 2 Grundsätze

In den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzesvorentwurfs werden die Anwendungsgrundsätze der Sozialhilfe in Erinnerung gerufen. Diese Grundsätze sind Teil der Lehre und werden in den Empfehlungen der SKOS aufgenommen. Dies sind die Grundprinzipien der Sozialhilfebehörden und der Fachpersonen für die Beurteilung der Bedarfssituationen, die Gewährung von Hilfen und die Betreuung der Begünstigten.

Art. 3 Sozialhilfebeziehende

Diese Bestimmung definiert die Sozialhilfebeziehenden gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung. Die Sozialhilfe ist auf alle Personen anwendbar, die im Kanton wohnen oder sich im Kanton aufhalten. Zu diesen Personen gehören namentlich die sich im Kanton aufhaltenden Auslandschweizer/innen, die Personen mit einem nomadischen Lebensstil (Fahrende), Personen ohne festen Wohnsitz, Personen, die ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, Reisende, die sich vorübergehend im Kantonsgebiet aufhalten, oder Personen in einem Asylverfahren oder mit einem Flüchtlingsstatus.

Allerdings bleiben für bestimmte Sozialhilfebeziehende die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung, insbesondere jene im Asylbereich (AsylG) oder über die Ausländer/innen (AIG), sowie der internationalen Abkommen vorbehalten. Die Sozialhilfeleistungen können eingeschränkt werden, wie beispielsweise für bestimmte Ausländerkategorien, die in den Artikeln 29a (Aufenthalt zum Zweck der Stellensuche), 61 Abs. 1 und 3 AIG (EU-/EFTA-Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einem Aufenthalt nach unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der ersten zwölf Aufenthaltsmonate), 66a und 66a bis Strafgesetzbuch (im Fall des Landesverweises) definiert sind.

Auf kantonaler Ebene regelt die Asylverordnung vom 26. November 2002 (AsV) die Zuweisungen der im Asylbereich für den Vollzug des Bundesrechts zuständigen kantonalen Behörden.

Art. 4 Begriffe

Der erste Absatz zählt die verschiedenen Mittel der Sozialhilfe auf. Sie stützt sich namentlich auf die materielle Grundsicherung. Diese finanzielle Hilfe zielt im System der sozialen Sicherheit auf die Existenzsicherung für die Wahrung des Existenzminimums ab. Dieser Absatz erinnert daran, dass sich die Anwendung der Sozialhilfe auf den Bedarf stützt.

Ausserdem sind der Wohnsitz und der Aufenthalt die rechtlichen Kriterien, auf die sich das SHG für die Festlegung der Entscheidkompetenz im Bereich Sozialhilfe und der finanziellen Verantwortlichkeit stützt. Die Definition dieser verschiedenen Begriffe (vgl. Absätze 2 und 3) ist dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) entnommen, dessen diesbezüglichen Regeln auch in kantonsübergreifenden Kontakten angewandt werden.

2. Prävention und Bekämpfung der Armut

Art. 5 Soziale Prävention

Die Definition im ersten Absatz weist darauf hin, dass die soziale Prävention sowohl auf individueller Ebene als auch für die gesamte Bevölkerung geführt wird.

Auf individueller Ebene ist die Intervention der mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe, wie die regionalen Sozialdienste, namentlich durch die Information und die Beratung ein wichtiger Beitrag, der verhindert, dass Personen mit sozialen Schwierigkeiten Sozialhilfe beziehen und zusätzliche finanzielle Kosten für das Gemeinwesen verursachen. Mit der Erkennung der sozialen Risiken können die regionalen Sozialdienste die Verschlechterung von Situationen vorwegnehmen und verhindern sowie die Verwandlung von Sozialhilfesituationen unterstützen, indem sie die geeigneten Ressourcen mobilisieren. Sie können sehr unterschiedliche Mittel aktivieren, wie Massnahmen für die Bekämpfung von Überschuldung oder Abhängigkeit, Eingliederungsprogramme, Aus- und Weiterbildungen, Versicherungsleistungen wie die Beratung beim RAV oder für die Wiedereingliederung (IVS), Lösungen für die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben oder verschiedene finanzielle Hilfen, wie Prämienverbilligungen für die Krankenversicherung, Stipendien oder andere Entschädigungen. Die wirksame Aktivierung der bestehenden Massnahmen als Prävention erfordert die genaue Beurteilung der Situationen durch qualifizierte Fachpersonen, die sich gut mit den verfügbaren Ressourcen auskennen.

Auf kollektiver Ebene besteht die Prävention in erster Linie darin, für die Qualität der bestehenden Leistungen zu sorgen und sie laufend an die Entwicklung der sozioökonomischen Bedingungen und der sozialen Risiken anzupassen. Danach besteht die Prävention darin, im Vorfeld der sozialen

Dispositive zu handeln, um die Ausweitung der Verarmung beispielsweise mit der Gesundheitsförderung, Erziehung, Aus- und Weiterbildung, Arbeit, Kultur oder Unterkunft zu verhindern. Diese Interventionen sind die grundlegenden Bestandteile einer transversalen Politik.

Der zweite Absatz trägt der Notwendigkeit der Anpassung an die sozioökonomischen Umwälzungen und an die sich daraus ergebenden sozialen Probleme Rechnung. Er gibt dem Gesetz die Flexibilität für die Anpassung an die Veränderung der sozialen Risiken. Er sieht die Umsetzung von Projekten vor, die dieser Entwicklung angepasst sind, um der Verarmung vorzubeugen oder sie zu bremsen oder zumindest die Verschlechterung der Situationen und das Risiko einer langfristigen Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern.

Absatz 2 bezieht sich auf das Sozialwesen, das das institutionelle Dispositiv bezeichnet, zu dem die Sozialhilfe gehört und das alle Organisationen und ihre Leistungen umfasst, die einen Beitrag zur Lösung der sozialen Probleme und zur Entwicklung des sozialen Wohlergehens leisten. Zu diesen Organisationen gehören namentlich all jene, die im Rahmen des Gesetzesvorentwurfs bezeichnet werden, um ein Mandat im Sinne von Artikel 40 zu erfüllen, sowie alle anderen Organisationen, die einen Beitrag zur Umsetzung der kantonalen Sozialpolitik leisten.

Art. 6 Information

Alle Vollzugsorgane haben die Aufgabe, die Personen in Schwierigkeiten, die Hilfe bedürfen, zu informieren und zu beraten. Dies gilt jedoch insbesondere für die regionalen Sozialdienste oder die beauftragten Dienststellen, die für die Prävention auch den Auftrag haben, eine persönliche Hilfe zu leisten.

Dieser Artikel überträgt zudem der Direktion die Verantwortung für die Information und Orientierung. Dazu hat die Direktion bereits den sozialen Informationsschalter Freiburg für alle geschaffen. Dieser Schalter ersetzt die anderen bestehenden Dienste nicht, sondern übt im Dispositiv des Sozialwesens eine ergänzende und überwachende Funktion aus. Er ist eine Ressource für alle Personen in Schwierigkeiten, die nicht wissen, an welchen Dienst sie sich wenden sollen oder können. Er optimiert die Verwendung der bestehenden Massnahmen. Er fördert den guten Informationsfluss. Er leistet einen Beitrag zur Verstärkung des Dispositivs des Sozialwesens. Ein solcher Schalter ist unter den vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) aufgelisteten Good Practices im Rahmen des Nationalen Programms zur Bekämpfung von Armut vorgesehen.

Art. 7 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Allgemeines

Der Gesetzgeber hat die periodische Realisierung eines Berichts über die soziale Situation und die Armut gewünscht. Die Bestimmungen dieses Artikels sind die gleichen wie jene, die bereits 2019 in das SHG eingeführt wurden. In diesem Gesetzesvorentwurf ist dieser Bericht als Beurteilungsinstrument in das Sozialhilfedispositiv eingebunden, mit dem der Aktionsplan und schlussendlich die Politik für die Prävention und Bekämpfung der Armut erarbeitet werden. Es ist anzumerken, dass der qualitative Teil dieses Berichts die Einführung von Diskussionsgruppen mit den Sozialhilfebeziehenden sowie den Vollzugsorganen des Gesetzesvorentwurfs umfasst, um diese verschiedenen Perspektiven in eine umfassende Analyse der Realität der verletzlichen Bevölkerungsgruppen, der sozialen Problematiken und der Massnahmen, um ihnen abzuhelpen, zu integrieren.

Art. 8 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Bearbeitung personenbezogener Daten

Die Bestimmungen dieses Artikels erlauben die Übermittlung der notwendigen Daten an das Amt für Statistik für die Erarbeitung dieses Berichts. Es handelt sich insbesondere um die Übermittlung der Steuerdaten, die sich als einschlägige Quellen für die Erarbeitung dieses Berichts erweisen. Die anderen Dienste, die in diesem Kontext mit der Übermittlung von Daten beauftragt sind, sind jene, die die bedarfsabhängigen Leistungen verwalten, wie die Ausbildungsbeiträge, die Ergänzungsleistungen, die Hilflosenentschädigungen oder die Sozialhilfeleistungen, das heisst die nicht besteuerten Leistungen, die bei der Berechnung der Armutsschwelle einbezogen werden. Die Einzelheiten für die Anwendung werden in der Verordnung geregelt.

Art. 9 Aktionsplan

Der einmal pro Legislaturperiode auf der Grundlage des Berichts über die soziale Situation und die Armut erstellte Aktionsplan ist das Mittel für die Festlegung und Umsetzung einer transversalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung.

3. Persönliche Hilfe

Art. 10 Ziele

Die persönliche Hilfe ist ein fester Bestandteil des Hilfsanspruchs in Notsituationen, der von Artikel 12 der Bundesverfassung garantiert wird und den «Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind», sicherstellt. Die persönliche Hilfe ist eine Leistung, die untrennbar mit einer wirksamen Sozialhilfe verbunden ist.

Art. 11 Inhalt

Die persönliche Hilfe wird geleistet in Form von Information und Beratung, Unterstützung, Ermutigung, Entwicklung der eigenen Ressourcen und der Handlungsfähigkeit sowie Verknüpfung oder Mobilisierung der Ressourcen von Dritten. Sie verbindet die materielle Existenzsicherung – ein Mittel – mit der sozialberuflichen Eingliederung und der Eigenständigkeit – den Zielen der Sozialhilfe. Die persönliche Hilfe kann auch ausschliesslich eine Hilfe für die zeitlich beschränkte und freiwillig durchgeführte Verwaltung des Einkommens betreffen.

Die persönliche Hilfe wird von Fachpersonal gewährt, das die individuellen und kollektiven Methodologien der Sozialarbeit umsetzen kann, die an den Hochschulen gelehrt werden.

Art. 12 Bedingungen für die Gewährung

In Anbetracht der Stellung der Sozialhilfe im Sozialsicherheitssystem wird die persönliche Hilfe subsidiär zur Hilfe gewährt, die die Familien, private Organisationen oder andere Dienste sicherstellen können. Angesichts des präventiven Charakters der persönlichen Hilfe kommt diese vor der materiellen Hilfe und wird gegebenenfalls zusätzlich zur materiellen Grundsicherung weitergeführt. Die persönliche Hilfe, immer in Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität, ersetzt die Schutzmassnahmen im Sinne der Artikel 393 folgende des Strafgesetzbuches nicht.

4. Materielle Grundsicherung

Art. 13 Ziele

Die materielle Grundsicherung ermöglicht ein bescheidenes Dasein und wahrt die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben (soziales Existenzminimum). Die materielle Grundsicherung umfasst alle notwendigen Ausgaben eines privaten Haushalts. Ihr Ziel entspricht der Rolle, die sie als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit im Sozialsicherheitssystem spielt, dessen Lücken sie füllen soll.

Die im vierten Kapitel definierte materielle Grundsicherung verweist klar auf ihre Stellung im System der Sozialhilfeleistungen. Die Prävention und die persönliche Hilfe kommen gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität bei der Intervention der regionalen Sozialdienste als Erstes in Einsatz. Anschliessend wird für jede Person, die sich im Kanton aufhält oder wohnt, abhängig von der Bedarfssituation und aus dem Blickwinkel der in diesem Kapitel aufgelisteten Kriterien die Gewährung einer materiellen Hilfe geprüft.

Für jede Situation wird die materielle Grundsicherung, wie in Artikel 14 definiert, abhängig von den anerkannten Bedürfnissen festgelegt, von denen die verfügbaren Mittel (Einkommen, Entschädigungen oder andere Hilfen von Dritten) der Unterstützungseinheit abgezogen werden. Die anerkannten Bedürfnisse werden gemäss den Tabellen und Einzelheiten berücksichtigt, die der Staatsrat für die materielle Grundsicherung festlegt (vgl. Artikel 14 Abs. 2). Diese beziehen sich auf die Empfehlungen der SKOS (vgl. Artikel 37 Abs. 1 Bst. b). In Übereinstimmung mit dem Bedarfsprinzip zielt die finanzielle Leistung darauf ab, eine individuelle, konkrete und effektive Notsituation zu beheben, und zwar unabhängig von ihren Ursachen. Sozialhilfeleistungen werden nur erbracht, um der aktuellen und zukünftigen Situation (sofern der Bedarf fortbesteht) zu begegnen und nicht, um eine vergangene Situation zu beheben. Es ist deshalb angebracht, die Bedürfnisse einer jeder Situation zu dem Zeitpunkt zu beurteilen, an dem der Hilfsantrag eingereicht wird. So wird beispielsweise in den anerkannten Bedürfnissen kein Betrag für die Miete berücksichtigt, wenn eine Person ihre Wohnung verloren hat – solange sie keinen neuen Mietvertrag abschliesst. So ist auch die Tabelle des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt, der in der Grundsicherung enthalten ist, degressiv, um die Zahl der Personen einer Unterstützungseinheit zu berücksichtigen. Diese verschiedenen in der Praxis bekannten Situationen werden in der Anwendungsverordnung festgehalten.

Wenn die finanzielle Leistung festgesetzt ist, kann diese ausnahmsweise reduziert oder sogar gestrichen werden, allerdings nur in den Fällen und mit den Einschränkungen der Artikel 32 und 33 (Sanktion, Verweigerung, teilweise oder vollständige Aufhebung) des Gesetzesvorentwurfs. Ausserdem legt die Bundesgesetzgebung die Situationen fest, in denen die Personen keinen Zugang (mehr) oder einen eingeschränkten Zugang zur materiellen Grundsicherung haben. Es handelt sich namentlich um Fälle mit unfreiwilliger Arbeitslosigkeit von EU-/EFTA-Staatsangehörigen gemäss Artikel 61a AIG, Stellensuchende aus EU-/EFTA-Staaten gemäss Artikel 29a AIG, EU-/EFTA-Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), die gemäss Artikel 62 Abs. 1 Bst. e und 63 Abs. 1 Bst. c AIG Sozialhilfe erhalten, Situationen von ausländischen Staatsangehörigen, die einen Betrug begangen haben oder gemäss Artikel 146 Abs. 1 StGB und 148a Abs. 1 StGB unrechtmässig Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeleistungen bezogen haben oder die gemäss Artikel 66a StGB aus der Schweiz ausgewiesen werden können, sowie um abgewiesene Asylsuchende gemäss Artikel 82 Abs. 1 ASylG. Zudem müssen die den Asylsuchenden geleisteten Leistungen der materiellen Grundsicherung gemäss Artikel 82 Abs. 3 ASylG und gemäss dessen Wortlaut unter den Leistungen liegen, die den einheimischen Sozialhilfebeziehenden gewährt wird.

Indessen wird das Existenzminimum gemäss dem Grundsatz der Nothilfe von Artikel 12 der Bundesverfassung durch eine in Artikel 22 des Gesetzesvorentwurfs definierte Hilfe in Notsituationen sichergestellt, wenn die Bedingungen für die Gewährung der materiellen Grundsicherung nicht erfüllt werden oder diese Leistung gekürzt oder sogar aufgehoben wird.

Art. 14 Inhalt

Der Bedarf ist eines der Kriterien, die die Sozialhilfe von den Versicherungsleistungen unterscheiden. Er deckt sowohl die materiellen wie auch die personellen Mittel ab, die für ein menschenwürdiges Leben notwendig sind. Dieser Artikel zählt die anerkannten Bedürfnisse auf, die bei der Bemessung der materiellen Grundsicherung berücksichtigt werden.

Unter Absatz 1 sind die anerkannten Bedürfnisse aufgeführt, die in folgende Kategorien aufgeteilt werden: Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt enthält alle laufenden Ausgaben wie Essen, Kleider, Hygieneartikel, Elektrizität, Reisespesen usw.; zu den Wohnkosten zählen Miete und Nebenkosten und für die Eigentümerinnen und Eigentümer (im Falle einer Anrechnung) die Hypothekarzinsen, die Nebenkosten und ausnahmsweise die Unterhaltskosten, die unmittelbar mit der Nutzung des Grundstücks verbunden sind, wenn sie unabdingbar und massvoll sind, wie z. B. der Ersatz eines Boilers; die medizinische Grundversorgung umfasst die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung, nach Abzug der vom Staat gewährten Verbilligungen, sowie die Kosten, die nicht durch diese Versicherung gedeckt werden, soll heissen den Selbstbehalt, die Franchise, die Verzugszinsen und die Betriebskosten. Ebenfalls dazu gehören die Zahnarztkosten, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen. Dazu kommen die Kosten für unabdingbare Leistungen, die besonderen Umständen angepasst und individuell gewährt werden, um die gesundheitliche, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Situation der unterstützten Person zu berücksichtigen. Diese Bedarfskategorien beziehen sich auf die Empfehlungen der SKOS und werden in allen Kantonen angewandt. Die Hilfe für Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer stützt sich auf die Abwägung der Interessen und wird bei einer Verlängerung der Hilfe gestützt auf Sicherheiten gewährt (vgl. Artikel 71 und 72). Buchstabe d integriert zudem die *Kosten für die Platzierung eines bzw. einer Minderjährigen*, die von der Schutzbehörde verfügt werden, in die anerkannten Bedürfnisse. Sie sind aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zwangsläufig Teil der Grundbedürfnisse des Kindes (Artikel 307 folgende Zivilgesetzbuch; Artikel 49 Abs. 1 Bundesverfassung; BGE 135 V 134 Erwägung 4).

Die Gesamtheit dieser Bedürfnisse wird gemäss den vom Staatsrat gemäss Absatz 2 in der Ausführungsverordnung festgelegten Tabellen berechnet.

Art. 15 Bedingungen für die Gewährung

Die Person und die anderen Mitglieder der Unterstützungseinheit, die nicht oder nicht rechtzeitig in der Lage sind (Vorschuss), die eigene Grundsicherung mit eigenen Mitteln und unter Geltendmachung der eigenen Vorrechte abzudecken, haben Anspruch auf eine finanzielle Hilfe. Der Betrag für die materielle Grundsicherung wird über die Zahl der Personen der Unterstützungseinheit festgelegt, die im gleichen Haushalt wohnen. Die finanzielle Leistung wird auf der Grundlage der Verfügung der Sozialhilfebehörde gewährt. Die Ausgaben werden unter Vorbehalt dieser Verfügung im Rahmen der materiellen Grundsicherung übernommen, wobei auch dafür gesorgt wird, dass die Eigenständigkeit der Begünstigten gewahrt und gestützt und die Anforderungen an letztere berücksichtigt werden.

Die in Absatz 2 erwähnte Subsidiarität ist ein wesentlicher Grundsatz der Sozialhilfe. Sie entspricht der Funktion als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit, die die Sozialhilfe im

Sozialsicherheitssystem ausübt. Gemäss diesem Grundsatz wird die Sozialhilfe erst zuletzt gewährt, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden.

So werden Sozialhilfeleistungen nur erteilt, wenn die bedürftige Person nicht selber für ihren Bedarf aufkommen kann (Selbstversorgungsmöglichkeit), wenn sie keine Hilfe Dritter erhält (Versicherungsleistungen, Darlehen, Subventionierungen, freiwillige Zuwendungen Dritter usw.) oder wenn diese Hilfe nicht rechtzeitig erfolgt. Dieser Grundsatz unterstreicht den Ergänzungscharakter der Sozialhilfe und verlangt, dass alle weiteren Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind, bevor öffentliche Hilfeleistungen zum Zug kommen. Er schliesst insbesondere die Wahl zwischen den Quellen prioritäre Hilfe und öffentliche Sozialhilfe aus (Entscheid des Kantonsgerichts 605 2016 273 vom 10. November 2017 Erwägung 4a).

Zum Unterhalt und zur Unterstützung, auf die jede und jeder im Rahmen der eigenen Familie Rückgriff nehmen kann, gehören sowohl eine materielle als auch eine persönliche Unterstützung, die auch präventiv gewährt werden. Zur Familie gehören alle Nahestehenden im weiteren Sinn, wozu auch Konkubinatspartner/innen gehören. Die Subsidiarität bezieht sich auch auf die Verantwortung einer jeden und eines jeden, alles daran zu setzen, im Rahmen der eigenen Möglichkeiten den eigenen Lebensunterhalt und jenen der eigenen Familie sicherzustellen. Die Prüfung der Subsidiarität ist Teil der Beurteilung, die von den Sozialhilfefachpersonen für jede Situation durchgeführt wird.

Absatz 2 konkretisiert den Grundsatz der Subsidiarität für den Unterhalt gemäss Familienrecht. In diesem Bereich muss jedoch die Sozialhilfebehörde diesen Grundsatz nicht streng anwenden. In der Tat können sich auch Personen, die sich auf familienrechtliche Ansprüche berufen (Unterhaltspflicht der Art. 125 folgende, 276 folgende ZGB; Unterstützungspflicht der Art. 328 und 329 ZGB), in einer Notstandssituation wiederfinden, wenn diese Leistungen nicht umgehend geliefert werden können (vgl. BGE 134 I 65 Erwägung 4.3). Bei Nichtzahlung durch den Unterhaltspflichtigen obliegt es der Sozialhilfebehörde, ihn zu vertreten und den Unterhaltsbetrag vorzuschüssen. Sie ist auch für die Geltendmachung der Ansprüche zuständig, in deren Rechte sie eingetreten ist.

In diesem Bereich des Familienrechts wurde die flexible Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität im Bereich Kinderschutz vom Bundesgericht mit dem Entscheid 8C_25/2018 vom 19. Juni 2018 bestätigt. Die Sozialhilfebehörde kann so die Übernahme einer Schutzmassnahme nicht verweigern, die von der zuständigen Behörde angeordnet wurde und durch das Kindeswohl geboten ist. Die Regel gilt auch für Fälle, in denen die Eltern nicht bedürftig sind, aber ihre finanzielle Beteiligung verweigern und so die Umsetzung der Schutzmassnahme gefährden könnten (vgl. auch BGE 135 V 134).

Es ist zudem anzumerken, dass im Rahmen dieses Artikels die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit einen möglichen Anspruch (zumindest vorübergehend) auf Sozialhilfe nicht ausschliesst. In diesen Situationen geht es um die Unterscheidung zwischen einerseits der materiellen Grundsicherung der selbstständig erwerbenden Person und ihres Haushalts und andererseits ihrer Erwerbstätigkeit und ihres Unternehmens. Die Gewährung einer finanziellen Hilfe für die materielle Grundsicherung ist in diesen Fällen an eine Prüfung der Wirtschaftstätigkeit gebunden. Die Empfehlungen der SKOS legen die Grundzüge fest. Für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten trägt eine Zusammenarbeit zwischen der GSD und der ILFD dazu bei, mit einer Anlaufstelle für die Beurteilung und Unterstützung (Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten – Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve) die Situation dieser Selbstständigerwerbenden zu klären und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen festzulegen.

Art. 16 Bemessung der Leistungen

Die Leistungen der materiellen Grundsicherung bestehen – seit über 25 Jahren – grösstenteils aus Pauschalen. Abhängig von der Lebensform und den Bedürfnissen einer jeden Situation kann sich indessen eine punktuelle Anpassung als erforderlich erweisen. Gemäss dem Grundsatz der Individualisierung werden die Hilfeleistungen an jede Situation angepasst. Sie entsprechen sowohl den Zielen der Sozialhilfe als auch den Bedürfnissen der antragstellenden Person abhängig vom Haushalt, in dem sie lebt, und dessen Merkmalen. Die Sozialhilfebeziehenden dürfen indessen finanziell nicht bessergestellt sein als die Personen, die ohne Hilfsanspruch in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben.

Die Ausführungsverordnung legt die Freibeträge für das Einkommen und das Vermögen fest. Diese Freibeträge stellen eine wichtige Massnahme für die Senkung der Schwelleneffekte dar, wenn sich die Lage der Personen verbessert und sie nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig sind. Nach der Wiedererlangung ihrer finanziellen Unabhängigkeit müssen die Personen beispielsweise die Steuerbeträge zahlen, deren Zahlung während des Sozialhilfebezugs aufgehoben wurde. Die Verordnung sieht zudem Anreize in finanzieller Form vor, um die Teilnahme an Aktivitäten zu fördern, die die Rückkehr zur finanziellen Unabhängigkeit unterstützen. Diese Anreize entsprechen den Empfehlungen der SKOS und werden vom Staatsrat in der Anwendungsverordnung festgelegt.

Art. 17 Unterstützungseinheit

Der Begriff Unterstützungseinheit bezeichnet – nebst der Person, welche die Sozialhilfe beantragt – die erwachsenen Personen, die mit ihr im gleichen Haushalt leben, sowie die Kinder, gegenüber denen diese Personen gemäss Zivilrecht eine Unterhaltspflicht haben.

Das Obhutsrecht ist das Kriterium für die Zugehörigkeit eines minderjährigen Kindes zu einer Unterstützungseinheit gemäss Absatz 2. Bei getrennt lebenden Eltern stützt sich die Sozialhilfebehörde auf den Obhutsentscheid des Gerichts oder der Kinderschutzbehörde. Bei gemeinsamer Ausübung des Obhutsrechts wird die Grundsicherung proportionell zu den Anzahl Tagen und den Umständen entsprechend bemessen. Der Besuch eines Kindes bei einem Elternteil gilt hingegen als punktuelle Betreuung und wird mit einer Tagespauschale berechnet.

Volljährige Kinder mit dem gleichen Wohnsitz wie die Eltern, die aber namentlich aufgrund ihrer Ausbildung vorübergehend an einem anderen Ort leben, sind ebenfalls Teil der Unterstützungseinheit. Volljährige Kinder, die finanziell unabhängig sind und weiter bei ihren Eltern leben, sind hingegen nicht mehr Teil der Unterstützungseinheit.

Die Definition des stabilen Konkubinatspartners bzw. der stabilen Konkubinatspartnerin in Absatz 3 leitet sich aus den Empfehlungen der SKOS (SKOS 12/14 F.5-1) ab, die sich namentlich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts stützt (BGE 134 I 313 E. 5.5; Entscheid Kantonsgericht FR 605 2014 76–77 vom 25.8.2014). Die Dauer von zwei Jahren im Konkubinat wird vom Bundesgericht als Kriterium für das Konkubinat anerkannt. Sie kann aber verkürzt werden, wenn ein Paar sich entscheidet, das Konkubinat eintragen zu lassen.

Die Definition des Begriffs Haushalt in Absatz 4 dient zudem der Bemessung der materiellen Grundsicherung, da der monatliche Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss der Zahl der Personen im gleichen Haushalt bemessen wird.

Art. 18 Einzelheiten für die Gewährung

Die Hilfe in Form von Naturalien ist grundsätzlich der Hilfe in Notsituationen gemäss Grundsatz der Nothilfe vorbehalten (vgl. Abs. 1 Bst. a). Die in Absatz 1 Bst. b vorgesehene Sicherheit findet

namentlich bei der Übernahme der Miete Anwendung und kann der Unterstützung des Zugangs zu einer Unterkunft dienen. Wird die materielle Grundsicherung im Rahmen eines sozialberuflichen Eingliederungsvertrags gewährt, ist als Gegenleistung eine sozialberufliche Eingliederungsmassnahme (SEM) erforderlich (vgl. Abs. 1 Bst. c).

Der zweite Absatz ermöglicht dem regionalen Sozialdienst, die gewährte Hilfe direkt der Zahlung von bestimmten Rechnungen zuzuweisen, wie den Krankenversicherungsprämien oder der Miete, wenn Vorkehrungen notwendig sind, um zu verhindern, dass die Hilfe anderweitig verwendet wird.

Art. 19 Bevorschussung der materiellen Grundsicherung

Die Bestimmung sieht die Möglichkeit vor, die Leistung in Erwartung der Verwertung von Mitteln vorzuschüssen. Sie erwähnt zwei Mittelarten spezifisch: einerseits die Leistungen von Versicherungen und Dritten, die Leistungen auszahlen müssen (Bst. a), für die das Gesetz den Rückgriff der Sozialhilfebehörde auf die Rechte der begünstigten Person vorsieht (vgl. Artikel 70 Abs. 1), und andererseits die noch nicht veräusserbaren Vermögenswerte (Bst. b), wie Mobiliare oder Immobilien, vorübergehend blockierte Konten oder noch nicht geteilte Erbgänge.

Eigentümer/innen einer Immobilie haben grundsätzlich Anspruch auf materielle Grundsicherung, wenn der Verkauf ihres Wohneigentums nicht gerechtfertigt ist oder kurzfristig schwierig scheint. Diese Grundsicherung wird als Vorschuss gewährt. Die Rückerstattung dieser Hilfe kann durch die Errichtung eines Schuldbriefs sichergestellt werden (vgl. Artikel 71).

Art. 20 Vereinbarte Sicherheiten

Während der Rückgriff gemäss Artikel 70 der Sozialhilfebehörde die Rückerstattung der Sozialhilfevorschüsse auf Leistungen von Versicherungen oder Dritten gewährleistet (Artikel 19 Abs. 1 Bst. a), müssen ihr die gemäss dieser Bestimmung vereinbarten Sicherheiten ermöglichen, die Rückerstattung der auf ausstehende Mittel gemachten Vorschüsse sicherzustellen (Artikel 19 Abs. 1 Bst. b).

Die in Absatz 2 vorgesehene Frist, welche die Sozialhilfebehörde gewährt, hängt von der Art der Sicherheit ab (beweglich oder unbeweglich). So kann zum Beispiel eine Abtretung einer Forderung innerhalb von einigen Tagen erfolgen, wohingegen ein Schuldbrief mehrere Wochen in Anspruch nimmt.

Art. 21 Punktuelle Hilfe

Für die Abwendung einer drohenden oder vorübergehenden Notlage können präventiv einmalige Leistungen gewährt werden. Dies auch wenn das soziale Existenzminimum mit den Mitteln der Person abgedeckt werden kann.

Diese Hilfe wird in aussergewöhnlichen Situationen punktuell Personen gewährt, die im Kanton wohnen und nicht bedürftig sind, aber über beschränkte Mittel verfügen, oder deren finanzielle Situation sich durch eine unerlässliche Ausgabe erheblich verschlechtert und zum Sozialhilfebezug führen könnte. Es kann sich beispielsweise um die Zahlung der Fahrzeughaftpflichtversicherung handeln, damit die Person weiter arbeiten kann, um die Finanzierung von Arbeitswerkzeugen, um eine kurze Weiterbildung oder um die vorübergehende Zahlung der Krippenkosten, damit die Person weiterarbeiten oder ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung halten kann. Diese finanzielle Hilfe, die ebenfalls rückerstattet werden muss, kann auch für die Anwendung von sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen genutzt werden, und zwar für Fälle, in denen es der Gewährung der Sozialhilfe dient, die Kompetenzen der Person zu stärken.

Art. 22 Nothilfe

Gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung und Artikel 36 der Kantonsverfassung sichert das Gesetz mittels einer Nothilfe das Existenzminimum. Diese Bestimmungen stellen sicher, dass wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel hat, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Das Verfassungsrecht sichert das Existenzminimum, das heisst die unerlässlichen Mittel für das Überleben. Der Grundsatz der Subsidiarität findet Anwendung, so dass wer objektiv in der Lage wäre, sich die unerlässlichen Ressourcen für das eigene Überleben mit eigenen Mitteln zu versorgen – insbesondere durch die Annahme einer angemessenen Stelle oder die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm – die Bedingungen des Anspruchs nicht erfüllt (BGE 134 I 65 Erwägung 3.1, 130 I 71 Erwägung 4.1).

Für die Bestimmung der gewährten Leistungen erfordert jede Situation eine Beurteilung der Grundbedürfnisse. Rechtfertigt die Situation die Berücksichtigung von einigen Bedürfnissen nicht, die in Artikel 14 aufgelistet sind, wird die materielle Grundsicherung entsprechend angepasst. So wird beispielsweise für eine Person, die ihre Wohnung verliert, kein Betrag für die Miete berücksichtigt und der Grundbedarf wird ebenfalls angepasst, da namentlich Aufwendungen in Verbindung mit dem Energieverbrauch oder dem laufenden Unterhalt des Haushalts nicht gefertigt sind. Das gleiche gilt für eine Person aus der Schweiz oder dem Ausland, die sich im Kanton aufhält und in Not gerät. Gemäss den Bestimmungen dieses Artikels wird einzig eine minimale Grundsicherung in Betracht gezogen. Ist diese Person jedoch beispielsweise von einem Kind begleitet, wird die Beurteilung der Grundsicherung entsprechend angepasst. Im Endeffekt wird jede Situation unter Einhaltung der Grundsätze des Bedarfs und der Individualisierung geprüft.

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die Umsetzung von Artikel 12 BV den Kantonen obliegt. Es steht diesen frei, die Art und die Einzelheiten der zu erbringenden Nothilfeleistungen festzulegen (BGE 135 I 119 E. 5.3 S. 123; BGE 131 I 166 E. 8.5 S. 184). Das Grundrecht auf Existenzsicherung gemäss Artikel 12 BV garantiert kein soziales Mindesteinkommen, sondern einzig die materielle Grundsicherung, um gemäss den Anforderungen des menschenwürdigen Daseins, wie Nahrung, Unterkunft, Kleidung und medizinische Grundversorgung zu überleben. Mit anderen Worten beschränkt sich Artikel 12 BV auf das Notwendige für die Sicherstellung eines würdigen Überlebens, um nicht auf der Strasse zu landen und betteln zu müssen (BGE 135 I 119 E. 5.3 S. 123; BGE 121 I 367 E. 2c S. 373). Die Hilfe in Notsituationen ist per Definition vorübergehender Natur. Artikel 12 BV zielt nur auf eine minimale Hilfe ab – das heisst ein vorübergehendes Auffangnetz für Personen, die sich im Rahmen der bestehenden sozialen Einrichtungen ohne Schutz wiederfinden, – um ein menschenwürdiges Dasein zu führen. Der Staatsrat legt zudem in Anwendungstabellen gemäss Artikel 14 Abs. 2 die Art der Hilfe und die Mindestbeträge fest, die für Hilfe in Notsituationen gewährt werden.

5. Sozialberufliche Eingliederungsmassnahme

Art. 23 Ziele

Das Ziel der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen (SEM) ist die Stärkung der Kompetenzen und Handlungsfähigkeit der Person und die Entwicklung von sozialen Beziehungen, die ihr ermöglichen, eine aufwertende Form der Teilhabe an der Gesellschaft zu finden und sozial und beruflich (wieder) integriert zu werden.

Die SEM sind Ende der neunziger Jahre in den Sozialhilfedispositiven aufgetaucht und der Kanton Freiburg war der Wegbereiter in der Westschweiz. Diese Entwicklung entspricht der Aktivierungsbewegung der Sozialpolitik, die in der Schweiz mit der Schaffung der RAV im Jahr 1996 begann.

Seitdem sind diese Massnahmen immer erfolgreicher. Im Rahmen der Sozialhilfe sind die SEM ein Mittel der RSD, das die Wiedereingliederung der Sozialhilfebeziehenden unterstützt. Dieser Hebel ist heute notwendig, damit die Sozialhilfe nicht zu einer einfachen Form der Armutsentschädigung wird.

Art. 24 Inhalt

Die SEM bestehen aus im SHG vorgesehenen Beratungs- und Bildungsleistungen oder sozialen Teilhabeaktivitäten. Sie haben zum Ziel, die Eigenständigkeit und die sozialberufliche Eingliederung der Sozialhilfebeziehenden zu fördern.

Das Kantonale Sozialamt prüft die Sachdienlichkeit der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen im Katalog, beurteilt mögliche Mängel und beseitigt sie. Es prüft regelmässig mit den regionalen Sozialdiensten die Qualität der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen, schlägt gegebenenfalls Anpassungen vor und entfernt Massnahmen, die den Anforderungen nicht entsprechen. Das KSA sorgt zudem dafür, dass Doppelspurigkeiten vermieden werden, der beste Preis für die Ausführung dieser Mandate festgelegt und die Koordination des Dispositivs sichergestellt wird. Es sorgt zudem für die Abstimmung dieser Massnahmen auf jene im Vorfeld der sozialen Dispositive (Beispiel: Arbeitslosigkeit oder IV-Wiedereingliederung), um eine gute Komplementarität sicherzustellen und die transversale Politik zu stärken. Diese Vorkehrungen zielen nicht darauf ab, den Handlungsspielraum der RSD und der Sozialkommission zu beschneiden, sondern ein wirksames und wirtschaftliches Eingliederungsdispositiv sicherzustellen.

Das KSA übermittelt den Katalog mit den sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen an die regionalen Sozialdienste, Sozialkommissionen, Organisatoren von Massnahmen und an interessierte Bereiche.

Art. 25 Bedingungen

Die Wahl der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme stützt sich auf eine Beurteilung der individuellen Situation der Person. Die Massnahme entspricht den Eigenheiten der Situation und wird abhängig von den Zielen des Gesetzesvorentwurfs bestimmt.

Die Dauer einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme ist grundsätzlich auf 12 Monate beschränkt. Mit dieser Frist werden Lock-in-Effekte vermieden, die dazu führen, dass sich die bedürftigen Personen mit einer Massnahme weiter vom Arbeitsmarkt entfernen. Die Verlängerung der Massnahme auf über 12 Monate ist nur möglich, wenn konkrete Aspekte ihre Sachdienlichkeit bezeugen.

Art. 26 Vertrag für sozialberufliche Eingliederung

Die Sozialhilfe gewährleistet eine finanzielle Unterstützung und fördert die Eigenständigkeit und die sozialberufliche Eingliederung, um den betroffenen Personen zu ermöglichen, die Bedarfssituation zu überwinden.

Der Eingliederungsvertrag ist ein Mittel für die Erreichung dieses Ziels. Er hat zum Ziel, die Umsetzung eines sozialberuflichen Eingliederungsprojekts zu flankieren und zu strukturieren. Dieses Projekt stützt sich auf eine sozialberufliche Eingliederungsmassnahme, die als Gegenleistung festgelegt wird. Die oder der Begünstigte verpflichtet sich, mit der ihr oder ihm zugesprochenen SEM – insofern als diese ihren oder seinen Möglichkeiten entspricht – alles zu tun, um seine Situation in Bezug auf die Sozialhilfe zu verbessern. Im Gegenzug werden die SEM-Teilnehmenden und die anderen Mitglieder ihrer Unterstützungseinheit von der Pflicht befreit, die finanzielle Hilfe für den Zeitraum der Dauer der SEM zurückzuerstatten. Um die Aktivierungswirkung der SEM im Sinne der

von der SKOS empfohlenen Strategie zusätzlich zu verstärken, wird die materielle Grundsicherung für die Dauer der Absolvierung der Massnahme um einen Förderbetrag erhöht.

Der sozialberufliche Eingliederungsvertrag wird soweit personalisiert, als er den Fähigkeiten und Potenzialitäten der bedürftigen Person angepasst wird. Für die Bestimmung der geeigneten Massnahme berücksichtigt der regionale Sozialdienst namentlich die persönliche und familiäre Situation der betroffenen Person, ihre Berufsbildung, ihr Alter und ihren Gesundheitszustand. Die sozialberufliche Eingliederungsmassnahme wird mit einer Beurteilung auf die Situation der Person abgestimmt.

Der Vertrag nennt die Ziele der Massnahme, die Mittel für die Umsetzung, die Verpflichtungen der Parteien, die gewährten Sozialhilfeleistungen, die Vertragsdauer und Kündigungsbedingungen sowie alle weiteren besonderen Bestimmungen in Verbindung mit seiner Ausführung.

Da die sozialberufliche Eingliederungsmassnahme als Gegenleistung anerkannt ist und den Fähigkeiten und Potenzialitäten der bedürftigen Person angepasst ist, kann die Sozialhilfebehörde diese verpflichten, einen sozialberuflichen Eingliederungsvertrag abzuschliessen. Im Fall der Verweigerung hört die Sozialhilfebehörde vorgängig die bedürftige Person an und informiert sie über die Konsequenzen der Nichtbeteiligung an der zugewiesenen Massnahme. Der Eintritt der Begünstigten in die SEM erhöht ihre Erfolgchancen.

6. Unterstützung bei der Ausbildung

Art. 27 Ziele

Diese Bestimmung konkretisiert die im Gesetzesvorentwurf gewählte Strategie, die darin besteht, für die Verbesserung der sozialberuflichen Integrationsmöglichkeiten und um den Begünstigten zu helfen, aus der Sozialhilfe auszusteigen, in die Bildung zu investieren. Diese Strategie muss von den mit dem Vollzug des Gesetzesvorentwurfs betrauten Organen umgesetzt werden, und zwar in allen Fällen, für die diese Lösung objektiv eine nachhaltige Lösung der Situationen bringt und eine konkrete Aussicht auf Beschäftigung im Arbeitsmarkt bietet.

Das Zielpublikum besteht hauptsächlich aus minder- und volljährigen Personen mit keiner oder geringer Ausbildung, für die die Sozialhilfe die Grundausbildung sicherstellt. Dazu können auch ausgebildete Personen gehören, für die eine Weiterbildung, eine Umschulung oder eine zweite Ausbildung die sozialberufliche Integration und die Chance auf eine Anstellung deutlich verbessern können.

Art. 28 Inhalt

Die Umsetzung eines Ausbildungsprojekts erfordert eine sorgfältige Einschätzung. Für die adäquate Ermittlung und Unterstützung der Ausbildungen sind eine Abklärung der individuellen Eignungen und Fähigkeiten, das Festlegen von Ausbildungszielen, die Suche nach einem geeigneten Bildungsgang und die Gewährleistung der Finanzierung notwendig. Das Resultat ist ein verpflichtender individueller Bildungsplan, der sich auf die persönliche Motivation stützt, die das Fundament für jede erfolgreiche Ausbildung ist. Der Umfang und die Dauer des Projekts müssen immer dem Proportionalitätsprinzip entsprechen. Die Verordnung legt die Einzelheiten für die Umsetzung fest.

Der Eintritt der Begünstigten in das Ausbildungsprojekt ist für dessen Erfolg notwendig. Die Aufgabe des regionalen Sozialdienstes besteht in der Planung der Begleitung der Person und der Betreuung der Ausbildung während des gesamten Projekts.

Art. 29 Bedingungen

Die Sozialhilfe gewährt einer Ausbildung nur Beiträge, wenn diese nicht aus anderen Quellen finanziert wird, wie Beiträgen der Eltern, Stipendien, Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der IV, Mitteln aus Drittfonds usw.

Diese Lösung wird nur in Betracht gezogen, nachdem alle anderen Ansätze für den Zugang zum Arbeitsmarkt und zur finanziellen Unabhängigkeit ausgeschöpft wurden (Stellenangebote, Praktikum, IP+, SEM usw.). Für Personen, die bereits über eine Ausbildung verfügen, mit der sie eine Arbeitsstelle finden können, oder die sich umschulen lassen möchten, kommt sie nicht in Betracht. Es ist auch keine Lösung für die Verlängerung einer laufenden Ausbildung, die ungewöhnlich lange dauert oder bereits durch Fehlschläge gezeichnet ist.

Das Ausbildungsprojekt ist eine Gegenleistung, die auf einer sorgfältigen Einschätzung und auf Anforderungen beruht, die zu Sanktionen führen können, wenn sie nicht eingehalten werden. Dafür wird während der Ausbildung kein Förderbetrag entrichtet.

7. *Pflichten, Sanktionen, Verweigerung und Aufhebung*

Art. 30 Pflicht zur Zusammenarbeit

Die Gewährung der materiellen Grundsicherung ist mit der Anforderung verbunden, alles daran zu setzen, die Bedarfssituation zu verbessern. Diese Anforderung stützt sich sowohl auf den Grundsatz der Subsidiarität als auch auf jenen der Proportionalität, der erfordert, dass die Sozialleistungsbeziehenden auf materieller Ebene nicht bessergestellt sind als Personen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Bedingungen leben und keine Sozialhilfe erhalten.

Die in diesem Artikel festgelegten Bedingungen werden aus diesen Grundsätzen abgeleitet. Die soziale Eingliederungsmassnahme unterstützt die Umwandlung der Situation der Person für die einfachere sozialberufliche Eingliederung. Die Suche nach einer günstigeren Wohnung in Bezug auf die Mietzinsrichtsätze und die Stellensuche helfen, den Betrag der gewährten materiellen Grundsicherung zu kürzen. Das gleiche gilt für die Pflicht, dauerhaft im Kanton wohnhaft zu sein, die in Buchstabe j vorgesehen ist. Die Pflicht des dauerhaften Wohnsitzes gilt nicht für Personen in Ausbildung, die sich aus diesem Grund ausserkantonale aufhalten müssen. Die in Buchstabe b festgehaltene Kürzung der Ausgaben steht im gleichen Zusammenhang und zielt beispielsweise auf den Besitz eines Fahrzeugs, einer Unterkunft oder auf eine Reise ab. Diese Pflichten sind immer in Verbindung mit dem Hilfszweck zu betrachten. Der Besitz eines Autos kann beispielsweise für die Fahrt zu einer Arbeit, die mit anderen Mitteln nicht erreicht werden kann, unerlässlich sein. Ausserdem bezieht sich die in Buchstabe b bezeichnete Inkompatibilität ausschliesslich auf Güter oder Dienstleistungen, die im Rahmen einer Verfügung der Sozialhilfebehörde verjähren. Dabei handelt es sich beispielsweise um den gewährten Hilfsbetrag für die Zahlung der Miete, der effektiv für diesen Zweck verwendet werden muss.

Die Personen müssen sich an die Vorschriften der Zugangsbedingungen zur Sozialhilfe halten. Allerdings muss der Rechtsrahmen klar und verständlich dargelegt sein, damit die Personen den Erwartungen der Sozialhilfebehörde entsprechen können. Letztere sorgt durch die Anwendung des Proportionalitätsprinzips für die Einhaltung dieses Rahmens. Sie stellt das gute Verständnis dieser Regeln durch die Begünstigten sicher.

Art. 31 Auskunftspflicht

Es obliegt der bedürftigen Person, die Informationen zu liefern, die ihre Situation bezeugen. Die Person ist verpflichtet, mit dem Sozialhilfeantrag verschiedene Informationen über ihre Situation für sich selber und die Unterstützungseinheit zu liefern. Dazu gehören namentlich: ein Ausweis, die Wohnsitzbestätigung oder die Aufenthaltsbewilligung, die Versicherungspolizen, die Bankauszüge, der Mietvertrag, die Steuerveranlagung und die letzten Gehaltsabrechnungen (Bst. a).

Personen, die finanzielle Hilfe erhalten, sind verpflichtet, jede Situationsänderung, die einen Einfluss auf den Leistungsanspruch haben kann, unverzüglich zu melden (Bst. b).

Die Anforderungen an die Bereitstellung der Belege müssen ebenfalls dem Proportionalitätsprinzip entsprechen und dürfen die Eröffnung eines Dossiers und die Erfüllung des Hilfsantrags einer bedürftigen Person nicht verhindern. Sobald die ersten Anzeichen der Bedürftigkeit festgestellt werden, kann im Sinne von Artikel 43 Abs. 3 eine Soforthilfe gewährt werden. Abhängig von den Umständen werden die Informationen vervollständigt, um die Bedarfssituation zu bestätigen oder gegebenenfalls die Gewährung der materiellen Grundsicherung einzustellen.

In Anbetracht dessen, dass Artikel 75 nicht systematisch für den Erhalt von nützlichen Informationen angewandt werden kann, namentlich wenn es sich um private Dritte oder um ausserhalb des Kantons wohnhafte Personen handelt, muss im Gesetz die Möglichkeit für die Sozialdienste gewahrt werden, die Personen, die eine Sozialhilfe beantragen oder beziehen, eine Vollmacht unterzeichnen zu lassen (Bst. c). Jedoch ist die Vollmacht von beschränktem Umfang, so dass die Sozialdienste aufgrund dieses Dokuments nur Informationen verlangen können, die zur Ermittlung oder Überprüfung der finanziellen Mittel, der laufenden Ausgaben, des Zivilstands und der häuslichen Umstände sowie der Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten der betreffenden Personen erforderlich sind. Darüber hinaus sei daran erinnert, dass eine solche Vollmacht jederzeit widerrufen werden kann.

Art. 32 Sanktionen

Bei Nichteinhaltung der Bedingungen oder Verletzung der rechtlichen Pflichten durch die begünstigte Person können die Leistungen entsprechend gekürzt werden. Diese Sanktion muss dem Proportionalitätsprinzip entsprechen (vgl. Absatz 2).

Gemäss der Rechtsprechung müssen die Regeln von Artikel 32 nicht so sehr als Sanktion denn als Massnahme für die Übertragung von Verantwortung auf die sozialhilfebeziehende Person betrachtet werden. Dies in Verbindung mit den Beträgen, die ihr vom Gemeinwesen ausbezahlt werden und die eine Ausgabe darstellen, die durch Anstrengungen gesenkt werden könnten, die von ihr erwartet werden können (Entscheide des Kantonsgerichts 605 2019 27 vom 15. April 2019 Erwägung 4.2 und 605 2018 299, 300 und 302 vom 11. März 2019 Erwägung 4.2 und zitierte Referenzen).

Rechtsprechung und Lehre halten fest, dass im Fall von Rechtsmissbrauch die zuständige Behörde alternativ den Betrag der materiellen Grundsicherung auf einen Betrag unter dem Existenzminimum für ein menschenwürdiges Dasein senken oder die Leistungen vollständig aufheben kann. Eine solche Aufhebung ist zulässig, wenn sich die Sozialhilfebeziehenden missbräuchlich verhalten, beispielsweise wenn sie eine bezahlte Tätigkeit ablehnen, um Sozialhilfe zu beziehen (vgl. diesbezüglich Artikel 30 Abs. 1 Bst. e), oder die Teilnahme an einem bezahlten Eingliederungsprogramm ablehnen. Die Aufhebung der Leistungen stellt das letzte Mittel dar, um das Verhalten der begünstigten Person zu beeinflussen. Bevor diese Lösung angewandt wird, die die Ausnahme bleiben soll, muss die Behörde die begünstigte Person schriftlich mit den genauen Folgen der Fortsetzung ihres Verhaltens warnen. Ist das Dossier bereits eröffnet und wird eine Hilfe ausbezahlt können die Leistungen erst nach Warnung und Anhörung der betroffenen Person aufgehoben werden. Schliesslich muss diese Massnahme normalerweise zeitlich beschränkt sein, um

der betroffenen Person die Gelegenheit zu geben, sich erneut kooperativ zu zeigen (vgl. oben genannte Entscheide).

Die Sanktion besteht in der Kürzung des in Artikel 14 Abs. 1 Bst. a festgelegten Grundbedarfs. Sie muss in Form eines förmlichen und begründeten Entscheids ausgesprochen werden und die Rechtsmittel enthalten. Die Bedingungen im Sinne von Absatz 3, die die begünstigte Person für eine Erleichterung oder eine Aufhebung der Sanktion erfüllen muss, verstehen sich im weiteren Sinn und umfassen die Auflagen.

Art. 33 Verweigerung, teilweise oder vollständige Aufhebung der materiellen Grundsicherung

Es ist zwischen dem Nichteintreten auf einen Sozialhilfeantrag und der Verweigerung eines Antrags zu unterscheiden.

Der Sozialhilfeanspruch setzt eine Bedarfssituation voraus. Die Sozialhilfe beantragende Person muss im Kanton wohnen oder sich im Kanton aufhalten (vgl. Artikel 3 Sozialhilfebeziehende). Für die Einschätzung und Bemessung des Anspruchs muss sie über ihre Situation informieren und sie dokumentieren. Wenn eine antragsstellende Person sich weigert, die notwendigen Auskünfte und Dokumente für die Berechnung des Hilfsbedarfs zu liefern, obwohl sie schriftlich eingeladen und über die Konsequenzen ihrer Verweigerung informiert wurde, ist es dem Sozialhilfeorgan nicht möglich, einen möglichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen zu prüfen. Die Behörde ist in diesem Fall nicht in der Lage, auf den Antrag einzutreten.

Die Person, die Sozialhilfe beantragt, hat Anspruch auf die Prüfung ihrer Situation. Wenn die Bedingungen für die Gewährung einer Leistung nicht erfüllt sind (die Bedürftigkeit wird bei der Bedarfsberechnung nicht ermittelt oder das Vermögen übersteigt die in der Ausgestaltung und den Richtlinien der SKOS vorgesehenen Beträge), ist der Antrag abzulehnen. Die Verfügungen müssen schriftlich kommuniziert werden.

Der Begriff angemessene Stelle in Buchstabe b ist in Artikel 30 Bst. e definiert.

Gemäss der Rechtsprechung muss jede Massnahme für die Kürzung – oder Aufhebung – der materiellen Grundsicherung dem Proportionalitätsprinzip entsprechen. Dieses Prinzip umfasst (a) die Regel der Angemessenheit, die erfordert, dass das gewählte Mittel zielführend ist, (b) die Regel der Notwendigkeit, die gebietet, dass von mehreren geeigneten Mitteln jenes gewählt wird, das die privaten Interessen am wenigsten beeinträchtigt sowie (c) die Regel der Angemessenheit im engeren Sinn, die eine Abwägung der Wirkungen der gewählten Massnahme auf die Situation der betroffenen Personen mit dem erwarteten Ergebnis aus dem Blickwinkel des angestrebten Ziels verlangt (Entscheid des Kantonsgerichts 605 2019 27 vom 15. April 2019 Erwägung 4.3 und zitierte Referenzen).

So kann beispielsweise die Verweigerung der Teilnahme an einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme nicht zur Aufhebung der materiellen Grundsicherung führen, sondern Anlass zu einer Sanktion geben. Eine Eingliederungsmassnahme, deren Entlohnung beitragspflichtig ist, kann hingegen zumindest teilweise zur Aufhebung der materiellen Grundsicherung führen, wenn diese Massnahme der Person ermöglicht, für ihren Unterhalt aufzukommen.

Die Grenze für die Kürzung der materiellen Grundsicherung ist in Artikel 12 der Bundesverfassung festgelegt, der das Existenzminimum sichert, das heisst die unerlässlichen materiellen Ressourcen für ein menschenwürdiges Dasein. Nachdem dieses Grundrecht lediglich die zum Überleben unverzichtbaren Mittel sicherstellt, kann es nicht beschnitten werden (BGE 130 I 71).

Absatz 2 legt die Grenze für die Abtretungen bei 10 Jahren fest, analog zum Gesetz über die Ergänzungsleistungen (Artikel 11a Abs. 3 ELG).

8. Organisation und Zuständigkeiten

Art. 34 Grundsatz

Artikel 55a der Freiburger Verfassung vertraut dem Staat und den Gemeinden gemeinsam die Sicherstellung der Sozialhilfe im Kanton an.

Art. 35 Gebietsorganisation

Der erste Absatz konkretisiert eine der grossen organisatorischen Änderungen der Revision. Der Perimeter des Gesetzesvorentwurfs erstreckt sich auf sieben statt 24 regionale Sozialdienste, was einem pro Bezirk entspricht. Das Gesetz spricht von Region, um die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass sich mehrere Bezirke für den Vollzug dieses Gesetzes zusammenschliessen. In den Regionen obliegt es den Gemeinden, die Sozialhilfe mittels Gemeindeverbände zu organisieren. Sie können Aussenstellen vorsehen, aber es kann auch nur einen regionalen Sozialdienst und eine Sozialkommission pro Region geben.

Die in Artikel 38 vorgesehenen Mandate, die den beauftragten privaten Organisationen anvertraut werden, werden auf kantonaler Ebene festgelegt. Dadurch wird eine effizientere Umsetzung dieser Aufgaben sichergestellt.

1. Staat

Art. 36 Aufgaben

Der Gesetzesvorentwurf erteilt dem Staat die Kompetenzen für die Definition und die Umsetzung der Politik, die auf die Prävention und die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung abzielt. Diese Aufgabe basiert in erster Linie auf die Erarbeitung des Berichts über die soziale Situation und die Armut, der auf Wunsch des Gesetzgebers einmal pro Legislaturperiode die soziale Situation beurteilt und die Massnahmen ermittelt.²³ In der Folge münden die Schlussfolgerungen aus diesem Bericht in einen Aktionsplan (vgl. Artikel 9).

In Verbindung mit den Aufträgen, die der Bund dem Kanton im Asylbereich anvertraut, obliegt es ebenfalls dem Staat, eine Integrationspolitik zu definieren und sicherzustellen. Diese Aufgabe für die Asylsuchenden leitet der Staat in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden. Das gleiche gilt für die Flüchtlinge, allerdings für eine beschränkte Zeit, das heisst für die Jahre, in denen das Integrationsprogramm dieser Personen umgesetzt und kontrolliert wird. Hinzu kommt, dass diese Personen dauerhaft in der Schweiz wohnen werden und deshalb Zugang zur ordentlichen Beihilferegulierung haben, sollten sie eine benötigen.

Absatz 2 Bst. b regelt die Aufgaben für die Unterstützung der Flüchtlinge. Der Staat übernimmt diese Sozialhilfaufgaben für die Flüchtlinge so lange alleine, wie der Bund ihnen gegenüber zur Kostenübernahme verpflichtet ist. Nach diesem Zeitraum kümmern sich die regionalen Sozialdienste um diese Situationen, wie sie dies auch für jede andere bedürftige Person im Kanton tun, im Sinne von Artikel 43. In diesem Fall werden diese Situationen zu 40 % vom Staat und zu 60 % von den Gemeinden übernommen. Der Vorschlag des Gesetzesvorentwurfs möchte die Regelung wiedereinführen, die bis 2014 in Kraft war.

²³ vgl. Grosser Rat, Postulat P2072.10 Burgener/Fasel, Erheblicherklärung, 11.11.2010.

Die Variante hingegen sieht vor, den Status Quo beizubehalten, soll heissen, dass sich der Staat weiterhin alleine um die Flüchtlinge Ausweis B +5 und VA +7 Jahre kümmert.

Art. 37 Staatsrat

Laut den Bestimmungen von Artikel 12 ZUG obliegt die Organisation der Sozialhilfe dem Kanton. In diesem Sinn stellt der Staatsrat die Aufsicht über die Sozialhilfe sicher, legt die Einzelheiten für die Anwendung fest und bestimmt die Strategie für die Prävention und Bekämpfung der Armut. Er sorgt zudem für die Beurteilung der durch das Gesetz umgesetzten Strategien, die mehrere Direktionen betreffen können. In Bezug auf die Eingliederung beispielsweise ist die Anwendung des SHG eng mit den Bestimmungen des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt BAMG verbunden, namentlich in Bezug auf die kantonalen beruflichen Eingliederungsmassnahmen, die in Artikel 78 folgende BAMG vorgesehen sind.

Art. 38 Direktion

Gemäss der Organisation des Staatsrats sorgt die GSD für die Anwendung der Rechtsgrundlage und trifft alle Entscheide, die keiner anderen Behörde zufallen.

Art. 39 Amt

Das Kantonale Sozialamt beteiligt sich an der Einrichtung des Sozialhilfedispositivs, indem es für seine Umsetzung sorgt, eine Koordination sicherstellt und eine Aufsicht ausübt. Das Kantonale Sozialamt:

- > ist mit der Sicherstellung der Kohärenz des Dispositivs beauftragt und kann auf verschiedenen Stufen intervenieren, um die ordnungsgemässe Funktionsweise gemäss den Bestimmungen der Absätze a) bis d) zu erhalten. Bei Bedarf meldet es den zuständigen Behörden Unregelmässigkeiten im Sinne der Artikel 150 ff GG;
- > leistet einen Beitrag zur Funktionsweise des Dispositivs gemäss Absätzen a) bis i), indem es die Aufgaben ausführt, die auf kantonaler Ebene ausgeführt werden müssen und beispielsweise die Rückerstattung der materiellen Grundsicherung betreffen, oder indem es einen Bericht über die soziale Situation oder die Armut verfasst oder den vom Staatsrat beschlossenen Aktionsplan erarbeitet und umsetzt;
- > leistet einen Beitrag zur guten Abstimmung des Dispositivs durch die Förderung des Informationsaustauschs gemäss Absätzen j) bis l), indem es beispielsweise die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen oder jene der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste versammelt oder Weiterbildungen für die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Organe organisiert. Es handelt sich um Weiterbildungen für eine stärkere Harmonisierung der praktischen Anwendung des Gesetzes;
- > beaufsichtigt die Einführung eines gemeinsamen elektronischen Informationssystems, damit das Dispositiv fähig ist, das beträchtliche Informationsvolumen gemäss Absatz m) zu verwalten, und die Information fliessen zu lassen, damit die RSD ihrerseits über den Stand der Unterstützungsschulden, der Rückerstattungen und der zu Unrecht gezahlten Beträge informiert sind, und damit die Dossierweitergabe vereinfacht wird.

Art. 40 Mandate

Die Sozialhilfe garantiert den ärmsten Bevölkerungsgruppen Mindestleistungen. Einige der Situationen dieser Gruppen erfordern für ihre spezifische und wirksame Existenzsicherung Fachkompetenzen, geeignete Mittel und eine angepasste Organisation. Für die wirksame Sicherung

des Existenzminimums werden spezialisierten Diensten Aufträge anvertraut, wie dies bereits im SHG von 1991 der Fall ist. Hierbei handelt es sich beispielsweise um die Organisation der Notschlafstellen, die Fachberatung, den Zugang zur Pflege oder die Betreuung und Integration im Asylbereich. Diese spezialisierten Sozialdienste üben ihren Auftrag ergänzend zur Intervention der regionalen Sozialdienste aus.

2. Gemeinden

Art. 41 Aufgaben

Der Gesetzesvorentwurf behält die seit langem geltende Aufteilung der Zuständigkeiten bei und vertraut den Gemeinden gemäss Artikel 55 der Freiburger Verfassung die Aufgabe an, über Gemeindeverbände eine Sozialkommission und einen regionalen Sozialdienst zu schaffen.

Art. 42 Gemeindeverband

Für die Organisation im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen sich die Gemeinden zu Gemeindeverbänden im Sinne des Gesetzes über die Gemeinden (GG) zusammen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass sie gegebenenfalls bestehenden Verbänden hinzugefügt werden kann.

Art. 43 Örtliche Zuständigkeit

Diese Bestimmung errichtet ein neues Paradigma in Bezug auf die Bestimmung der Zuständigkeit. Das SHG von 1991 teilt die Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Kanton auf, abhängig vom Wohn- oder Aufenthaltsort. Der Gesetzesvorentwurf gibt diese Unterscheidung auf, um die Anwendung zu vereinfachen. Mit anderen Worten werden die Sozialhilfeanträge an den Ort gerichtet, an dem sich der Bedarf äussert, das heisst an den regionalen Sozialdienst der Gemeinde, in der die Person wohnt oder sich aufhält. Der Kanton übt indessen weiter die Sozialhilfeszuständigkeit für den Asylbereich aus.

Dieser Artikel legt die Behörden fest, denen die Unterstützung der bedürftigen Personen obliegt. Die zuständige Behörde ist jene des Wohnorts der betreffenden Person (Absatz 1) und wenn dies nicht anwendbar ist, jene des Aufenthaltsorts (Absatz 2). Diese beiden Absätze bringen die Regel des Vorrangs des Wohnorts vor dem Aufenthaltsort zum Ausdruck. Eine Ausnahme dieser Regel ist unter Absatz 3 aufgeführt, der für die Gewährung einer Soforthilfe an eine im Kanton wohnhafte Person, die sich ausserhalb ihrer Wohngemeinde aufhält, die Zuständigkeit des Aufenthaltsortes vorsieht. Absatz 3 nimmt auf kantonaler Ebene die Regeln der Artikel 13 Abs. 1 und 20 Absatz 2 ZUG auf. Artikel 4 Abs. 3 des Gesetzesvorentwurfs übernimmt diese Regel auf kantonaler Ebene, sodass die bedürftige Person ihren Unterstützungs- (oder Sozialhilfe-)wohnsitz in der Gemeinde hat, in der sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Für die Begründung des Sozialhilfewohnsitzes müssen zwei Merkmale erfüllt sein: ein objektives, nämlich der Wohnort oder der effektive Aufenthalt an einem bestimmten Ort; und ein subjektives, nämlich die Absicht dauernden Verbleibens. Diese Absicht muss realisierbar sein (vgl. namentlich Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Freiburg vom 23. Januar 2007, Sache 3A 06 160, Erwägung 2b; Entscheid des gleichen Gerichts vom 9. Mai 2006, Sache 3A 05 222, Erwägung 2a; Entscheid des gleichen Gerichts vom 14. Dezember 2005, Sache 3A 05 26, Erwägung 2a; Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS von 2007 über die örtliche Zuständigkeit in der Sozialhilfe, Ziffer 5.1). Der Begriff Sozialhilfewohnsitz hat sich auf der Grundlage des Begriffs zivilrechtlicher Wohnsitz im Sinne der Artikel 23 bis 26 Zivilgesetzbuch (ZGB) entwickelt. Er weicht jedoch in einem Punkt ab. So ist es gemäss Artikel 24 Abs. 1 ZGB möglich, einen fiktiven zivilrechtlichen Wohnsitz zu behalten, während der tatsächliche Aufenthaltsort ein anderer ist. Der Sozialhilfewohnsitz hingegen besteht nur an dem Ort, an dem sich die Person mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält.

Diese Vereinfachung ermöglicht einen besseren Umgang mit den Situationen, da die mit dem Entscheid beauftragte Behörde die gleiche ist, wie jene, die die Betreuung sicherstellt; dies verleiht den Situationen eine grössere Stabilität, was für das Finden einer Arbeitsstelle oder einer Unterkunft förderlicher ist.

Im Fall eines negativen Zuständigkeitsstreits entscheidet der Oberamtmann nach Massgabe der Regeln des Gemeindegesetzes (GG), das auf Artikel 18 Abs. 3 VRG verweist. Da die Sozialhilfe nach Bezirken organisiert ist (Artikel 35 Abs. 1), wird der Streit durch die Stellvertretung entschieden, die vom Staatsrat unter den Oberamtännern der übrigen Bezirke bezeichnet wird (Artikel 157 Abs. 2 GG). Gegen den Entscheid kann beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht werden (Art. 157 Abs. 3 GG). Die Sozialhilfebehörde ist zur Beschwerde berechtigt (Artikel 84 Abs. 2 Bst. b).

In Erwartung des Entscheids des Oberamtmanns muss die Behörde, die vernünftigerweise als zuständig betrachtet werden kann, wenn notwendig gemäss 57 Absatz 3 dieses Gesetzes eine provisorische Hilfe gewähren. Der Oberamtmann, bei dem eine Beschwerde eingereicht wurde, kann seinerseits von Amtes wegen oder auf Ersuchen gemäss den Regeln des Gesetzesvorentwurfs über die Verwaltungsrechtspflege (Artikel 3 Abs. 2 Bst. a, 41 und 87) die notwendigen vorsorglichen Massnahmen für die Wahrung der bedrohten Interessen treffen. Er könnte folglich eine der beiden streitenden Sozialhilfebehörden zwingen, der Person, die eine Sozialhilfe beantragt, die provisorische Hilfe zu gewähren.

Absatz 4 legt eine Bestimmung fest, damit die Personen in einer Einrichtung nicht alle zu Lasten der Gemeinde sind, in der sich die Einrichtung befindet. Es handelt sich um die Verlagerung auf die kantonale Ebene der in Artikel 5 ZUG eingeführten Regel. Es ist anzumerken, dass zu diesen Einrichtungen namentlich das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), die Einrichtungen für die Platzierung, beispielsweise im Fall eines Entzugs, aber auch die mit der Betreuung von Personen beauftragten Organisationen beispielsweise im Rahmen einer Notschlafstelle gehören. Der zweite Satz von Absatz 4 führt zudem eine bereits heute angewandte Regel aus: Bei fehlendem Wohnsitz obliegt die Sozialhilfe der letzten Gemeinde, in der eine finanzielle Hilfe gewährt wurde. Diese Regel erstreckt sich indessen auf einen Zeitraum von 5 Jahren ab der letzten gewährten Hilfe. Hat die bedürftige Person zuvor nie Sozialhilfe beantragt, ist die Aufenthaltsgemeinde zuständig.

Was die minderjährigen Kinder betrifft, regelt Artikel 7 ZUG die verschiedenen Fälle.

Im Rahmen der Definition der Zuständigkeiten erinnert Absatz 5 an das Verbot der Abschiebung von Artikel 10 ZUG. Die Bestimmung hat ihren Ursprung in der Niederlassungsfreiheit (Artikel 24 Bundesverfassung). Dieses Verfassungsrecht gewährleistet die Möglichkeit persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz; sie gebietet den Kantonen und Gemeinden, jedem Schweizerbürger die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben, und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes in einen anderen Kanton, eine andere Gemeinde oder ins Ausland zu verhindern oder zu erschweren (BGE 127 I 97 E. 4c; Bundesgericht, Entscheid 2P.49/2007 vom 3.8.2007 E. 2.1; Kantonsgericht, Entscheid 601 2017 191 vom 10.12.2018).

Art. 44 Sozialkommission – Zusammensetzung

Der Gemeindeverband wählt die Mitglieder der Sozialkommission. Der Gemeindeverband sorgt bei der Schaffung der Sozialkommission dafür, dass sie die verschiedenen sozioökonomischen Bereiche einer Sozialhilferegion repräsentiert, um die Unabhängigkeit ihrer Entscheide sicherzustellen.

Art. 45 Sozialkommission – Befugnisse

Die Aufgaben der Sozialkommissionen werden abhängig von den Zielen des Gesetzesvorentwurfs erfasst. Als Sozialhilfebehörde besteht der Hauptzweck der Sozialkommission in der Verfügung über die zu gewährende Hilfe im Einklang mit dem Rechtsrahmen, den kantonalen Richtlinien und den Empfehlungen der SKOS.

Die Möglichkeit der Sozialkommission, einen Teil ihrer Aufgaben an die regionalen Sozialdienste zu delegieren, stellt eine Innovation und Verstärkung der Wirksamkeit des Dispositivs dar. Mit dieser Delegation wird die Anpassung der Organisation der Sozialhilfebehörde an die Art der Verfügungen oder die regionalen Besonderheiten erleichtert. Dieses Modell verschafft den Sozialhilfebehörden eine Flexibilität und zeitnähere Betreuung der Situationen, wobei gleichzeitig die Eigenständigkeit der Gemeinden gewahrt wird. Die Sozialkommissionen bewahren indessen eine Reihe von Zuständigkeiten, die sie nicht delegieren können, wie die erstmalige Gewährung, die Verweigerung, die Aufhebung der materiellen Grundsicherung und die Behandlung der Beschwerden, einschliesslich in Bezug auf die Rückerstattungsverfügungen. Die Einstellung der materiellen Grundsicherung betrifft beispielsweise die Fälle, in denen die Sozialhilfe gestoppt oder aufgehoben wird, weil Mittel verwertet werden, die einen provisorischen Austritt aus der Sozialhilfe ermöglichen (Beispiele: Taggelder, Verwertung eines Kapitals oder Vermögens, rückwirkende Zahlung von Sozialversicherungen für einen Zeitraum vor der Sozialhilfe). Die Einstellungsverfügung kann dem regionalen Sozialdienst delegiert werden. Jede Sozialhilfebehörde erstellt gegebenenfalls die Regeln für die Delegation.

Art. 46 Regionaler Sozialdienst – Zusammensetzung

Die Organisation der regionalen Sozialdienste muss diesen ermöglichen, die Herausforderungen der sozioökonomischen Umwälzungen und ihre Folgen für die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen zu überwinden. Die Dotation der regionalen Sozialdienste wird in Bezug auf ihren neuen Perimeter und auf die Art der Sicherstellung der Leistungsqualität festgelegt. Die regionalen Sozialdienste müssen über eine ausreichende Personaldotation mit den notwendigen Qualifikationen für die Erfüllung ihres Auftrags verfügen. Die Dotation muss namentlich soziale Interventionsfachpersonen mit einer Ausbildung in Sozialarbeit umfassen, die über einen Bachelor sowie über gute Kenntnisse der Sozialversicherungen verfügen. Zudem kann die Vielschichtigkeit der Situationen die Inanspruchnahme von weiteren Fachpersonen notwendig machen, namentlich auf juristischer Ebene.

Art. 47 Regionaler Sozialdienst – Befugnisse

Die Aufzählung der von den regionalen Sozialdiensten erledigten Aufgaben zielt darauf ab, ihre Rolle besser zu definieren und eine klare Aufteilung der Verantwortung zu erhalten. Mit dieser Definition wird die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienststellen des Sozialhilfedispositivs vereinfacht.

- a) Der regionale Sozialdienst übernimmt auf Delegation die Rolle der für die Sozialhilfe zuständigen Behörde. Die Sozialkommission kann einige ihrer Zuständigkeiten direkt dem regionalen Sozialdienst anvertrauen. In diesem Fall muss sich jedoch der regionale Sozialdienst organisieren, um diese Delegation formell auf klare und unparteiische Art wahrzunehmen.
- b) d) o) p) Der regionale Sozialdienst hat eine präventive Rolle, liefert eine persönliche Hilfe und die materielle Grundsicherung. Er ist der einzige allgemeine Dienst, der im ganzen Kanton regional verankert ist und über die Kompetenzen verfügt, die Bevölkerung bei sozialen und materiellen Schwierigkeiten, denen sie sich gegenübersehen kann, zu informieren und beraten. Dieser Dienst spielt in erster Linie eine präventive Rolle, um mit der Information und Beratung sowie mit der persönlichen Hilfe zu verhindern, dass der Rückgriff auf die materielle Grundsicherung notwendig wird. Die materielle Grundsicherung ist subsidiär zur persönlichen Hilfe. Wenn die

materielle Grundsicherung notwendig ist, wird sie zusätzlich zur persönlichen Hilfe gewährt, die darauf abzielt, den Rückgriff auf eine finanzielle Unterstützung einzuschränken und die Eigenständigkeit wiederzufinden. Dies namentlich mit sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen und Ausbildungen.

- c) f) Die bei der Eröffnung des Sozialhilfedossiers durchgeführten Abklärungen müssen periodisch wiederholt werden. Dadurch wird eine regelmässige Nachbetreuung der Kriterien für die Gewährung der Hilfe sichergestellt, wobei bei Bedarf Observationen in Auftrag gegeben werden.
- e) g) h) q) r) Die Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnern ist ein wesentlicher Bestandteil der Tätigkeit des regionalen Sozialdienstes, denn sie hilft bei der wirksamen Erreichung der für die Bevölkerung in Schwierigkeiten verfolgten Ziele. Sie gewährleistet die Kohärenz und die Fortsetzung der Interventionen, den Informationsaustausch, eine optimale Ressourcennutzung und verhindert Redundanz. Insbesondere ist eine Zusammenarbeit mit dem Jugendamt notwendig, wenn es um die Wahrung der Interessen von Kindern und minderjährigen Jugendlichen geht.
- i) Der regionale Sozialdienst ist für die Gewährung einer finanziellen Hilfe in Erwartung der Verfügung der Sozialkommission zuständig. Dieser Betrag kann in Form der Soforthilfe gewährt werden. Dies in Fällen, bei denen die Bedarfssituation wie in Artikel 43 Abs. 3 eine rasche Antwort erfordert.
- j) Der regionale Sozialdienst ist bei Bedarf für das Bereitstellen von Sicherheiten zuständig, namentlich wenn die Sicherheit für die Übernahme der laufenden Mieten oder Bürgschaften den Zugang zu Unterkünften erleichtert.
- k) l) n) q) Die enge Zusammenarbeit zwischen dem regionalen Sozialdienst und dem Kantonalen Sozialamt ist für die Funktionsweise des Dispositivs unabdingbar, namentlich für die in den vorgehend zitierten Buchstaben erwähnten Aufgaben.
- m) Diese Aufgabe ist die Folge von Artikel 53, der die Schaffung eines elektronischen Informationssystems vorsieht.

3. Zusammenarbeit

Art. 48 Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen

Der Staat und die Gemeinden sind für die Umsetzung des Sozialhilfedispositivs verantwortlich. Das Treffen der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen mit dem Kantonalen Sozialamt ist eine Art, mit der diese Zusammenarbeit zwischen Staat und Gemeinden abgestimmt wird. Die Konferenz hat zum Ziel, für die Harmonisierung und Kohärenz der Anwendung der Sozialhilfe zu sorgen.

Art. 49 Konferenz der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste

Diese Konferenz unterstützt durch den Austausch zwischen den regionalen Sozialdiensten und dem Kantonalen Sozialamt ebenfalls die Abstimmung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf ihre gemeinsamen Aufgaben. Dieser Austausch erleichtert den Informationsfluss, das Verständnis des Dispositivs, die Umsetzung von systematischen Verfahren, die Anpassung der Prozesse und fördert die guten Vorgehensweisen. Dadurch können die regionalen Sozialdienste ihre Funktionsweise vereinfachen, an Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit gewinnen, ihre Reaktionsfähigkeit erhöhen, eine bessere Qualität und Zuverlässigkeit der Interventionen sicherstellen und einen Beitrag zur Verbesserung und Kohärenz des Dispositivs als Ganzes leisten.

Art. 50 Zusammenarbeit mit Partnerdienststellen und -organisationen – Im Allgemeinen und

Art. 51 Zusammenarbeit mit Partnerdienststellen und -organisationen – Im Bereich sozialberufliche Eingliederung

Die in diesen Artikeln angesprochene Koordination ist notwendig für die mit dem Vollzug des Gesetzesvorentwurfs betrauten Organe, aber auch für alle anderen Dienststellen aus zahlreichen Bereichen wie der Gesundheit, Ausbildung, Arbeit, Recht, Erziehung, Sozialversicherungen oder Integration. Diese Koordination zielt sowohl auf die Verbesserung der Sozialleistungen ab, die den bedürftigen Personen geleistet werden, als auch auf die Konkretisierung der transversalen Politik für die Prävention und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Mit dieser Zusammenarbeit sollen Partnerschaften geschaffen und eine gemeinsame Vision der Lösungen unterstützt werden, mit denen die Herausforderungen der Sozialhilfe gemeistert werden können. Die Erarbeitung von Zusammenarbeitsvereinbarungen kann als Rahmen für die Definition der Ziele, die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Koordination zwischen den Partnern dienen.

Bestimmte Zusammenarbeiten, insbesondere für die soziale und berufliche Eingliederung, werden auch im Rahmen des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) festgelegt (vgl. Artikel 31 Abs. 1 Bst. i und j Ziffer 4, 33, 86 und 99 BAMG).

9. Instrumente des Sozialhilfedispositivs

Art. 52 Vertrauensärztin/-arzt und Vertrauenszahnärztin/-zahnarzt

Die in den Artikeln 52 bis 54 vorgesehenen Instrumente sind die Mittel, die allen regionalen Sozialdiensten zur Verfügung stehen, um die Wirksamkeit des Dispositivs zu stärken. Es geht hier darum, diese Dienste mit den notwendigen Kompetenzen auszustatten, ohne dass jeder einzelne alle benötigten Mittel selber organisieren muss. Dies gilt beispielsweise für die Vertrauensärztinnen/-ärzte und Vertrauenszahnärztinnen/-zahnärzte, deren Kompetenzen allen regionalen Sozialdiensten zur Verfügung stehen. Diese Kompetenzen führen zu einem besseren Verständnis und Einschätzung der Situationen.

Der in Artikel 14 BAMG vorgesehene Vertrauensarzt bzw. Vertrauensärztin kann über die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ oder über das Amt für den Arbeitsmarkt für die Sozialhilfebeziehenden in Anspruch genommen werden. Es ist anzumerken, dass dieser Vertrauensarzt bzw. diese Vertrauensärztin auch für Sozialhilfebeziehende in Anspruch genommen werden kann, die ausgesteuert sind (Botschaft Nr. 189 des Staatsrats zum BAMG-Entwurf, S. 32) Zur Erinnerung: Eine ad-hoc-Vereinbarung zwischen dem AMA und dem Vertrauensarzt (Unisanté Lausanne) definiert die Einzelheiten der Finanzierung (Kosten der Konsultationen zu Lasten des Auftraggebers) und der Meldungen der Stellensuchenden. Für «gemeinsame Fälle», die von den RSD und den RAV gemeinsam betreut werden, gilt die für diese Fälle vorgesehene Vereinbarung RAV / RSD. Es ist anzumerken, dass der Arzt bzw. die Ärztin im Kontext der Sozialhilfe kein Gutachten liefert, sondern mit Ratschlägen hilft, die Interventionsstrategie für die begünstigte Person zu definieren. Das medizinische Gutachten, wie es im Bereich der Sozialversicherungen angewandt wird, ist nicht mit dem Bedarfsprinzip der Sozialhilfe vereinbar.

Die regionalen Sozialdienste haben bereits die Möglichkeit, Vertrauenszahnärztinnen/-zahnärzte zu konsultieren, um bei hohen Kostenvoranschlägen die Zahnarztkosten zu beurteilen und die notwendige Pflege festzulegen.

Art. 53 Elektronisches Informationssystem

Dieser Artikel führt ein gemeinsames elektronisches Informationsaustauschsystem für die mit dem Vollzug des Gesetzesvorentwurfs betrauten Organen ein. Ein solches System ermöglicht es, die Koordination, die Übermittlung und den Austausch der notwendigen Informationen für die

Dossierführung, die Erteilung der Sozialhilfeleistungen, die Lastenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden sowie der Gemeinden untereinander zu vereinfachen und zu systematisieren. Es wird den Informationsfluss erleichtern und gewährleistet eine einheitliche und den Anforderungen des Gesetzesvorentwurfs entsprechende Anwendung. In diesem Sinne vereint es z. B. die Buchhaltungs-, die soziodemografischen und die statistischen Daten sowie die elektronischen Unterlagen im Zusammenhang mit den Mitgliedern der einzelnen Unterstützungseinheiten. Es gibt den RSD Auskunft zum Stand der Schuld der Beziehenden sowie zu allfälligen zu Unrecht bezogenen Beträgen, um die Koordination der Rückerstattung zu garantieren.

Darüber hinaus erlaubt das elektronische Informationssystem die automatische Erhebung von Auskünften bei Drittpersonen, wobei die Bestimmungen aus Kapitel 12 als Basis dienen. Für eine effiziente Kontrolle der Subsidiarität ist der Zugang zur Information unerlässlich. Der Zugriff auf die Daten bleibt indessen den verschiedenen Organen abhängig von ihren Zuständigkeiten vorbehalten. Der Staatsrat legt in der Verordnung die Verwaltungsregeln für dieses System fest.

Schliesslich stellt das elektronische Informationssystem auch ein Steuerungsinstrument dar, indem es die Informationen, die als Indikatoren für eine Auskunft zum Betrieb des Dispositivs geben, permanent sammelt und verarbeitet.

Art. 54 Andere Instrumente

Abhängig vom Bedarf und von der Entwicklung des Dispositivs kann der Staat die Einführung von zusätzlichen Instrumenten koordinieren.

10. Verfahren

Art. 55 Geltende Regeln

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) ist anwendbar. Die Bestimmung behält gemäss üblicher Floskel die möglicherweise abweichenden Bestimmungen des Gesetzesvorentwurfs vor (im Sinne von Art. 15 VRG).

Art. 56 Antrag

Der zuständige regionale Sozialdienst wird mit Artikel 43 des Gesetzesvorentwurfs bestimmt (jener des Wohnsitzes oder, andernfalls, des Aufenthaltsortes der Person). Grundsätzlich richtet sich die antragstellende Person persönlich an den regionalen Sozialdienst. Sie kann ausnahmsweise durch eine gesetzliche oder gewählte Vertretung (vgl. Artikel 13 VRG) vertreten werden, namentlich wenn ihre gesundheitliche Situation dies erfordert.

Art. 57 Abklärung – Im Allgemeinen

Die Abklärung muss mit der durch die Umstände gebotene Schnelligkeit stattfinden, in Anbetracht der Bedürftigkeit der antragstellenden Person. Bis zur Verfügung über den Antrag kann, wenn notwendig, eine provisorische finanzielle Hilfe gewährt werden. Diese provisorische Hilfe betrifft den lebensnotwendigen Bedarf. Die Verfügung zum Antrag verweist auf die provisorische Hilfe.

Grundsätzlich verlangt der regionale Sozialdienst von den Gemeindebehörden eine Stellungnahme. Die Stellungnahme ist ein wichtiges Mittel für die Wahrung des Kontakts mit den Gemeindebehörden, um die Verfügungen der Sozialhilfebehörde mit Informationen über die Situationen vor Ort zu konsolidieren.

Art. 58 Abklärung – Sachverhaltsabklärung

Die Abklärung erstreckt sich auf die verschiedenen Lebensbereiche der Personen. Sie umfasst gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität die Suche und die Prüfung von Informationen – zum einen – über die Situation der Person und der Unterstützungseinheit sowie der Mittel, mit der der Rückgriff auf die Sozialhilfe vermieden oder eingeschränkt werden kann, und – zum anderen – auf die gesetzlichen und freiwilligen Leistungen von Dritten, über die sie verfügen könnten.

Art. 59 Observation – Bedingungen

Die Bestimmungen über die Observation (Artikel 59 folgende) leiten sich aus Artikel 43 folgende des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ab.

Bevor die Intervention der mit den Inspektionsarbeiten betrauten Person in Auftrag gegeben wird, sorgt der zuständige regionale Sozialdienst dafür, dass die benötigten Informationen als erstes bei der direkt betroffenen Person gesammelt werden. Der regionale Sozialdienst zieht folglich die Sozialinspektion nur hinzu, wenn er in Bezug auf die Umsetzung der Bedingungen für die Gewährung der beantragten oder von einer Person bereits erhaltenen materiellen Grundsicherung Zweifel hat, ohne diese selber überprüfen zu können, oder wenn er an der bestimmungsgemässen Verwendung der Sozialhilfeleistungen zweifelt. Die von der Sozialinspektion durchgeführte Observation ist den Grundsätzen der Proportionalität und der Zweckbindung unterstellt. So muss die Vorgehensweise in ein vernünftiges Verhältnis zum angestrebten Ziel gesetzt und diesem angepasst werden: Die Prüfung, ob eine Person bedürftig ist und ob die Bedingungen für die Gewährung einer materiellen Grundsicherung erfüllt sind. Es ist zu vermeiden, die Privatsphäre der Personen, die Gegenstand einer Ermittlung sind, unnötig zu verletzen.

Die Sozialinspektion kann unangemeldete Besuche machen, aber sie hat nur mit der Genehmigung der betroffenen Person Zugang zu ihrem Wohn- und Arbeitsort oder zu ihrem Fahrzeug.

Art. 60 Observation – Auftrag

Die Observation ist eine spezialisierte Aufgabe, die spezifische Fähigkeiten erfordert. Damit diese Kontrolle im ganzen Kanton ausgeübt werden kann, muss dieses Mittel allen regionalen Sozialdiensten zur Verfügung stehen. In Anbetracht der Vielschichtigkeit der Sozialhilfesituationen muss die Sozialinspektion in der Lage sein, auf verschiedenen Ebenen zu ermitteln: auf regionaler Ebene ebenso wie auf kantonaler und kantonsübergreifender Ebene und namentlich bei den verschiedenen Dienststellen des Staats. Der Staat stellt den regionalen Sozialdiensten eine Sozialinspektion zur Verfügung.

Es steht den regionalen Sozialdiensten indessen weiter frei, den Observationsauftrag der lokalen oder gemeindeübergreifenden Polizei anzuvertrauen.

Für jeden Observationsauftrag muss ein Inspektionsmandat mit konkreten Hinweisen in Verbindung mit dem vermuteten Betrug und mit allen nützlichen Angaben formuliert werden, um die durchzuführende Arbeit zu lenken.

Dieser Auftrag wird in das Dossier der betroffenen Person eingetragen.

Art. 61 Observation– Dauer

Gemäss dem Grundsatz der Proportionalität ist der zeitliche Rahmen festzulegen, in dem die Personen observiert werden können.

Art. 62 Observation – Ergebnisse

Dieser Artikel legt das genaue Vorgehen fest, mit dem die Ergebnisse der Observation behandelt werden. Es wird insbesondere ausgeführt, dass die Ergebnisse der Observation den anderen betroffenen Dienststellen zur Verfügung gestellt werden, wenn die Hinweise bestätigt werden.

Es ist anzumerken, dass während des Sozialhilfverfahrens die betroffene Person gemäss Artikel 57 folgende VRG ein Recht auf Anhörung hat.

Art. 63 Unentgeltlichkeit

Die Bestimmung setzt die Unentgeltlichkeit des Sozialhilfverfahrens ein.

Die Verwaltungskosten für Beweise wie Bankauszüge, Versicherungsbescheinigungen, Betreibungsamt, Wohnsitzbestätigung, Zusammenfassung der AHV-Beiträge können der Person angelastet werden, die unrechtmässig versucht hat, Sozialhilfeleistungen zu erhalten oder diese unrechtmässig bezogen hat.

Art. 64 Verfügung

Gemäss den Bestimmungen des VRG wird jede Verfügung der Sozialhilfebehörde der betroffenen Person kommuniziert. Im Fall eines Rekurses hat dieser eine aufschiebende Wirkung, die nicht entzogen werden kann, wenn die Verfügung eine Geldleistung zum Gegenstand hat (Art. 84 VRG); dies ist der Fall bei der Verfügung in Bezug auf die materielle Grundsicherung.

In Anbetracht der Prekarität der Situationen und für die Wahrung einer Homogenität bei der Anwendung wird klargestellt, dass die Verfügungen unter Einhaltung des Beschleunigungsgebots erlassen werden müssen, das in Artikel 29 Abs. 1 der Bundesverfassung und in Artikel 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird. Gemäss diesem Gebot hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Unter Berücksichtigung des Interesses der antragstellenden Person, möglichst rasch eine Verfügung zu erhalten, und der Behörde, die Abklärung richtig durchzuführen, wird die Verfügung so früh wie möglich erlassen.

Die Gemeinden sind verpflichtet, in Anbetracht der Sensibilität der ausgetauschten Informationen alle Vorkehrungen zu treffen, um den Datenschutz einzuhalten.

Das SHG vermittelt für die ZUG-Fälle. Dies gilt auch für die Personen in Haft.

11. Rückerstattung

Art. 65 Grundsätze, und

Art. 66 Erbberechtigte

Die Rückerstattungspflicht wird aus den Bestimmungen von Artikel 26 ZUG abgeleitet und erstreckt sich auf die gesamte Unterstützungseinheit. Diese Pflicht besteht in der Hälfte der Schweizer Kantone. Sie erstreckt sich auf unterschiedliche Situationen und benutzt verschiedene Modalitäten, die in Artikel 65 folgende beschrieben werden. Diese Pflicht stützt sich auf die Finanzierungsart der materiellen Grundsicherung und bezieht sich auf den Grundsatz der Verantwortlichkeit. Sie berücksichtigt auch die von der Sozialhilfe gewährten Vorschüsse auf Sozialversicherungsleistungen, die im Allgemeinen zu Rückerstattungen in Form von rückwirkenden Zahlungen führen. Andererseits erfordert sie auch eine administrative Verwaltung der Rückerstattungen und die Schaffung eines Inkassoamts.

Art. 67 Befreiung von der Rückerstattungspflicht

Aufgrund des Grundsatzes der Gegenseitigkeit sind die Leistungen, die während der Umsetzung einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme gewährt werden, nicht der Rückerstattungspflicht unterstellt, ausser Vorschüssen materieller Hilfe durch Dritte oder im Fall der Verwertung eines Faust- oder Grundpfands.

Die Befreiung von der Rückerstattungspflicht gilt auch für Personen, die gemäss Artikel 27 des Gesetzesvorentwurfs an einem Ausbildungsprojekt teilnehmen. Diese Massnahme ist als Investition für eine nachhaltige Eingliederung und die Selbstständigkeit der Personen gestaltet.

Wenn die Sozialhilfebehörde den familienrechtlich geschuldeten Unterhalt vorschiesst, tritt sie kraft Artikel 131a Abs. 2, 176a, 286a Abs. 3 und 329 Abs. 3 ZGB in die Rechte des bzw. der Begünstigten des Unterhaltsbeitrags beim Unterhaltspflichtigen (Unterhaltsschuldner/in) ein. Sie muss die abgetretenen Forderungen geltend machen. Die Verbesserung der finanziellen Situation des bzw. der Begünstigten ist kein Grund für die Befreiung des primären Schuldners vom Unterhalt. In diesem Fall ist vielmehr gerechtfertigt, den Unterhaltsberechtigten von der Pflicht zu befreien, den Anteil der materiellen Grundsicherung zurückzuerstatten, der dem Betrag des Unterhaltsanspruchs entspricht.

Art. 68 Rechtmässig bezogene Leistungen

Die Rückerstattung der materiellen Hilfsleistungen kann sowohl während des Zeitraums, in dem die Hilfe ausbezahlt wird, als auch nach Austritt der Person aus der Sozialhilfe stattfinden. Im ersten Fall kann die Rückerstattung mit Ratenzahlungen oder in Form von rückwirkenden, von Dritten ausbezahlten Rückerstattungen (wie beispielsweise der Invalidenversicherung) geschehen. Werden Monatsraten festgelegt, ist dafür zu sorgen, dass der Betrag der Rückerstattung die in der Verordnung festgelegte maximale Kürzungsgrenze nicht übersteigt und dass der Bedarf der Mitglieder der Unterstützungseinheit berücksichtigt wird (insbesondere jener der Kinder).

Im Fall der Rückerstattung nach dem Austritt aus der Sozialhilfe muss die soziale und wirtschaftliche Integration der Personen mit der geforderten Rückerstattung gewahrt werden. Diese muss auf der Grundlage eines erweiterten Budgets im Sinne der Einzelheiten der SKOS berechnet werden. Wurde die Hilfe über mehrere Jahre ausbezahlt, können die Rückerstattungen frühestens ein Jahr nach dem Ende des Interventionszeitraums eingefordert werden. Darüber hinaus darf die Rückerstattung nicht länger als insgesamt vier Jahre dauern.

Art. 69 Unrechtmässig bezogene Leistungen

Eine Leistung wird namentlich unrechtmässig bezogen, wenn eine Verletzung der Informations- und Meldepflicht besteht oder wenn die Person die Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet. Im ersten Fall haben die Personen ungenaue Informationen geliefert oder es unterlassen, Informationen zu übermitteln, obwohl die Sozialhilfeorgane sie auf die Pflicht aufmerksam gemacht haben, über ihre Situation und jede eingetretene Änderung zu informieren. Im zweiten Fall gilt als zweckwidrige Verwendung der Leistungen, wenn diese Leistungen für einen anderen Zweck eingesetzt werden, als den für die Grundsicherung bestimmten, wie Miete, Krankenversicherungsprämien, Kinderkrippe usw.

Wird gleichzeitig mit der Rückerstattung eine Sanktion angewandt, darf der Höchstbetrag des Abzugs auf den Grundbedarf für den Lebensunterhalt den in der Verordnung festgehaltenen Grenzwert nicht überschreiten. Es ist anzumerken, dass die Rückerstattung der unrechtmässig bezogenen materiellen Grundsicherung sich gegebenenfalls auch auf den Anreizbetrag erstreckt.

Gemäss Absatz 2 ist es möglich, ganz oder teilweise auf die Rückerstattung zu verzichten, wenn die betroffene Person die Sozialhilfeleistungen in gutem Glauben infolge eines Fehlers der

Sozialhilfebehörde erhalten hat und die Rückerstattung sie in eine schwierige finanzielle Lage bringen würde.

Art. 70 Subrogation

Dank der gesetzlich verankerten Abtretung von Ansprüchen wird sich der zuständige regionale Sozialdienst direkt an die Sozial- oder Privatversicherungen sowie die Ausgleichskassen wenden können, um Leistungen ausbezahlt zu bekommen, die rückwirkend ausgerichtet werden und dazu bestimmt sind, einen Erwerbsausfall zu decken, der schon ganz oder teilweise durch eine finanzielle Hilfe gedeckt worden ist.

Absatz 2 erinnert daran, dass der Grundsatz der Abtretung im Bereich familienrechtlicher Unterhalt gemäss Zivilgesetzbuch angewandt wird. Vorgehend wurde in Verbindung mit Artikel 15 Abs. 3 erwähnt, dass die Sozialhilfebehörde den Grundsatz der Subsidiarität in diesem Bereich nicht streng anwenden muss. Vertritt sie den/die Unterhaltsschuldner/in und schießt den Unterhaltsbetrag vor, obliegt es ihr, gegenüber dem/der Unterhaltsschuldner/in die Ansprüche geltend zu machen, in die sie gemäss Artikel 131a Abs. 2, 176a, 286a Abs. 3, 289 Abs. 2 und 329 Abs. 3 ZGB eingetreten ist.

Die Bestimmung in Absatz 2 ist eine Bestätigung des Grundsatzes, der bereits für die Finanzierung der Kinderschuttmassnahmen in Artikel 30 Abs. 2 des Jugendgesetzes vom 12. Mai 2006 (JuG, SGF 835.5) ausgedrückt wird. Laut diesem Artikel übt das Gemeinwesen, wenn der Unterhalt der Kinder oder Jugendlichen gemäss den Grundsätzen der Sozialhilfe vom Gemeinwesen wahrgenommen werden muss, das Recht auf Abtretung gegenüber dem Vater und der Mutter aus.

Art. 71 Gesetzliches Pfandrecht

Das kantonale Recht kann dem Gläubiger nur für Forderungen einen Anspruch auf ein Pfandrecht einräumen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück stehen (vgl. Artikel 836 Abs. 1 ZGB). Das gesetzliche Pfandrecht betrifft folglich die Ausgaben in Bezug auf die Hypothekarzinsen oder andere Kosten in direkter Verbindung mit dem belasteten Grundstück (z. B. Feuerversicherung).

Kraft Bundesrecht entsteht das gesetzliche Grundpfandrecht mit der Eintragung in das Grundbuch. Gemäss kantonalem Recht sind die gesetzlichen Pfandrechte unter sich im selben Rang und geniessen Vorrang gegenüber allen vertraglichen Pfandrechten (vgl. Artikel 73 Abs. 3 EGZGB). Diese Vorrangigkeit in Bezug auf vorgängige vertragliche Pfandrechte kann bei einigen Banken zu Reaktionen führen und sie könnten den Kredit in Fällen auflösen, in denen ihr Schuldner Sozialhilfe bezieht. Um diesem Problem – teilweise – abzuhelpen, empfiehlt das Kantonale Sozialamt den regionalen Sozialdiensten, die Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechts nur einfordern, wenn folgende Bedingungen kumulativ bestehen: Seit Beginn der Hilfe sind mindestens zwei Jahre vergangen und diese beläuft sich auf mindestens 10 000 Franken für Kosten in direktem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück.

Art. 72 Sicherheit von Dritten für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern

Wenn sich eine ausländische Person im Kanton aufhält oder über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, die mit einer finanziellen Sicherheit eines Dritten gewährt wurde, ist letzterer verpflichtet, solidarisch mit der betroffenen Person die Gesamtheit der Grundsicherung in Geld oder Naturalien zurückzuerstatten, einschliesslich der Kosten für die Rückkehr ins Ursprungsland.

Art. 73 Verjährung

Absatz 1 sieht für die Schulden als Ganzes ab der Gewährung der ersten Hilfeleistung eine Frist für die Verjährung der Rückerstattungspflicht von 10 Jahren vor.

Absatz 4: Zu den die Verjährung unterbrechenden Handlungen im Sinne von Artikel 135 Obligationenrecht gehören unter anderem die Schuldanerkennung durch den Schuldner, namentlich die Errichtung eines Pfands.

12. Übermittlung und Verarbeitung der Daten

Art. 74 Sozialhilfegeheimnis, Anzeigepflicht

Diese Bestimmung im allgemeinen Teil bezieht sich auf alle besonders schützenswerten Daten, die von allen Akteurinnen und Akteuren der Sozialhilfe ausgetauscht werden. Dies ist der Grund, weshalb vorweg klargestellt wird, dass zwingend alle Vorkehrungen getroffen werden müssen, um jegliche Benachteiligung zu verhindern. Diese Bestimmungen leiten sich aus den Artikeln 70 GG und 62 StPG ab, denen das Gemeinde- und Staatspersonal unterstellt ist. Die Bezeichnung «mit dem Vollzug des Gesetzesvorentwurfs betraute Organe» umfasst auch die im Sinne des Artikels 40 des Gesetzesvorentwurfs beauftragten privaten Organisationen.

Diese Bestimmungen dürfen indessen die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Fachpersonen der mit dem Vollzug des Gesetzesvorentwurfs betrauten Organe nicht verhindern, denn dieser Austausch ist für die ordnungsgemässe Funktionsweise des Dispositivs unabdingbar. Das VRG sieht die Zusammenarbeit der Behörden für den Informationsaustausch vor (vgl. Art. 50). Das in Artikel 53 des Gesetzesvorentwurfs erwähnte elektronische Informationssystem sieht ebenfalls den Informationsaustausch zwischen den vorbezeichneten Organen vor.

Die Anzeigepflicht erstreckt sich auf Straftaten in Verbindung mit Sozialhilfeleistungen, sowohl für mit Artikel 148a StGB geahndete Vergehen als auch für in Artikel 84 des Gesetzesvorentwurfs vorgesehene Übertretungen.

Art. 75 Auskünfte von Dritten

Dieser Artikel ergänzt Artikel 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und verpflichtet andere Einheiten als die Verwaltungsbehörden sowie Dritte zur Zusammenarbeit bei der Sachverhaltsabklärung.

Absatz 3 erfasst und begrenzt die Art der Auskünfte, zu deren Bereitstellung Dritte verpflichtet sein können. Absatz 4 ermöglicht dem Staatsrat, mit den Diensten unter Absatz 1 und 2 ein elektronisches Datenaustauschprotokoll zu erstellen.

Art. 76 Datenbearbeitung

Dieser Artikel verdeutlicht die verschiedenen Zwecke, für die die gesammelten Sozialhilfedaten bearbeitet werden können.

13. Finanzierung

Art. 77 Lastenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Artikel behandelt die Aufteilung der Finanzlast zwischen Staat und Gemeinden, die aus den bedürftigen Personen gewährten Sozialhilfeleistungen wie materielle Grundsicherung, sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen oder Unterstützung bei der Ausbildung, sowie aus den für den Betrieb des Dispositivs notwendigen Ausgaben wie Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen, bevollmächtigte private Organisationen oder gemeinsames elektronisches Informationssystem entsteht.

Absatz 1 legt die Aufteilung der finanziellen Leistungen der Sozialhilfe fest.

Absatz 2 behandelt die Finanzierung der materiellen Grundsicherung für Personen aus dem Asylbereich, die gemäss Artikel 77 gewährt wird. Wird jedoch die Variante in Artikel 36 Abs. 2 angenommen, wird Absatz 2 entfernt.

Absatz 3 legt insbesondere in Buchstabe e) und f) die Kostenaufteilung für die Umsetzung und den Unterhalt des gemeinsamen elektronischen Informationssystems nach Artikel 53 fest. Zu diesen Kosten gehören die Softwares der regionalen Sozialdienste und des Kantonalen Sozialamtes sowie die Lösungen für die Erhebung, die Speicherung, die Verarbeitung und den Austausch von Informationen. Diese Kosten werden allesamt je zur Hälfte vom Staat und von den Gemeinden getragen. Für Letztere werden die Kosten in Übereinstimmung mit Artikel 80 Abs. 1 aufgeteilt (oder Abs. 2, wenn die Variante in Artikel 36 Abs. 2 angenommen wird).

Absatz 4 legt die Kostenaufteilung für im Kanton wohnhafte Personen fest, denen jedoch notfallmässig in einem anderen Kanton eine Unterstützung gewährt wird. Artikel 14 Abs. 1 und Artikel 30 ZUG schreiben vor, dass dem Aufenthaltskanton bestimmte in Notsituationen gewährte Leistungen vom Wohnkanton rückerstattet werden. Hierzu ist der Aufenthaltskanton verpflichtet, den Wohnkanton zu informieren.

Absatz 5 regelt die Modalitäten der Kostenübernahme für Personen, die sich im Kanton aufhalten, jedoch in einem anderen Kanton wohnhaft sind, und denen notfallmässig eine Unterstützung gewährt wird, gemäss den zuvor beschriebenen Bestimmungen des ZUG.

Art. 78 Observation

Angesichts der Bestimmungen in Artikel 60 Abs. 1 werden die Observationsaufträge entweder vom Staat oder von den Gemeinden verwaltet, wobei jede Instanz die entsprechenden Kosten übernimmt.

Art. 79 Aufgaben des Staats

Absatz 1 überträgt dem Staat die Kostenübernahme für die Deckung der im Sinne von Artikel 36 Abs. 2 gewährten materiellen Grundsicherung. Diese Kosten werden gänzlich vom Staat übernommen, ausser für die Flüchtlinge B +5 Jahre und VA +7 Jahre, gegenüber denen der Bund keine Unterstützungsverpflichtungen mehr hat. Für diese werden die Kosten zu 40 % und 60 % zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.

Wird jedoch die Variante in Artikel 36 Abs. 2 angenommen, wird die Finanzlast für alle Flüchtlinge vollständig vom Staat übernommen, sogar für diejenigen, für die der Bund keine Unterstützungspflicht mehr hat.

Art. 80 Lastenaufteilung unter den Gemeinden

Dieser Artikel definiert die Einzelheiten der Aufteilung der Kosten unter den Gemeinden derjenigen Kosten, die gemäss Artikel 77 Abs. 1, 2 und 3 sowie 78 und 79 zu ihren Lasten bleiben. Der Vorentwurf sieht eine Aufteilung nach Sozialhilferegion vor (regionale Töpfe).

Absatz 2 fällt mit der Kostenübernahme der Flüchtlinge B +5 Jahre und VA +7 Jahre durch die Gemeinden zusammen, wenn Artikel 36 Abs. 2 Bst. b bestätigt wird. Aufgrund der ungleichen Verteilung der Flüchtlinge im Kanton sieht dieser Absatz eine Aufteilung der Sozialhilfekosten nach einem kantonalen Topf vor.

Absatz 3 definiert die Einzelheiten der Kostenaufteilung der Betriebskosten der regionalen Sozialdienste, einschliesslich der Kosten für die Instrumente des Sozialhilfedispositivs im Sinne der Artikel 52 bis 54. Die vertraglich festgelegte Beteiligung des Staates an den Betriebskosten in besonderen Situationen bleibt jedoch vorbehalten. Diese Ausnahme betrifft die fahrenden nationalen

Minderheiten «Jenische und Sinti», deren Winterstandplatz sich in Châtillon in der Gemeinde Hauterive befindet. Seit dem 12. Dezember 1996 ist in einer Vereinbarung zwischen dem Staat und dem Gemeindeverband «Home médicalisé et Service social du Gibloux» eine Beteiligung des Staates für die Verwaltungskosten in solchen Situationen festgelegt. Der Vorentwurf schlägt vor, dass dieser Grundsatz beibehalten wird.

Absatz 4 präzisiert, dass die Kosten zu Lasten der Gemeinden gemäss Absätzen 1, 2 und 3 im Verhältnis ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt werden.

14. Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 81 Einsprache,

Art. 82 Beschwerde und

Art. 83 Beschwerdebefugnis

Diese Bestimmungen sind im Wesentlichen aus den Regeln des VRG übernommen.

Die Beschwerdebefugnis kann nur Behörden zuerkannt werden, wenn das Gesetz sie gemäss Artikel 76 Bst. b VRG ausdrücklich vorsieht. Dies ist der Grund, weshalb Artikel 84 Abs. 2 diese Befugnis ausdrücklich dem Gemeindeverband und der Sozialkommission überträgt.

Sollte in Verbindung mit Artikel 43 des Gesetzesvorentwurfs ein Zuständigkeitskonflikt entstehen, entscheidet der Oberamtmann gemäss den Bestimmungen des GG. Die Sozialkommission hat indessen noch die Möglichkeit, beim Kantonsgericht gegen den Entscheid des Oberamtmanns Einsprache einzulegen. In der Zwischenzeit muss von einem regionalen Sozialdienst eine Hilfe sichergestellt werden oder, in Ermangelung, kann der Oberamtmann vorsorgliche Massnahmen ergreifen.

Art. 84 Strafbestimmungen

Der unrechtmässige Bezug von Sozialhilfeleistungen ist in Artikel 148 Bst. a StGB geregelt. Die kantonale Bestimmung begnügt sich damit, die zweckwidrige Verwendung einer Sozialhilfeleistung sowie die Nichtrückerstattung der Sozialhilfe zu ahnden. Dies ist eine Übertretung nach kantonalem Recht.

15. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 85 Übergangsrecht

Das Inkrafttreten des Gesetzes, das vom Staatsrat festgesetzt wird, kann sofort nach der Verabschiedung des Vorentwurfs erfolgen, also am 1. Januar 2022. Die Einsetzung einer Sozialkommission und eines RSD für die Sozialhilfe-region erfordert jedoch mehr oder weniger umfassende Vorbereitungen, zu denen zwei unerlässliche Schritte gehören: die Schaffung des Gemeindeverbands und die Organisation des RSD. Der Vorentwurf legt deshalb Fristen für die Umsetzung dieser Arbeiten fest.

In organisatorischer Hinsicht bleiben in der Zwischenzeit die Artikel 18 Abs. 1 und 1^{bis} sowie 19 des aktuellen Gesetzes gültig, bis die in Artikel 42 des Gesetzesvorentwurfs vorgesehenen Sozialkommissionen und regionalen Sozialdienste ihren Betrieb aufnehmen.

6. Zusätzliche Bemerkungen

Bei der Ausarbeitung des Gesetzesvorentwurfs wurden zwei Fragen geprüft, aus denen zusätzliche Varianten hätten entstehen können. Die erste betrifft den Ausschluss der obligatorischen

Krankenversicherungsprämie aus Artikel 14 Abs. 1 Bst. c. aus den Leistungen der Sozialhilfe. Die zweite betrifft die Aufteilung der Kosten der Gemeinden für die Sozialhilfeleistungen nach einem kantonalen Topf (Art. 80 Abs. 1). Nach einer Analyse wurde auf Varianten im Zusammenhang mit diesen zwei Fragen verzichtet.

6.1 Ausschluss der obligatorischen Krankenversicherungsprämie

Ein solcher Ausschluss würde bedingen, dass die Krankenkassenprämien der Sozialhilfebeziehenden vollständig über die Prämienverbilligungen und somit vom Staat gestemmt werden müssten. Dadurch würde die Situation wiederhergestellt, die vor den Struktur- und Sparmassnahmen (SSM) herrschte, die der Grosse Rat im Jahr 2013 verabschiedet hat (vgl. 2013-FIND-20).

Vor der Einführung der SSM hatte eine Person – wenn sie materielle Grundsicherung bezog – Anspruch auf vollständige Prämienverbilligung, zumindest bis in Höhe der Referenzprämie.

Dank der Umsetzung der SSM konnten im Rahmen der KVG-Verbilligungen im Jahr 2014 Einsparungen in Höhe 3 880 000 Franken erzielt werden (vgl. Antwort auf die Motion Meyer Loetscher/Aebischer, 2014-GC-100). Neusten Einschätzungen zufolge betragen diese Einsparungen im Jahr 2019 sogar 4 775 000 Franken. Die Wiederherstellung des Systems von vor 2013 bringt für die öffentliche Hand den Verlust dieser Einsparungen mit sich, denn das alte System bietet keinen Anreiz für die Einforderung von günstigeren Prämien und führt zu einem Effizienzverlust. Das alte System zielte auch nicht präzise auf die Personen ab, die für die Prämienverbilligungen zugelassen sind. Die Anzahl Sozialhilfebestätigungen für den Bezug von Prämienverbilligungen überstieg die Anzahl Sozialhilfebeziehenden regelmässig. Bei der Berechnung des Budgets der Sozialhilfe genügte nämlich ein Defizit von ein paar Franken, um eine «Bestätigung materielle Hilfe» zu rechtfertigen, jedoch musste die Leistung nicht erteilt werden, weil das Defizit durch die Entrichtung der KVG-Prämienverbilligung kompensiert werden konnte. Dieses Phänomen führte auch zu Ungleichbehandlungen gegenüber von Situationen, in denen das Budget die Personen knapp über den Sozialhilferichtsätzen platzierte und die somit nur einen Prozentsatz der Prämienverbilligungen bezogen. Darüber hinaus würde eine Rückkehr zum alten System sehr hohe administrative Kosten verursachen. Es wäre nicht kompatibel mit der aktuellen EDV-Verarbeitung, die mittels Veranlagungsanzeige erfolgt und komplett automatisiert ist. Die zusätzlichen Stellen für die Ausführung dieser Berechnungen werden auf 0,5 Millionen Franken veranschlagt. Ausserdem müsste ein Kontrollsystem umgesetzt werden, um die Personen zu identifizieren, die aus der Sozialhilfe austreten, um zu verhindern, dass diese die hundertprozentige Prämienverbilligung behalten, obwohl ihr Einkommen angestiegen ist. Schliesslich würde die Wiederherstellung des alten Systems dem Grundsatz der SSM zuwiderlaufen. Dieses Sparprogramm bestand aus 32 Massnahmen mit teilweise negativen und teilweise positiven Auswirkungen für die Gemeinden. Es stimmt, dass sich die Massnahme betreffend KVG-Prämienverbilligungen zu Ungunsten der Gemeinden auswirkte, dies jedoch in einem Ausmass, das sich im Nachhinein als weniger gross herausstellte als angenommen. Insgesamt wirkte sich jedoch das Programm zugunsten der Gemeinden aus, denn die Beurteilungen haben in der Folge eine positive Wirkung für die Gemeinden aufgezeigt, mit 845 000 Franken im 2014, 7 145 000 Franken im 2015 und 12 316 000 Franken im 2016, also alles in allem 20 306 000 Franken lediglich in diesem Zeitraum. Heute wäre es natürlich ungünstig, ein solches Programm abzubauen, indem die Massnahmen mit negativer Wirkung zurückgezogen würden, um nur diejenigen zu behalten, die für die Gemeinden eine positive Wirkung haben.

Alles in allem kann das bisherige System die Nachteile des neuen Systems nicht verhindern, kostet mehr und verschont die RSD nicht vor dem Management der KVG-Kosten. Des Weiteren gefährdet es das derzeitige Gleichgewicht bei der Kostenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

6.2 Kostenaufteilung unter den Gemeinden

Die Kostenaufteilung unter den Gemeinden für die Sozialhilfeleistungen, festgelegt in Artikel 80 Abs. 1, wurde unter dem Gesichtspunkt eines kantonalen Topfs geprüft, welcher der ungleichen Verteilung der Sozialhilfefälle im Kanton Rechnung trägt. Mit den zwei Agglomerationen von Freiburg und Bulle vereinen nämlich der Saane- und der Greyerzbezirk 58 % aller Armutsfälle im Kanton (Bericht über die soziale Situation und die Armut, S. 39). Diese Situation geht aus den Sozialhilfestatistiken hervor, die in diesen zwei Bezirken 66 % der Sozialhilfebeziehenden erfassen (Finanzstatistik über die Sozialhilfe, KSA, 2019). Diese Aufteilung hat finanzielle Folgen: Der Saane- und der Greyerzbezirk stemmen 64 % der Betriebskosten und 58 % der Sozialhilfekosten des Kantons.

Diese Beobachtung allein reicht jedoch nicht aus, um einen kantonalen Topf für die Aufteilung der Sozialhilfekosten zu rechtfertigen. Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG), das 2009 verabschiedet wurde, berücksichtigt diese Ungleichheiten. Es führt eine Unterscheidung zwischen dem Ressourcenausgleich und dem Bedarfsausgleich ein. Mit dem ersten sollen die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise ausgeglichen werden. Mit dem zweiten sollen die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise ausgeglichen und gewisse Zusatzbelastungen, die aus der städtischen Siedlungsstruktur und aus den zentralörtlichen Funktionen resultieren, korrigiert werden.

Die erste Beurteilung der Wirksamkeit dieses Ausgleichssystems wurde 2015 vorgenommen, in Übereinstimmung mit Artikel 20 IFAG.²⁴ Diese hat namentlich die Stichhaltigkeit der Indikatoren untersucht, die zur Berechnung des Ausgleichs im Hinblick auf die Vorlegung der Ausgaben, welche die Sozialhilfe in den Gemeinden verursacht, verwendet werden. Obwohl die Sozialhilfequote nicht spezifisch bei diesen Indikatoren aufgeführt ist, kommt die Beurteilung doch zum Schluss, dass das Kriterium der Bevölkerungsdichte, das bei der Berechnung des Ausgleichs verwendet wird, die Ungleichheiten in der Bevölkerung bereits berücksichtigt und dass der Einbezug eines neuen Kriteriums «Sozialhilfequote» bei dieser Berechnung verglichen mit dem aktuellen Kriterium keine Verbesserung zur Folge hätte.

7. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesvorentwurf wurde mithilfe von Kompass 21 analysiert. Laut dieser Analyse befinden sich die Stärken des Gesetzesvorentwurfs in der Dimension Gesellschaft, namentlich:

- > Bekämpfung der Armut;
- > Arbeitsintegration;
- > Integration von randständigen Personen in die Gesellschaft;
- > Förderung der sozialen Durchmischung;
- > Stärkung des sozialen Zusammenhalts;
- > Verbesserung der Chancengleichheit und der Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung;
- > Verbesserung der sozialen Stabilität.

²⁴ Bernard Dafflon, Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg (deutsche Kurzfassung, Bericht auf Französisch), Bericht zuhanden der Direktion der Institutionen, der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), Amt für Gemeinden, Arbeitsgruppe für die Arbeiten zur ersten Evaluierung des IFAG, Freiburg.

Der Gesetzesvorentwurf ermöglicht zudem die Stärkung des Sozialhilfedispositivs mit der Umsetzung einer effizienteren Organisation für die bessere Koordination zwischen den Akteuren und besser abgestimmten Leistungen.

8. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesvorentwurf ist bundesrechtskonform und vereinbar mit dem europäischen Recht.

9. Gesetzesreferendum und Finanzreferendum

Der Gesetzesvorentwurf untersteht dem fakultativen Referendum.

10. Schluss

Folglich ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.